



## 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 tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–A4.2.5.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–B8.

Under innevarande riksmöte har utskottet bordlagt en granskningsanmälan. Den gäller regeringens hantering av ärendet Överklagande i fråga om tillstånd enligt Miljöbalken till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m. vid Uppsala flygplats, Ärna (dnr 847-2013/14).

I det följande lämnas först en kort beskrivning av betänkandets disposition och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. Därefter behandlas de olika granskningsärendena i betänkandets huvudavsnitt, och sedan följer fyra 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 lämnat ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2013/14:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel i vilket vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. I det 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 och statliga bolag m.m. Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning behandlas i det avslutande kapitlet. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

## Vissa resultat av granskningen

### *Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen m.m.*

Utskottet har granskat *hanteringen av remissvar* i beredningen av proposition 2011/12:160 Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelse i samhällsvården. Utskottet konstaterar att enligt Propositionshandboken ska remissopinionen sammanfattas mycket kort genom en summarisk jämförelse med kommittéförslaget. Så har skett i det aktuella fallet. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

Utskottet har granskat *regeringens bedömning av tillämpning av subsidiaritetsprincipen i förslaget om en europeisk åklagarmyndighet*. Utskottet konstaterar att av riksdagsordningen följer en skyldighet för regeringen att inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i unionsförslag. Regeringen har inte informerat justitieutskottet inom de uppsatta tidsramarna, trots att utskottet gav regeringen ytterligare två veckor, dvs. totalt fyra veckor. Regeringen har således brustit i sin efterlevnad av riksdagsordningens bestämmelser och kan inte undgå kritik.

När det gäller *regeringens beräkning av klimatmålet för 2020* ger granskningen inte anledning till något uttalande utifrån de synpunkter som konstitutionsutskottet har att anlägga.

Utskottet har vidare granskat *regeringens information till riksdagen angående bemanningen av insatsorganisation 2014*. Till grund för granskningen ligger bl.a. en granskningsrapport från Riksrevisionen om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser. Utskottet anser att regeringen har brustit i sin styrning av Försvarsmakten och därför bör utveckla styrningen för att ge myndigheten bättre förutsättningar att genomföra verksamheten effektivt. Styrningen på en övergripande, strategisk nivå behöver bli tydligare, medan styrningen på en lägre nivå, rörande sakfrågor, bör minska. När det gäller informationen till riksdagen vill utskottet understryka vikten av att riksdagen ges en rättvisande bild av statens verksamhet och därmed möjlighet att fatta välgrundade beslut. Utskottet delar Riksrevisionens bedömning att det finns brister i regeringens återrapportering till riksdagen i fråga om insatsorganisationens utveckling och Försvarsmaktens förutsättningar att efterleva riksdagens beslut. Utskottet anser att detta är allvarligt och erinrar om att utskottet tidigare har uttalat att det är viktigt att riksdagen informeras om avvikelser i statens verksamhet i förhållande till riksdagens beslut och intentioner för att kunna ta ställning till eventuellt förändrade förutsättningar, och att sådan information bör lämnas i sådan form att den är tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.  
*Reservation M, FP, C och KD*

Granskningen av *regeringens hantering av beslut som rör Försäkringskassans servicekontor* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

#### *Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.*

Utskottet har granskat *Näringsdepartementets hantering av frågan om införande av elprisområden i Sverige*. Utskottet redovisar vad som har framkommit i granskningsärendet och att det har pågått en rättsprocess. Förvaltningsrätten i Stockholm meddelade en dom den 28 mars 2014. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet. Utskottet noterar dock att ärendet väcker ett antal frågor av mer generell karaktär. Det rör sig om frågor om regeringens information till riksdagen och regeringens hantering i övrigt i fall där kommissionen vänder sig direkt till en myndighet under regeringen, hur regeringen säkerställer att myndigheterna håller regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet inom EU, och hur medlemskapet i EU har påverkat relationerna i övrigt mellan regeringen och myndigheterna. Utskottet konstaterar att detta är frågor som kan tas upp av utskottet inom ramen för den allmänna granskningen.

Vidare har utskottet granskat *förfarandet för nominering till högskolestyrelser*. Utskottet kan konstatera att det inte finns några gällande föreskrifter som hindrar att riksdagsledamöter utses till högskolestyrelser. Regeringen har dock bedömt att verksamma riksdagsledamöter inte samtidigt bör vara styrelseledamöter i bl.a. statliga universitet och högskolor. Regeringens uppfattning är att ett aktivt pågående riksdagsuppdrag hos styrelseledamöter medför oklara ansvarsförhållanden. Denna inskränkning i valet av styrelseledamöter synes enligt utskottet vara förenlig med bl.a. regeringsformens bestämmelser. Med utgångspunkt i regeringsformens krav på att saklighet och opartiskhet ska iakttagas i all allmän verksamhet gör utskottet även följande överväganden. Att riksdagsledamöter inte bör utses till styrelseledamöter grundar sig på regeringens ovannämnda bedömning och inte på jävsregler. Utskottets granskning visar att regeringen vid handläggningen av ärenden om att utse styrelseledamöter även beaktar risken för att andra intressekonflikter gör sig gällande. Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att frågan om det finns en intressekonflikt är en delikat bedömningsfråga som behöver avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet. Detta kan eventuellt enligt utskottets mening aktualisera behovet av sakliga och konkreta vägledande kriterier som stöd inför dessa bedömningar. Kriterier skulle även underlätta nomineringsgruppernas arbete. Den slutliga avvägningen i varje bedömning görs dock alltid av regeringen. Utskottet förutsätter att regeringen överväger behovet av sådana kriterier.

Granskningen av *hanteringen av verksamheten på Thielska Galleriet* ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

När det gäller *Utrikesdepartementets hantering av utlämnande av allmänna handlingar* konstaterar utskottet att en sekretessprövning inte får fördröja utlämnandet längre än vad som föranleds av själva sekretessprövningen. Det ak-

tuella granskningsärendet rör formellt sett inte ett utlämnandeärende hos Regeringskansliet, utan ett ärende där myndigheten Sida i enlighet med regeringsformen har bett om samråd med Utrikesdepartementet om utrikessekretess i ett utlämnandeärende hos den myndigheten. Enligt Utrikesdepartementet bereds dock s.k. samrådsärenden på samma sätt som departementets egna utlämnandeärenden. Utskottet noterar att det inom Regeringskansliet pågår ett allmänt förbättringsarbete när det gäller rutiner vid utlämnande av allmänna handlingar och att Utrikesdepartementet har vidtagit särskilda åtgärder för att komma till rätta med långa handläggningstider i utlämnande- och samrådsärenden. En tidsutdräkt på drygt tre månader kan i det här aktuella ärendet enligt utskottets mening svårligen anses överensstämma med grundlagens skyndsamhetskrav. Utskottet understryker vikten av att Regeringskansliet har den organisation och de rutiner som krävs för att offentlighetsprincipen och kravet på skyndsamhet ska kunna upprätthållas. Utskottet konstaterar att det finns utrymme för ytterligare åtgärder och förutsätter att det förbättringsarbete som har påbörjats inom Regeringskansliet påskyndas för att säkerställa att grundlagens krav efterlevs.

#### *Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och statliga bolag m.m.*

Utskottet har granskat *regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon*. Utskottet konstaterar att samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon inte var något regeringsärende men att det ändå finns krav på beredning av den typen av frågor. Ställningstaganden i sådana frågor får liksom beslut i regeringsärenden förutsättas färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen. Utskottet konstaterar att Vattenfall och Näringsdepartementet inhämtade underlag rörande förvärvet av Nuon. Utskottet, som inte granskar affärsmässigheten i affären, har utifrån sina utgångspunkter ingen anledning att kommentera underlagen. I granskningen har framkommit att en gemensam beredning skedde mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet om att upphandla en finansiell rådgivare rörande ett bud i syfte att förvärva ett större energibolag. Det finns dock olika synsätt om huruvida en gemensam beredning genomfördes i frågan om själva ställningstagandet till Vattenfalls köp vid ägarsamordningen. I riktlinjer anges att det får anses följa av statsministerns särskilda ställning i regeringen en skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt. Det finns ingen dokumentation som visar att man har följt reglerna om att sådan information ska ges. Dessutom har statsministern för utskottet uppgett att han vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären. Å andra sidan anges i en promemoria med dagboksanteckningar i Näringsdepartementet att partiledarna informerats av näringsministern. Båda uppgifterna kan inte vara korrekta. Utskottet vill därvid betona att medvetet vilseledande uppgifter självfallet aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet

i 1 kap. 9 § regeringsformen. Utskottet anser att statsministern har det övergripande ansvaret för att beredningsprocesserna, informationen och kommunikationen inom regeringen och Regeringskansliet fungerar. Tydliga och ändamålsenliga regler har i huvudsak funnits. Det har dock funnits brister i både kommunikationen och i tillämpningen av regelverket. I ljuset av denna granskning finns det också skäl att åtgärder vidtas för att beredningsprocesserna, informationen och kommunikationen fungerar på ett sätt som gör att sådana brister i hanteringen som framkommit förebyggs på ett bättre sätt. Utskottet konstaterar att det inte har getts något kapitaltillskott eller skett någon breddning av ägandet. Betalningen för Nuon är dock ännu inte fullgjord. Utskottet konstaterar att det har förelegat brister vad gäller den gemensamma beredningen, den interna informationen samt dokumentationen i samband med regeringens hantering av Vattenfalls förvärv av Nuon. För dessa brister kan inte dåvarande näringsministern Maud Olofsson undgå kritik. Utskottet välkomnar att kraven på dokumentation har skärpts. Att den dåvarande näringsministern Maud Olofsson inte har medverkat i en utfrågning i granskningen har försvårat för utskottet att klarlägga händelseförloppet. Utskottet anser att det är allvarligt att ett f.d. statsråd bryter mot rådande praxis att medverka i en utfrågning i konstitutionsutskottets granskning. Utskottet kommer med anledning av detta att ta initiativ till att utvärdera frågan om en reglering av före detta statsråds medverkan i riksdagens utövande av kontrollmakten. *Reservation M, FP, C och KD*

Granskningen av *förra biståndsministerns hantering av biståndsverksamheten* ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Granskningen av *utrikesministerns och f.d. biståndsministerns hantering av biståndsanslaget* visar att de avräkningar som har gjorts för biståndets administrativa kostnader inte kan sägas vara i strid med gällande riktlinjer. Utskottet konstaterar dessutom att förra biståndsministern efter en intern översyn av avräkningsmodellen fann att avräkningarna för statsrådets och statssekreterarens lönekostnader borde upphöra. *Reservation MP, SD, V*

När det gäller *näringsministerns hantering och styrning av Inlandsinnovation* ger vad som framkommit under granskningen inte grund för någon annan bedömning än att näringsministerns styrning av Inlandsinnovation AB har varit förenlig med riksdagens beslut och med regeringens riktlinjer för styrning av de statligt ägda bolagen. Utskottet konstaterar att dokumentationen av Regeringskansliets bolagsförvaltning i det aktuella ärendet har skett i överensstämmelse med riktlinjerna. Utskottet understryker vikten av god dokumentation, för att man så långt som möjligt ska kunna följa upp och i efterhand granska den löpande förvaltningen. Utskottet vill också framhålla att det inte finns något som hindrar regeringen från att dokumentera kontakter med bolagen i samband med händelser som bedöms vara viktiga för bolagen även om kontakterna endast avser informationsutbyte.

Utskottet har granskat *regeringens styrning och uppföljning av Trafikverkets genomförande av järnvägsunderhållet*. Utöver de iakttagelser och rekommendationer som framkommit under granskningen, vill utskottet också framhålla att det inte finns något som hindrar regeringen från att dokumentera kontakter med bolagen i samband med händelser som bedöms vara viktiga för bolagen även om kontakterna endast avser informationsutbyte.

mendationer som Riksrevisionen redan lämnat inom ramen för sin grundlagsfästa granskning av statens verksamhet har utskottet inga synpunkter av konstitutionell beskaffenhet. Utifrån de synpunkter som konstitutionsutskottet har att anlägga är det i dagsläget svårt att avgöra om regeringens åtgärder och analyser för att säkra nödvändiga förutsättningar för punktlighet på järnvägen varit tillräckliga.

Utskottet har vidare granskat *regeringens arbete med omregleringar* av apoteksmarknaden, telekommarknaden och elmarknaden. Till grund för granskningen ligger bl.a. ett antal granskningsrapporter från Riksrevisionen, som innehåller kritik av hur omregleringarna har gått till. Utskottet anser att regeringen är ansvarig för hur omregleringarna av respektive marknad har genomförts. Det framträder ett mönster av systematiska brister både när det gäller regeringens beredning och tillsyn av omregleringarna. Såsom Riksrevisionen har funnit torde detta ha lett till onödiga samhällskostnader i flera av omregleringarna. Enligt utskottet kan dessa brister hänföras till brister i regeringens styrning av myndigheter och andra organ. *Reservation M, FP, C och KD*

#### *Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.*

Granskningen av ett statsråds *uttalande om gränspolis* ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Utskottet tar upp *vissa frågor om statsråds affärer med och innehav av värdepapper*. Granskningen har inte visat att det förekommit några formella fel kring statsrådet Tobias Billströms affärer med finansiella instrument. I granskningen har inte heller framkommit att det har gjorts några fel i samband med bedömningen av sekretessen för uppgifter om tidpunkterna för statsrådet Tobias Billströms köp av aktier. Utskottet förutsätter att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen. Utskottet anser att det är viktigt att det framgår av förteckningen över innehav av finansiella instrument om det har förekommit korttidsaffärer med finansiella instrument. Därför välkomnar utskottet att Regeringskansliet avser att införa rutiner som syftar till att korttidsaffärer ska framgå av förteckningen.

# Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Sammanfattning.....	1
Utskottets anmälan.....	9
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen .....	10
1.1 Hantering av remissvar i viss fråga .....	10
Ärendet.....	10
Utredning i ärendet .....	10
Utskottets ställningstagande.....	18
1.2 Regeringens bedömning av tillämpning av subsidiaritetsprincipen i förslaget om en europeisk åklagarmyndighet .....	18
Ärendet.....	18
Utredning i ärendet .....	18
Utskottets ställningstagande.....	21
1.3 Regeringens beräkning av klimatmålet för 2020 .....	21
Ärendet.....	21
Utredning i ärendet .....	22
Utskottets ställningstagande.....	32
1.4 Regeringens information till riksdagen angående bemanningen av insatsorganisation 2014 .....	32
Ärendet.....	32
Utredning i ärendet .....	33
Utskottets ställningstagande.....	57
1.5 Regeringens hantering av beslut som rör Försäkringskassans servicekontor .....	58
Ärendet.....	58
Utredning i ärendet .....	58
Utskottets ställningstagande.....	72
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m. ....	73
2.1 Näringsdepartementets hantering av frågan om införande av elprisområden i Sverige .....	73
Ärendet.....	73
Utredning i ärendet .....	74
Utskottets ställningstagande.....	94
2.2 Förfarandet för nominering till högskolestyrelser .....	95
Ärendet.....	95
Utredning i ärendet .....	95
Utskottets ställningstagande.....	112
2.3 Hanteringen av verksamheten på Thielska Galleriet .....	113
Ärendet.....	113
Utredning i ärendet .....	113
Utskottets ställningstagande.....	120
2.4 Utrikesdepartementets hantering av utlämnande av allmänna handlingar.....	120
Ärendet.....	120
Utredning i ärendet .....	121
Utskottets ställningstagande.....	130

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och statliga bolag m.m. ....	132
3.1 Regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon .....	132
Ärendet.....	132
Utredning i ärendet .....	133
Utskottets ställningstagande.....	202
3.2 Förra biståndsministerns hantering av biståndsverksamheten .....	205
Ärendet.....	205
Utredning i ärendet .....	206
Utskottets ställningstagande.....	217
3.3 Utrikesministerns och f.d. biståndsministerns hantering av biståndsanslaget.....	217
Ärendet.....	217
Utredning i ärendet .....	218
Utskottets ställningstagande.....	224
3.4 Näringsministerns hantering och styrning av Inlandsinnovation AB .....	224
Ärendet.....	224
Utredning i ärendet .....	225
Utskottets ställningstagande.....	245
3.5 Regeringens styrning och uppföljning av Trafikverkets genomförande av järnvägsunderhållet.....	246
Ärendet.....	246
Utredning i ärendet .....	246
Utskottets ställningstagande.....	266
3.6 Regeringens arbete med omregleringar .....	266
Ärendet.....	266
Utredning i ärendet .....	267
Utskottets ställningstagande.....	292
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m. ....	293
4.1 Uttalande om gränspolisen .....	293
Ärendet.....	293
Utredning i ärendet .....	293
Utskottets ställningstagande.....	298
4.2 Vissa frågor om statsråds affärer med och innehav av värdepapper ...	298
Ärendet.....	298
Utredning i ärendet .....	300
Utskottets ställningstagande.....	324
Reservationer .....	325
1. Regeringens information till riksdagen angående bemanningen av insatsorganisation 2014 (avsnitt 1.4).....	325
2. Regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon (avsnitt 3.1) .....	325
3. Utrikesministerns och förra biståndsministerns hantering av biståndsanslaget (avsnitt 3.3) .....	328
4. Regeringens arbete med omregleringar (avsnitt 3.6).....	329



# Utskottets anmälan

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

Stockholm den 13 maj 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

*Peter Eriksson*

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

Per Bill (M) har inte deltagit i behandlingen av och beslutet i avsnitt 1.4. Sedat Dogru (M) har i hans ställe deltagit i beslutet i detta avsnitt.

# 1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

## 1.1 Hantering av remissvar i viss fråga

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1682-2012/13), *bilaga A1.1.1*, begärs att utskottet granskar hur statsrådet Maria Larsson har hanterat remissvar i samband med sammanställningen och redovisningen av proposition 2011/12:160 Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården. Enligt anmälan har organisationen Vanvårdad och bortglömd lämnat in över 200 remissvar som hos Regeringskansliet slagits ihop och redovisats tillsammans. Därtill har remissvar som anmält en avvikande mening plockats bort ur propositionen. Anmälaren framhåller att utskottet bör utreda huruvida enskilda har fått yttra sig som remissinstans, huruvida deras remisser beaktats och hur enskildas remisser diarieförts i Regeringskansliet.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A1.1.2*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

Den 21 juni 2006 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att granska allvarliga övergrepp och vanvård vid institutioner och familjehem inom den sociala barnvården. Utredningen tog namnet Vanvårdsutredningen. Vanvårdsutredningen konstaterade i sitt delbetänkande Vanvård i social barnvård under 1900-talet (SOU 2009:99) att det förekommit allvarliga övergrepp och försummelser mot placerade barn och unga i den sociala barnvården. Mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i Vanvårdsutredningens delbetänkande gav regeringen den 18 februari 2010 en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur en upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården under perioden 1920–1980 kunde utformas. Utredningen tog namnet Upprättelseutredningen. I februari 2011 överlämnade Upprättelseutredningen sitt betänkande Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården (SOU 2011:9) till regeringen. Betänkandet remissbehandlades och 73 remissinstanser bereddes möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet. Den 15 juni 2012 överlämnade regeringen proposition 2011/12:160 Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller

försummelser i samhällsvården till riksdagen. I propositionen behandlas den del av upprättelseprocessen som avser ekonomisk ersättning.

### *Regeringens proposition*

Proposition 2011/12:160 Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården innehåller förslag till en ny lag om ersättning av staten på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga. För att övergreppen eller försummelserna ska kunna ge rätt till ersättning enligt lagen ska de vara av allvarlig art och ha skett i samband med vården när personen varit omhändertagen för samhällsvård, det vill säga placerad av sociala myndigheter, någon gång under tidsperioden den 1 januari 1920 t.o.m. den 31 december 1980. Ersättningen lämnas med ett schablonbelopp om 250 000 kronor. En särskild nämnd ska handlägga och besluta i ersättningsfrågorna efter det att ansökan lämnats till nämnden. Nämndens beslut får inte överklagas. Propositionen innehåller även förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), så att sekretessbestämmelser införs för uppgifter om personliga förhållanden i verksamhet enligt den nya lagen, och en ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Under rubriken Ärendet och dess beredning (s. 10) framförs det att ärendet har remissbehandlats och att en förteckning över remissinstanserna finns i propositionens bilaga 3. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2011/1550/FST).

Enligt anmälan till konstitutionsutskottet har organisationen Vanvårdad och bortglömd i sitt remissvar lämnat förslag som avviker från propositionen. Dessa har, enligt anmälan, rensats bort från remissopinionen. Förslagen gäller bl.a. att man ska använda samma ersättningsmodell som använts i Norge och att psykologhjälp ska erbjudas. I propositionens förteckning över remissinstanser återfinns föreningen Vanvårdad och bortglömd. Dock nämns inte organisationen vid namn i propositionens genomgång av remissopinionen.

Under rubriken Ersättningens storlek (s. 27), gällande regeringens förslag att ersättningen ska uppgå till 250 000 kronor, sammanfattar regeringen remissopinionen enligt följande.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser påtalar att det är ofrånkomligt att det föreslagna beloppet uppfattas som för lågt av vissa medan andra anser det tillräckligt. *Riksförbundet Samhällets styvbarn* och *Riksföreningen Stulen barndom* finner summan acceptabel medan bl.a. *Stulen barndom Stockholm* avstyrker. *Göta hovrätt* anför att det, vad gäller ersättningens storlek, är mest naturligt att jämföra med de ersättningsnivåer som domstolarna och Brottsoffermyndigheten tillämpar vid kränkning på grund av brott. Hovrätten konstaterar vidare att det föreslagna beloppet vid en jämförelse med vad som brukar utgå som kränkingsersättning är mycket högt. *Justitiekanslern* anser att ersättningen inte bör fjärra sig för mycket från de nivåer som enligt svensk rätt gäller för ersättning för ideella skador i allmänhet och konstaterar att nivåer över den föreslagna är ovanligt förekommande. *Brottsoffermyndigheten* anser inte att den föreslagna schabloniserade ersättningen ska kunna minskas på grund av kompensation som

ett omhändertaget barn fått efter en individuell bedömning av skador på grund av brott.

I skälavsnittet (s. 27 f.) konstaterar regeringen att:

Utredningen har övervägt olika modeller för ersättningssystem och kommit fram till att ersättning ska utges som ett erkännande av att den enskilde utsatts för oförsvarligt lidande och inte som en skadeståndsrättslig kompensation för någon konkret skada. Detta medför att ersättningsbeloppet är enhetligt för alla som beviljas ersättning, oavsett arten eller varaktigheten av övergreppen eller försummelserna. Regeringen delar utredningens bedömning.

Regeringen argumenterar varför ett enhetligt ersättningssystem är att föredra och konstaterar bl.a. att:

De erfarenheter som gjorts i Norge talar också för att ett enhetligt ersättningsbelopp är att föredra. Det finns nämligen en risk för att ett graderat ersättningssystem skapar en känsla hos den vanvårdade av att ha blivit orättvist behandlad vad gäller ersättningsnivån. (s. 28)

Under rubriken Nämndmyndighetens arbetsformer m.m. (s. 33 f.) gör regeringen bedömningen att ”Sökanden bör kunna erbjudas psykologiskt stöd. De närmare formerna för detta bör avgöras av nämndmyndigheten.” Vidare konstaterar man att utredningen inte har lämnat förslag om psykologiskt stöd, men att detta bör erbjudas i motsvarande omfattning som det stöd som erbjöds de personer som intervjuades av Vanvårdsutredningen, dvs. upp till åtta stödsamtal i samband med intervjuerna.

### *Remissammanställningen*

I remissammanställningen (dnr S2011/1550/ST, 2011-05-27) konstateras det att Upprättelseutredningens betänkande (SOU 2011:9) har remissbehandlats och att 73 remissinstanser har haft möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet. Av dessa har 54 instanser svarat på remissen. Alla 73 återfinns i remissförteckningen i propositionens bilaga 3. Dock framgår av remissammanställningen att:

Därutöver har dels 40 individuella spontanremisser (yttranden utanför remisslistan) inkommit från privatpersoner och organisationer; dels 282 namnunderskrifter och likalydande yttranden. Sammanlagt har 376 yttranden och namnunderskrifter inkommit i samband med remitterandet av Upprättelseutredningens betänkande.

De 40 individuella spontanremiserna utgörs av 38 individuella yttranden från privatpersoner och 2 individuella yttranden från organisationer. I propositionens remissförteckning anges att fem organisationer har inkommit med spontanremisser; Finska krigsbarn, Svenska kyrkan, Norrstrands församling, Vuxna adopterade, Trosrörelsen och Livets Ord samt Riksförbundet för förstärkt Familjehemsvård. Av dessa har det senare visat sig att Trosrörelsens och Livets ords gemensamma yttrande avsåg ett annat ärende och av misstag har blivit omnämnd i remissförteckningen. Spontanremissen från Svenska kyrkan, Norrstrands församling är att betrakta som ett yttrande från en privatperson. Riksförbundet för förstärkt familjehemsvård är en medlemsorganisation till

remissinstansen för Forum för familjehemsvård (FfF). Det framgår inte i propositionens remissförteckning att även enskilda har inkommit med spontanremisser.

När de gäller de 211 inkomna yttranden som signerats av medlemmar från organisationen Vanvårdad och bortglömd (remissinstans nr 58) anförs följande i remissammanställningen från Socialdepartementet:

Yttrandena överensstämmer till stor del med Vanvårdad och Bortglömds remissvar. Samtliga 211 yttrandena har – i termer av genomslag i remissammanställningen – räknats som *en spontanremiss* avseende det innehåll som skiljer sig från Vanvårdad och Bortglömds remissvar.

Organisationen Vanvårdad och bortglömds remissvar såväl som spontanremiserna från organisationens medlemmar hänvisas till vid ett flertal tillfällen i remissammanställningen. Bl.a. anförs det att:

Föreningen Vanvårdad och Bortglömd skriver att de vill att ”statsministern Fredrik Reinfeldt går ut med en offentlig ursäkt i samband med ceremonin.” Föreningen Vanvårdad och Bortglömd skriver emellertid även i sitt remissvar att de ”förkastar upprättelseprocessen och vill att vanvårdsutredningen ska gälla”. (s. 15) [– – –]

Föreningen Vanvårdad och Bortglömd skriver att de förkastar upprättelseprocessen och vill att vanvårdsutredningen ska gälla. Föreningen vill att Sverige ska följa Norges modell där staten och de olika Fylken (kommuner) har tagit sitt ansvar. ”Där fick de 725 000:- Nkr av fylkena i Oslo, Bergen och Stavanger och 300 000:- Nkr av Norska staten.” Det är de uppgifter som Föreningen Vanvårdad och Bortglömd skriver att de har fått. Föreningen förespråkar att staten betalar ut ersättningen. ”Då kommer allt från samma ställe”. (s. 25) [– – –]

Både privatpersoner och Vanvårdad och Bortglömds medlemmar redogör för respektive nämner den fruktansvärda vanvård som de blivit utsatta för och vilka konsekvenser vanvården fått beträffande deras liv. Fler-talet skriver att de än i dag lider oerhört av den vanvård som de blivit utsatta för. Vad gäller behov av rehabilitering nämns exempelvis behov av att samtala med psykolog, men att man har svårt att bekosta detta själv. Vanvårdade och Bortglömds medlemmar (de 211 yttrandena) skriver bland annat att: ”vi i föreningen [har] verkligen tryckt på behovet av omedelbar rehabilitering i form av klippkort.” (s. 79)

### *Interpellation om Vanvårdsutredningen*

I en interpellation (ip. 2013/14:23) den 1 oktober 2013 frågade Margareta Larsson (SD) Maria Larsson hur det kom sig att remissvar plockats bort från proposition 2011/12:160. Maria Larsson anförde följande i sitt svar den 22 oktober 2013:

Hantering av remissvar är en mycket viktig del i regeringens beredande av förslag. Remissopinionen sammanfattas dock av läsbarhetsskäl alltid mycket kort i propositioner genom en summarisk jämförelse med kommittéförslaget. Jämförelsen ska i stort sett bara ange om remissinstanserna instämmer i kommittéförslaget eller inte och vilka de viktigaste invändningarna är. Det remissvar som Margareta Larsson efterlyser behandlas och bemöts i propositionen under rubriken ”Ersättningens storlek”. Remissvaret i sin helhet finns i Socialdepartementets arkiv och är tillgängligt för allmänheten.

### *Gällande ordning*

Av 7 kap. 2 § regeringsformen följer ett beredningskrav för regeringsärenden:

Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

RF kan således sägas föreskriva ett visst remisstvång (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl., 2012, s. 326). I förarbetena till 1974 års regeringsform ansågs det vara ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess, att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar (prop. 1973:90 s. 287). Det ansågs därför vara naturligt att låta ordningen med remisser från regeringen komma till uttryck i RF.

I Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02, s. 5) uppges det att myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remisser medan remissen för andra remissinstanser, såsom organisationer och kommuner, är en inbjudan att lämna synpunkter. I övrigt står möjligheten att yttra sig över ett förslag alltid öppen för var och en som har synpunkter på det. Betänkanden i serierna Statens offentliga utredningar (SOU) och Departementsserien (Ds) finns som regel tillgängliga i elektronisk form på regeringens webbplats.

Varken av bestämmelserna i RF eller av dess förarbeten framgår närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Det faller på vederbörande departementschef eller annan föredragande att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är erforderligt att organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig. Beslutanderätten kan delegeras till tjänstemän i Regeringskansliet (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl., 2012, s. 326 f.).

Enligt Statsrådsberedningens propositionshandbok (Ds 1997:1, s. 27 f.) görs själva arbetet med remisslistan på den sakenhet eller det sekretariat som ska handlägga ärendet. Vem som fattar det formella beslutet om remissen varierar, men vanligast förefaller vara att beslut om remiss fattas av chefstjänsteman eller huvudmannen. När remissvaren kommit in samlas de på lämpligt sätt efter ordningsföljden i remisslistan.

I Propositionshandboken (s. 46 f.) återfinns också anvisningar för remissammanställningens utformning. Sammanställningen görs i de allra flesta fallen separat, dvs. utan att den fogas som bilaga till lagrådsremissen och propositionen. I vissa fall kan det dock finnas särskilda skäl till att låta remissammanställningen ingå i propositionen. Remissammanställningen bör vara klar innan skrivarbetet med propositionen inleds.

En proposition är regeringens förslag till ett riksdagsbeslut, vilket framgår av 3 kap. 1 § riksdagsordningen (RO). Enligt samma paragraf ska propositionen vara åtföljd av regeringens protokoll i ärendet, en redogörelse av ärendets tidigare behandling, en motivering och Lagrådets yttrande, när det finns ett sådant. Enligt Propositionshandboken (s. 63 f.) ska en proposition innehålla

en förstasida, en innehållsförteckning, ett avsnitt med förslag till riksdagsbeslut, ett avsnitt med de lagförslag som läggs fram för riksdagen (i propositioner med lagförslag) och ett kortfattat avsnitt om ärendet och dess beredning. Avsnittet om ärendets beredning ska innehålla en kortfattad redovisning av beredningen av ärendet, dvs. en redogörelse för hur det föreskrivna beredningskravet har uppfyllts. En förteckning av remissinstanserna ska fogas som bilaga till propositionen och bilagan ska nämnas under redogörelsen av ärendets beredning. Som nämnts ovan görs remissammanställningen normalt som en separat sammanställning utanför riksdagstrycket.

Propositionshandboken (s. 47) anger att när metoden med separat remissammanställning används kan det finnas skäl att behandla remissyttrandena något utförligare i propositionens skälavsnitt, eventuellt med angivande av remissinstansernas namn. Men redovisningen får inte svälla ut för mycket. Särskilt viktigt är det att inte de avsnitt blir för långa som ska sammanfatta remissopinionen och som placeras före skälen för regeringens förslag. Remissopinionen ska enligt Propositionshandboken (s. 77) sammanfattas mycket kort genom en summarisk jämförelse med kommittéförslaget. Jämförelsen ska i stort sett bara ange om remissinstanserna instämmer i kommittéförslaget eller inte och vilka de viktigare invändningarna är. Remissinstansernas synpunkter kan behöva bemötas i skälavsnittet eller utvecklas som argument för regeringens ställningstagande.

### *Tidigare granskning*

Utskottet har tidigare i olika sammanhang granskat beredningskravet för regeringsärenden. Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.) var granskningen inriktad på Regeringskansliets rutiner i fråga om att inhämta yttranden och upplysningar i enlighet med beredningskravet i regeringsformen. Inledningsvis ville utskottet erinra om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs skulle enligt 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 borde enligt utskottet också erinras om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i regeringsformen inhämtas i den mån det är behövligt. Vidare borde även erinras om att det inte i regeringsformen föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske. Granskningen gav vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfylldes varierade stort mellan olika ärendetyper. Att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierar mellan olika ärendetyper var enligt utskottets uppfattning naturligt med hänsyn till ärendenas skiftande karaktär och var även förenligt med regeringsformens bestämmelser. I svaren från Regeringskansliet vid granskningen anfördes bl.a.

att ärendet som regel väcks genom framställan från en myndighet och att myndigheten som regel har inhämtat upplysningar från andra berörda myndigheter och kommuner. Detta redovisas i sådana fall i framställningen.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 6 februari 2014 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 27 februari 2014 en svarspromemoria utarbetad vid Socialdepartementet (*bilaga AI.1.2*).

Utskottet önskade i sin skrivelse en kommentar till att det i anmälan anges att en förening har upptäckt att deras remissvar har plockats bort från den aktuella propositionen.

I svarspromemorian anförs det att det av propositionen 2011/12:160 Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården framgår under avsnitt 3 Ärendet och dess beredning att betänkandet Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården (SOU2011:9) har remissbehandlats och att en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 3. I den bilagda förteckningens uppräkningslista nämns bland övriga remissinstanser Vanvårdad och bortglömd som i anmälan omnämns som föreningen Vanvårdad och bortglömd. I propositioner sammanfattas av läsbarhetsskäl remissopinionen mycket kort genom en summarisk jämförelse med kommittéförslagen i de delar som propositionen behandlar. Jämförelsen ska i stort sett bara ange om remissinstanserna instämmer i kommittéförslagen eller inte och vilka de viktigaste invändningarna är.

I svarspromemorian anförs vidare att det remissvar som efterfrågas i anmälan behandlas och bemöts i propositionen under avsnitt 5.2 Ersättningens storlek. Där har remissopinionen mycket kortfattat sammanfattats på ovan beskrivet sätt. Endast ett fåtal remissinstanser har där omnämnts vid namn i syfte att exemplifiera vilka som bl.a. uttalat en uppfattning om kommittéförslaget om ersättningens storlek. När det gäller den del i avsnittet som innehåller skälen för regeringens förslag har vidare viktigare invändningar mot förslaget bemötts. Regeringen argumenterar där bl.a. för varför ersättningen bör vara enhetlig och uppgå till det belopp som utredningen föreslagit. I skälavsnittet har det inte funnits anledning att nämna annat än ett fåtal remissinstanser vid namn för att det ska framgå att det i remissopinionen fanns uppfattningar som avvek från regeringens förslag och varför regeringen gjorde en annan bedömning.

I sin skrivelse framförde även utskottet att man ville ha en redogörelse för anledningen till att det i propositionens förteckning över spontanremisser finns sex organisationer som inte omnämns i remissammanställningen (Svenska kyrkan, Norrstrands församling, Vuxna adopterade, Trosrörelsen, Livets Ord och Riksförbundet för förstärkt familjehemsvård).

I svaret anförs det att antalet remissyttranden och yttranden som kommer in från andra än remissinstanserna om förslag i olika betänkanden ibland är mycket stort. Remissammanställningen över remissvaren och övriga inkomna



yttranden över förslagen i betänkandet behöver disponeras på ett sådant sätt att den blir läsbar. Om antalet inkomna yttranden är mycket stort kan det innebära att alla inkomna synpunkter i samtliga frågor av läsbarhetsskäl inte kan alltid kan återges ordagrant i remissammanställningen och under ingivarens namn.

I svarspromemorian anförs det att remissen av betänkandet Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården (SOU 2011:9) ledde till att det utöver svar från remissinstanser också kom in ett mycket stort antal yttranden och namnunderskrifter. I sammanställningen har det angivits hur många yttranden utanför remisslistan (i sammanställningen och fortsättningsvis benämnda spontanremisser) som kommit in och om dessa kommit från privatpersoner eller organisationer. Enligt remissammanställningen har utöver de 54 remissinstanser som svarat på remissen kommit in dels 40 individuella spontanremisser från privatpersoner eller organisationer, dels 282 namnunderskrifter och likalydande yttranden.

I remissammanställningen under rubriken Övergripande och allmänna yttranden och under rubrikerna för respektive förslag eller bedömning från kommitténs betänkande har remissinstansernas synpunkter och spontanremisserna sammanfattats. Därefter har de olika remissinstansernas svar återgetts och synpunkterna från spontanremisserna tagits upp under en egen rubrik. Ingivarna, såväl remissinstanser som spontanremisser, finns förtecknade i diariet och deras yttranden samlade i akten, med ett undantag. Undantaget gäller Trosrörelsen och Livets ord (ett yttrande) vars yttrande avsåg ett annat ärende och som av misstag ändå blivit omnämnd i den nu aktuella propositionens remissförteckning.

När det gäller övriga organisationer som omnämns i frågan och som inte finns omnämnda vid namn i remissammanställningen ska också följande tilläggas. *Riksförbundet för förstärkt familjehemsvård* är en av medlemsorganisationerna i remissinstansen Forum för familjevård (FF) och deras synpunkter är likartade i de frågor som behandlas i propositionen. *Vuxna adopterades* synpunkter överensstämmer delvis med andra organisationers i de frågor som behandlas i propositionen. Det har därför inte bedömts nödvändigt att omnämna ingivarna av dessa spontanremisser vid namn och särskilt särredovisa synpunkterna från dem i remissammanställningen. Den spontanremiss som i propositionens remissförteckning har betecknats som *Svenska kyrkan, Norrstrands församling* (ett yttrande) får dock betraktas som ett yttrande av en privatperson. Inte heller sådana individuella yttranden från privatpersoner har gjort att ingivarna har bedömts behöva nämnas vid namn i remissammanställningen. Sådana yttranden är omhändertagna tillsammans med övriga spontanremisser under en och samma rubrik i de avsnitt i remissammanställningen som yttrandena avser.

Slutligen önskade utskottet en redogörelse för anledningen till varför man inte nämner de spontanremisser som inkommit från enskilda i propositionens remissförteckning.

I svarspromemorian anføres det att Propositionshandboken (Ds 1997:1) kompletterar de regler som gäller för utformningen av propositioner. Den innehåller bl.a. riktlinjer för den formella utformningen av propositioner. Enligt riktlinjerna ska en förteckning över remissinstanserna fogas som bilaga till propositionen och bilagan nämns under avsnitt Ärendet och dess beredning (se Ds 1997:1 s. 68 f.). Så har skett även i detta fall.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att enligt Propositionshandboken (Ds 1997:1, s. 77) ska remissopinionen sammanfattas mycket kort genom en summarisk jämförelse med kommittéförslaget. Jämförelsen ska i stort sett bara ange om remissinstanserna instämmer i kommittéförslaget eller inte och vilka de viktigare invändningarna är. Så har skett i det aktuella fallet.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

## **1.2 Regeringens bedömning av tillämpning av subsidiaritetsprincipen i förslaget om en europeisk åklagarmyndighet**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 559-2013/14), *bilaga A1.2.1*, begärs att utskottet granskar justitieministerns hantering av justitieutskottets begäran om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i ett förslag till förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet, KOM(2013) 534. I anmälan lämnas en kronologisk redogörelse för ärendet. Anmälaren anför att en djup oenighet inom regeringen verkar ha legat till grund för regeringens oförmåga att lämna en sådan bedömning.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A1.2.2*.

### **Utredning i ärendet**

#### *Gällande rätt*

Enligt 10 kap. 6 § tredje stycket riksdagsordningen (RO) ska regeringen inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet. I förarbetena (framst. 2008/09:RS4) till bestämmelsen betonas vikten av att kontrollen av subsidiariteten sker i nära kontakt med regeringen, i de fall ett utskott bedömer

att ett utkast till lagstiftning aktualiserar en subsidiaritetsprövning (s. 53). Vidare framgår av förarbetena (s. 63) att regeringens bedömning kan lämnas skriftligen och/eller muntligen av ett statsråd eller en statssekreterare, undantagsvis av en annan tjänsteman från det berörda departementet.

Av artikel 6 i protokollet (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogats till unionsfördragen (se EUT C83, 30.3.2010, s. 207) framgår att varje nationellt parlament eller kammare i ett sådant parlament får lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Ett sådant motiverat yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds.

### *Kronologisk redogörelse*

Det aktuella unionsförslaget antogs av kommissionen den 17 juli 2013 och mottogs nästa dag av riksdagen i en engelsk språkversion. Genom e-post från Statsrådsberedningen från den 19 juli 2013 till Riksdagsförvaltningen avisierades en gemensam faktagromemoria för det aktuella förslaget och ett relaterat dokument. Förslaget inkom till riksdagen i en svensk språkversion den 12 augusti 2013. Av en skrivelse från kommissionen framgick att tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av förslaget skulle gå ut den 28 oktober 2013. Kammarerna hänvisade förslaget för subsidiaritetsprövning enligt 10 kap. 6 § tredje stycket RO till justitieutskottet den 29 augusti 2013.

Justitieutskottet begärde den 17 september 2013 information från regeringen om dess bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet. Någon sådan bedömning hade regeringen inte lämnat klockan 10 på förmiddagen den 17 oktober 2013, då utskottet justerade sitt prövningsutlåtande (utl. 2013/14:JuU13) med förslag till riksdagen om att lämna ett motiverat yttrande till unionsinstitutionernas ordförande. Justitieutskottets förslag hade lämnats mot bakgrund av att utskottet ansåg att unionsförslaget i sin helhet stred mot subsidiaritetsprincipen. I utlåtandet angavs att justitieministern vid utskottets sammanträde den 15 oktober 2013 hade uppgett att regeringen alltjämt analyserade förslaget och att man för närvarande inte kunde lämna någon inställning i frågan. Först senare under den 17 oktober 2013 lämnade regeringen in en faktagromemoria (2013/14:FPM10) som innehöll regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella förslaget.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar från den 4 oktober 2013 framgick att justitieministern pekade på frågans komplexitet när det gällde regeringens analys av det aktuella förslaget (anf. 24 i nämndens stenografiska uppteckningar 2013/14:3). Enligt ministern var det inte "så märkvärdigt att regeringen inte är färdig med sin analys när det gäller de olika delarna". Vidare

framgick av justitieministerns anförande vid nämndens sammanträde att regeringen hade saker kvar att diskutera och därför ännu inte hade någon en ståndpunkt i frågan.

Riksdagen beslutade i enlighet med justitiekommitténs förslag att avge ett motiverat yttrande (rskr. 2013/14:25). Under ärendets kammardebatt den 23 oktober 2013 berördes frågan om regeringens hantering av utskottets begäran om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen (se 21 § i kammarens protokoll 2013/14:17).

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2011 regeringens information i samband med subsidiaritetskontroll (bet. 2011/12:KU10 s. 66 f.). Granskningens inriktning gällde hur regeringen uppfyllde sina skyldigheter enligt riksdagsordningen. Granskningen visade att utskotten i vissa fall hade beslutat om en längre tidsram än två veckor. Enligt utskottet gav granskningen inte anledning till någon annan slutsats än att informationen hade lämnats inom de uppsatta tidsramarna. I den regeringen hade haft svårigheter att lämna sin bedömning inom utsatt tid hade kontakter tagits och anstånd beviljats. Utskottet övervägde även inom ramen för granskningen frågan om hur statsråden involveras i beredningsrutiner i ärenden om regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Granskningen visade att de sedvanliga rutinerna för gemensamberedning av regeringsärenden hade tillämpats när regeringens bedömning togs fram, att de tillämpade rutinerna innebar att avstämningar mellan de handläggande tjänstemännen och den politiska ledningen skedde inom departementen och att statsrådets möjligheter att utöva inflytande i ärendena hade säkerställts genom sådana samrådsförfaranden. Utskottet saknade i sammanhanget anledning att i detalj anlägga synpunkter på vilka beredningsrutiner som skulle tillämpas. Utskottet framhöll dock att det enligt riksdagsordningens bestämmelse är regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i ett aktuellt utkast till en lagstiftningsakt som ett riksdagsutskott kan efterfråga. Bedömningen är således att betrakta som ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt i frågan. Inte heller de former under vilka regeringens bedömning lämnats påverkade enligt utskottet hur bedömningen skulle betraktas i konstitutionellt hänseende. Utskottet förutsatte att de rutiner som tillämpas vid framtagande av regeringens bedömningar är utformade på ett sätt som svarar mot de krav som följer av det ovan anförda.

### *Konstitutionsutskottets uppföljning av subsidiaritetsprincipen*

Konstitutionsutskottet följer i enlighet med 10 kap. 6 § åttonde stycket RO tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I sin senaste uppföljning noterade utskottet (bet. 2013/14:KU5 s. 39) att ett utskott får ett sämre underlag för sin bedömning än vad riksdagsordningen förutsätter när det saknas en bedömning från regeringen.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

I en skrivelse av den 5 december 2013 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet tog den 14 januari 2014 emot en svarspromemoria från Justitiedepartementet (bilaga A1.2.2). På frågan om skälen till att regeringen inte hade inkommit med sin bedömning inom den tidsfrist som angetts av riksdagsordningen anges att sakfrågan är mycket komplex och krävde en ingående analys, vilket också framgick av den information som regeringen har lämnat skriftligen och muntligen till riksdagen. Därför kunde inte svaret lämnas inom den angivna tidsfristen, vilket är beklagligt. På frågan om skälen till att regeringen inte kom in med sin bedömning inom ramen för de ytterligare två veckor som justitieutskottet hade erbjudit anges i svarspromemorian att regeringen hela tiden, även efter att den 1 oktober passerades, har strävat efter att så skyndsamt som möjligt lämna besked till riksdagen. Därtill hänvisas till de ovannämnda skälen vad gäller det faktum att regeringen lämnade sin bedömning först den 17 oktober. Av svarspromemorian framgår vidare som svar på en annan fråga att kontakter på tjänstemannanivå mellan Justitiedepartementet och justitieutskottets kansli hade förekommit mot bakgrund av det ovannämnda. Vid dessa kontakter hade utskottskansliet informerats om att regeringen troligtvis inte skulle kunna inkomma med svar inom den tidsfrist som utskottet angett.

### **Utskottets ställningstagande**

Av riksdagsordningen följer en skyldighet för regeringen att inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i unionsförslag. Denna tidsfrist får ses i ljuset av de åtta veckor som riksdagen har till sitt förfogande för subsidiaritetsprövningen. I detta fall har justitieutskottet gett regeringen ytterligare två veckor, dvs. totalt fyra veckor, för att informera om sin bedömning. Trots detta har regeringen inte informerat justitieutskottet inom de uppsatta tidsramarna. Regeringen har således brustit i sin efterlevnad av riksdagsordningens bestämmelser och kan inte undgå kritik.

## **1.3 Regeringens beräkning av klimatmålet för 2020**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1181-2013/14), *bilaga A1.3.1*, begärs att utskottet granskar om regeringens sätt att beräkna uppfyllelsen av riksdagens beslutade klimatmål för 2020 överensstämmer med riksdagens beslut att upptag och utsläpp till och från skogsbruk och annan markanvändning inte bör inkluderas i det nationella klimatmålet. Enligt anmälan har regeringen köpt utsläppsminskningar (s.k. CDM) utomlands vars utsläppsreduktionsenheter är kopplade till upptag av koldioxid via trädplantering eller minskade utsläpp

från vedeldning i syfte att uppfylla det nationella klimatmålet – att minska utsläppen med 40 procent till 2020. Detta står enligt anmälan i strid med riksdagens beslut att upptag och utsläpp till och från skogsbruk eller annan markanvändning inte ska inkluderas i klimatmålet.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Miljödepartementet, *bilaga A1.3.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Den 19 april 2007 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att tillkalla en parlamentarisk beredning för översyn av klimatpolitiken. Beredningen tog namnet Klimatberedningen. Ett särskilt vetenskapligt råd har bistått beredningen i fråga om det vetenskapliga underlaget för klimatpolitiken, och rådets slutsatser har publicerats i Miljövårdsberedningens rapport M 2007:03. Naturvårdsverket och Statens energimyndighet har haft ett gemensamt uppdrag att utarbeta ett underlag för den klimatpolitiska kontrollstationen 2008. Uppdraget, Kontrollstation 2008, redovisades den 30 juni 2007 och har utgjort ett underlag för Klimatberedningen.

Klimatberedningens slutbetänkande Svensk klimatpolitik (SOU 2008:24) redovisades i mars 2008. Den 17 mars 2009 överlämnade regeringen propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat till riksdagen (prop. 2008/09:162). I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner vad regeringen förordar om mål för den svenska klimatpolitiken till 2020 och miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Riksdagen fattade beslut i ärendet den 16 juni 2009. Kammaren biföll miljö- och jordbruksutskottets förslag att propositionen skulle bifallas (bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300). I regeringens skrivelse 2009/10:75 (s. 113) meddelar regeringen att man lagt riksdagens skrivelse om riktlinjer för klimatpolitiken m.m. (rskr. 2008/09:300) till handlingarna.

Den 15 november 2013 ställde Matilda Ernkrans (S) en skriftlig fråga (fråga 2013/14:121) till miljöminister Lena Ek om huruvida ministern ansåg att s.k. CDM-projekt vars utsläppsreduktionsenheter kommer från upptag av koldioxid kan användas för att nå klimatmålet till 2020 utan att detta bryter mot riksdagsbeslutet eller vad regeringen meddelat i propositionen.

### *Kyotoprotokollet*

Kyotoprotokollet, som antogs 1997, är en internationell överenskommelse om att minska utsläppen av växthusgaser. Genom protokollet, som trädde i kraft 2005, har de industrialiserade länderna åtagit sig att minska utsläppen av vissa växthusgaser med minst 5,2 procent från 1990 till 2008–2012. På klimatkonferensen i Doha 2012 förlängdes avtalet till 2020.

Kyotoprotokollet innehåller tre s.k. flexibla mekanismer, varigenom länder kan dra nytta av och tillgodoräkna sig utsläppsminskningar utomlands:

- Handel med utsläppsrätter, som är ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Genom utsläppshandel blir det möjligt att genomföra utsläppsminskningar i det land och i den anläggning där det kostar minst.
- Gemensamt genomförande (Joint Implementation, JI), vilket innebär att industriländer har möjlighet att genomföra åtgärder i andra länder som har åtaganden enligt Kyotoprotokollet, och tillgodoräkna sig utsläppsminskningarna.
- Mekanismen för ren utveckling (Clean Development Mechanism, CDM), som innebär att industriländerna genomför projekt i länder utan egna åtaganden i Kyotoprotokollet, dvs. primärt i utvecklingsländer.

Det finns emellertid en bestämmelse i Kyotoprotokollet, den s.k. supplementaritetsprincipen, som säger att inhemska åtgärder ska utgöra en betydande del av parternas åtgärder och att användningen av flexibla mekanismer ska ses som ett komplement.

Förutom nationella åtgärder och användningen av flexibla mekanismer kan länderna också möta sina åtaganden under Kyotoprotokollet genom att tillgodoräkna sig upptag i kolsänkor. Kyotoprotokollets bestämmelser om kolsänkor återfinns i artikel 3.3 som reglerar geografiska områden där markanvändningen har förändrats (t.ex. avskogning av mark för anläggning av vägar, järnvägar och bebyggelse) och i artikel 3.4 som reglerar områden där markanvändningen är oförändrad (främst skogsbruk och jordbruk). Bestämmelserna i artikel 3.3 är obligatoriska medan länderna väljer vilka delar av artikel 3.4 de ska tillämpa.

Enligt artikel 3.3 ska upptag och utsläpp av växthusgaser som sker på grund av avskogning av skogsmark redovisas, liksom beskogning av mark som tidigare inte varit skogbevuxen. Det är nettoförändringen i kolförråden (kollager) under åtagandeperioden som räknas. Enligt reglerna i artikel 3.4, som gäller under den första åtagandeperioden, får länderna räkna ett i förväg fastställt värde på upptagen. Samtidigt får eventuella utsläpp som beräknas enligt protokollets artikel 3.3 räknas bort. Detta fastställda värde grundas på en beräkning av upptag som kan tillskrivas mänskliga aktiviteter, t.ex. god skogsskötsel. En förutsättning är att landet i fråga vid rapporteringen under åtagandeperioden kan visa att det har en minst lika stor kolsänka som detta värde totalt sett.

### *Klimatberedningens slutbetänkande*

I Klimatberedningens förslag till svenska utsläppsmål till 2020 behandlas de flexibla mekanismerna och kolsänkorna (SOU 2008:24, s. 177 f.):

Sverige ska sätta ett nationellt mål som anger vårt bidrag inom en global och övergripande klimatöverenskommelse. Det ska motsvara Sveriges åtagande inom ramen för en utsläppsminskning på 30 procent inom EU. Enligt Beredningens beräkningar motsvarar detta en utsläppsminskning på ca 35 procent, och ett genomförande av hela Beredningens handlingsplan skulle ge ytterligare ca 3 procentenheter i utsläppsminskningar. [---]

Målet ska innefatta användning av mekanismer som liknar dagens projektbaserade mekanismer enligt Kyotoprotokollet. Sverige ska verka för vidgade möjligheter att använda sådana flexibla mekanismer vid förverkligandet av EU:s gemensamma utsläppsminskning på 30 procent, såväl genom åtgärder inom EU som genom av EU-länderna bekostade åtgärder utanför EU. Sverige ska för egen del utnyttja de möjligheter som anges inom EU och av internationella avtal. Kompensation för de svenska kolsänkorna ingår inte.

När det gäller kolsänkor och motiveringen till varför det svenska klimatmålet inte bör innefatta någon kompensation för dem konstaterar Klimatberedningen följande (s. 372 f.):

Utnyttjande av kolsänkor kan inte varaktigt balansera de utsläpp av koldioxid som följer av användningen av fossila bränslen. Åtgärder för att främja upptag i kolsänkor ersätter inte nödvändiga åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser utan är att betrakta som komplement. Beredningen anser emellertid att det är viktigt att skydda kollager och främja kolsänkorna i enlighet med klimatkonventionens intentioner.

Beredningen anser att kolsänkorna inte nu bör ingå i det nationella målet för år 2020, främst för att det råder alltför stor osäkerhet kring mätmetoder, framtida internationellt regelverk och vilka effekter ett sådant mål skulle kunna ha på biobränslemarknad, skogsindustri och biologisk mångfald. En möjlighet som bör prövas när ökad klarhet nåtts i dessa frågor är om ett särskilt mål ska skapas för kolsänkorna.

Kolsänkornas behandling i en framtida klimatregim är av stor betydelse för möjligheten att minimera avskogningen i tropikerna. Hur kolsänkorna behandlas är även viktigt ur ett svenskt perspektiv. Stora kvantiteter koldioxid finns bundet i våra skogar och marker och små förändringar i de årliga flödena kan ge stora förändringar i Sveriges växthusgasbalans. När en framtida internationell klimatregim ska utformas är det därför betydelsefullt att förutsättningarna för åtgärder som syftar till att bevara och främja kolsänkor är klarlagda. Stor vikt bör läggas vid utformningen av framtida internationella regelverk så att det ger incitament för att bevara tropiska skogar, skydda kolsänkor och åtgärder för minskad avgång av andra växthusgaser från olika marker. Beredningen anser också att det är viktigt att åtgärder för att främja kolsänkor och utvinning av biobränslen utvecklas med hänsyn till de svenska miljömålen.

Åtgärder som främjar kolsänkorna kan också öka utbudet av biomassa för användning i skogsindustrin eller som biobränsle. Sådana åtgärder kan därmed ha en dämpande effekt på kostnaderna för övergång från fossila bränslen till biobränslen. Beredningen anser att det bör utredas hur möjliga åtgärder och incitament på nationell nivå kan utformas för skydd av kollar i skog och mark samt för att öka upptaget i kolsänkor och minska avgången av koldioxid och andra växthusgaser från förändrad markanvändning, organogena jordar [jordarter som huvudsakligen består av organiskt material] och torvmarker. I analysen bör ingå att studera effekter av möjliga styrmedel, t.ex. för biologisk mångfald, läckage av växtnäring, biobränsleanvändningen och skogsnäringen.

På sidan 353 f. ger Klimatberedningen sin syn på de flexibla mekanismerna:



Beredningen anser att främst CDM är viktig för att stödja kapacitetsuppbyggnad och tekniköverföring till länder utan åtaganden i Kyotoprotokollet. Satsningar på CDM-projekt kan skapa förtroende mellan utvecklingsländer och industriländer, bidra till en mer hållbar utveckling samt stärka utvecklingsländernas möjlighet att på sikt göra åtaganden om att begränsa utsläppen. [– – –]

Det bör framhållas att Sverige genom att använda mekanismerna kan öka kostnadseffektiviteten i klimatpolitiken genom att dyrare nationella utsläppsminskningar skjuts på framtiden. Därmed ökar också möjligheterna för att göra en totalt sett större reduktion än annars av växthusgasutsläppen till samma kostnad. Samtidigt kan behovet av snabbare framtida utsläppsminskningar i Sverige öka.

Beredningen noterar att det förekommer kritik mot CDM:s funktions-sätt. Beredningen anser att CDM behöver effektiviseras och utvecklas så att mekanismens bidrag till hållbar utveckling kan säkras och större volymer av utsläpp kan omfattas. Bland annat behöver regelverket utvecklas med möjligheter för s.k. program-CDM och sektors-CDM. Samtidigt bör höga krav ställas på att projekten verkligen leder till utsläppsminskningar.

Statliga satsningar på CDM och JI kan ske antingen direkt genom statliga program eller genom köp av utsläppsreduktionsenheter på marknaden. Beredningen föreslår att det även i fortsättningen bedrivs statliga program för investeringar i CDM/JI. Statliga program har en fortsatt viktig roll att fylla eftersom CDM och JI fortfarande kan sägas befinna sig i en uppbyggnadsfas. Det ökar också möjligheten till styrning och uppföljning av projektverksamheten.

Sveriges satsningar på CDM/JI bör i första hand inriktas på projekt för förnybar energi och energieffektivisering. Det finns starka motiv för att sprida insikten att åtgärder som minskar växthusgasutsläppen kommer att ha ett värde på den internationella koldioxidmarknaden. Möjligheten för de fattigaste länderna att skaffa sig breddad praktisk erfarenhet av internationellt klimatsamarbete genom medverkan i t.ex. CDM är viktig. En god geografisk spridning med en betydande andel av satsningarna i de fattigaste länderna bör därför också eftersträvas även om detta inte innebär maximal kortsiktig kostnadseffektivitet.

### *Regeringens proposition*

I proposition 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat lägger regeringen fram en sammanhållen klimat- och energipolitik. Målet är att Sveriges utsläpp av växthusgaser 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. För att nå målet avser regeringen att redan beslutade styrmedel ska kompletteras med utvecklade ekonomiska styrmedel på skatteområdet. Sådana utvecklade ekonomiska styrmedel ska kunna bidra till en minskning av utsläppen med två miljoner ton. Regeringen avser även att tidigt och fullt ut genomföra minskningar i enlighet med beslutade åtgärder inom EU. Därutöver kommer Sverige, inom ramen för det nationella målet, att genomföra utsläppsminskande åtgärder i andra länder, såsom gröna investeringar i utvecklingsländer eller insatser i andra EU-länder.

Regeringen slår i propositionen (s. 28) fast att två tredjedelar av utsläppsminskningarna ska genomföras i Sverige och en tredjedel i form av investeringar i andra EU-länder eller genom flexibla mekanismer, t.ex. CDM.

När det gäller upptag och utsläpp från skogsbruk och annan markanvändning konstaterar regeringen följande (s. 35):

Upptag och utsläpp knutna till skogsbruk och annan markanvändning bör inte nu ingå i det nationella målet för år 2020. Avgörande för hanteringen av denna sektor i relation till målet är dess behandling i en internationell klimatregim samt att tillförlitlig mätmetodik finns. När resultatet från förhandlingarna om en framtida internationell klimatregim föreligger bör frågan om att inkludera skogsbruk och annan markanvändning i målet eller om att upprätta ett särskilt mål för sektorn prövas på nytt.

I propositionens avsnitt 8.9 Utsläppsminskningar i andra länder (s. 104 f.) utvecklar regeringen sin bedömning att Sverige och andra industrialiserade länder måste ta ansvar och bidra till finansieringen av utsläppsminskningar i utvecklingsländer. Mekanismer som CDM bidrar till tekniköverföring av ny miljöteknik och till att öka förtroendet mellan industri- och utvecklingsländer i det internationella klimatarbetet. Genom internationellt samarbete kan de globala insatserna mot klimatförändringar omfatta mer långtgående åtaganden och genomföras i enlighet med klimatkonventionens princip om kostnadseffektivitet. När det gäller den framtida inriktningen för de svenska insatserna utomlands anför regeringen bl.a. följande (s. 111):

Sverige bör eftersträva att delta i projekt som är nyskapande och kvalitetsinriktade. Initiativ av detta slag har tagits av bl.a. Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken. Insatser bör också kunna göras med avseende på undvikande av skogsavverkning och skogsskövling (REDD).

### *Miljö- och jordbruksutskottets betänkande*

I betänkande 2008/09: MJU28 behandlar miljö- och jordbruksutskottet regeringens proposition En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) tillsammans med följdmotioner och motioner från allmänna motionstiden.

Utskottet ställer sig bakom de bedömningar som regeringen gjort i propositionen och godkänner vad regeringen förordar om mål för den svenska klimatpolitiken till 2020 och om miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Samtliga motionsyrkanden avstyrks. I betänkandet finns 63 reservationer.

När det gäller propositionens planerade uppdelning som innebär att två tredjedelar av utsläppsminskningarna ska genomföras i Sverige och en tredjedel i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som t.ex. CDM anför utskottet följande (s. 26).

För att uppnå målet att minska utsläppen med 40 % till 2020 för den icke handlande sektorn jämfört med utsläppen 1990 beräknar regeringen att två tredjedelar av dessa minskningar sker i Sverige och en tredjedel i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM. Utskottet ansluter sig till regeringens bedömning att investeringar i utvecklingsländer för minskad klimatpåverkan är centrala för att nå tillräckliga globala utsläppsminskningar. Sveriges trovärdighet i internationella förhandlingar stärks om de projektbaserade mekanismerna ingår i klimatmålet.

När det gäller upptag och utsläpp från skogsbruk och annan markanvändning anför utskottet följande (s. 87).

Vad gäller internationella bokföringsregler för växthusgasflöden inom skogsbruk och annan markanvändning anser utskottet i likhet med regeringen att en framtida internationell klimatöverenskommelse bör ge starkare incitament för att främja kolsänkor och hindra avskogning. Strävan bör vara att så stor del som möjligt av växthusgasflödena till och från skog och mark ska inkluderas. Möjligheten att mäta, uppskatta och verifiera flöden bör härvid vara ett centralt kriterium för att sådana flöden ska inkluderas i en överenskommelse. I ett globalt perspektiv är behovet av åtgärder för minskad avskogning i tropikerna akuta. Det är därför av stor betydelse att en framtida internationell klimatöverenskommelse ger incitament för minskad avskogning i tropikerna. Regelverket för beräkning och bokföring av växthusgasflöden till och från skog och skogsmark bör utformas så att det gynnar ett hållbart skogsbruk. För att få en mer heltäckande bild av kolflödena är det också av betydelse att det kol som finns lagrat i träbaserade produkter räknas med i ett framtida klimatavtal.

Senare i betänkandet (s. 107 f.) behandlar utskottet flexibla mekanismer såsom CDM mer ingående.

Utskottet delar den bedömning som regeringen redovisar i propositionen om att Sverige och andra industrialiserade länder måste ta ansvar och bidra till finansieringen av utsläppsminskningar i utvecklingsländer. Det bidrar till överföring av ny miljöteknik och till att öka förtroendet mellan industri- och utvecklingsländer i det internationella klimatarbetet. Genom internationellt samarbete kan de globala insatserna mot klimatförändringar omfatta mer långtgående åtaganden och genomföras i enlighet med klimatkonventionens princip om kostnadseffektivitet. Mekanismen för ren utveckling (CDM) och de nya mekanismer som integreras i en Köpenhamnsöverenskommelse ges en större roll i den svenska klimatpolitiken. Dessa är viktiga instrument för investeringar i grön teknologi i växande ekonomier och utvecklingsländer. Dessa investeringar bidrar även till att skapa en global utsläppsmarknad där det sätts ett pris på utsläppen även i länder utan bindande åtaganden om utsläppsminskningar. Det möjliggör för snabbt växande länder att inte behöva gå en koldioxidintensiv väg när ekonomin växer, utan i stället välja att undvika att investera sig fast i ett fossilberoende. Det möjliggör för utvecklingsländer att tidigt bygga samhället med grön teknik och undvika beroende av kolkraft. FN-kontrollen av insatserna säkerställer att de går till åtgärder som annars inte skulle ha blivit av.

### *Det svenska programmet för CDM och JI*

Energimyndigheten ansvarar för det statliga svenska programmet för Mekanismen för ren utveckling (CDM) och Gemensamt genomförande (JI). Programmet är inriktat på medverkan i enskilda CDM- och JI-projekt och på deltagande i multilaterala CDM- och JI-fonder. Vid årsskiftet 2012/2013 deltog Energimyndigheten i 68 enskilda CDM- och JI-projekt och medverkade i 7 multilaterala CDM- och JI-fonder. Genom fondprojekten och de enskilda projekten är myndigheten delaktig i projekt i totalt 42 länder (se ER2013:02 Årsrapport 2012 för Sveriges CDM- och JI-program).

De flesta enskilda projekten i Energimyndighetens portfölj tillhör projektkategorierna förnybar energi eller energieffektivisering. I projektkategorierna

Skogsbruk och markanvändning (LULUCF, Land Use, Land-Use Change and Forestry) bedriver Sverige ett projekt, ett skogsplanteringsprojekt i Uganda. Sammantaget utgör kategorin Skogsbruk och markanvändning 4 procent av de svenska utsläppsminskningsenheterna inom CDM och JI (ER2013:02, s. 37).

Utöver de enskilda projekten deltar Energimyndigheten även i sju multilaterala CDM- och JI-fonder. Ett viktigt kriterium för valet av fonder har varit möjligheten för myndigheten att aktivt kunna påverka fondernas inriktning och verksamhet. Projektkategorin Förnybar energi utgör det största volymsegmentet i den svenska fondportföljen. Fondandelarna inom projektkategorin Beskogning är mycket små, vilket Energimyndigheten förklarar med att det totalt finns väldigt få CDM-projekt inom denna kategori (ER2013:02, s. 42).

### *Skriftlig fråga*

Den 15 november 2013 ställde Matilda Ernkrans (S) en skriftlig fråga (fr. 2013/14:121) till miljöminister Lena Ek om huruvida ministern ansåg att CDM-projekt vars utsläppsreduktionsenheter kommer från upptag av koldioxid kan användas för att nå klimatmålet till 2020 utan att detta bryter mot riksdagsbeslutet eller vad regeringen meddelat i propositionen. I svaret på frågan den 27 november 2013 anförde miljöministern följande:

Riksdagen underströk i nämnda betänkande [2008/09:MJU28] även vikten av att Sverige bidrar till finansiering av utsläppsminskning i utvecklingsländer och att utvecklingen av internationellt samarbete och flexibla mekanismer har en viktig roll i detta. Inom ramen för de internationella insatserna bör satsningar på projekt inom mekanismen för ren utveckling (CDM) ske, företrädesvis i Sydostasien, Latinamerika och Afrika och särskilt i minst utvecklade länder samtidigt som krav på kostnadseffektivitet ska upprätthållas.

Projekt inom CDM som leder till återbeskogning är relativt nya och utgör ännu endast ca en procent av det totala antalet registrerade CDM-projekt i världen. De är särskilt viktiga för Afrika. Majoriteten av CDM-projekten i världen har utvecklats inom områdena förnybar energi, energi-effektivisering och metanavskiljning. För flertalet av Afrikas länder, inte minst de minst utvecklade länderna är möjligheterna att skapa projekt inom dessa områden begränsade eftersom förekomsten av relevant industriverksamhet och infrastruktur är begränsad. Inom markanvändningssektorn finns däremot en större potential i afrikanska länder där jord- och skogsbruk dominerar.

Det är därför angeläget att bidra till den tekniska utvecklingen av återbeskogningsprojekt inom CDM och att bygga på erfarenheterna av att genomföra dem. Bland de drygt 80 projekt som Sverige köper utsläppsminskningsenheter från finns dock bara ett projekt inom skogsplantering. Det är ett projekt i Uganda, ett land som tillhör kategorin minst utvecklade länder, och detta projekt motsvarar ungefär 3 procent av det totala antalet förvärvade enheter inom det svenska klimatinvesteringsprogrammet.

Återbeskogningsprojektet i Uganda är ett tydligt exempel på hur Sverige har kunnat bidra till att CDM har utvecklats och kommit fattiga länder till godo på ett mycket tydligt sätt. Minskad global avskogning är en viktig åtgärd för att klara tvågradersmålet. Engagemang i internationella skogsprojekt innebär minskade globala utsläpp och är av stor vikt för att även de allra fattigaste länderna ska ha möjlighet att ta del av den internationella växthusgasmärknaden.

### *Gällande rätt*

Enligt 9 kap. 6 § regeringsformen kan riksdagen besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden. En metod att göra detta är riktlinjebesluten. Med riktlinjer för statens verksamhet på ett område avses bl.a. grunderna för själva verksamheten, inte minst målen och de huvudsakliga målen. I en proposition med förslag till riktlinjer begär regeringen riksdagens godkännande av dessa riktlinjer. Många frågor som är betydelsefulla för samhällsutvecklingen kan på detta sätt bedömas av riksdagen på ett tidigt stadium, då ännu flera vägar att uppnå målen står öppna (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl. 2012, s. 449).

I en artikel från 1992 konstaterar Nils Stjernquist att riktlinjer enligt 9 kap. 6 § regeringsformen inte är rättsligt bindande, vare sig för regeringen eller myndigheterna eller för den enskilde (Stjernquist, Riktlinjer i svensk offentlig rätt, s. 233–246 i Förvaltningsrättslig tidskrift 1–3/92).

### *Tidigare granskning*

Våren 2011 granskade konstitutionsutskottet (bet. 2010/11:KU20) hur regeringen hade genomfört riksdagens riktlinjebeslut om Försvarsmaktens grundorganisation. Utskottet kunde då konstatera att riksdagen aldrig hade fattat beslut om ingenjörskompanierna i Boden, vilket var den grundläggande frågan som väckts i granskningsanmälan. Således ledde inte granskningen till något ytterligare uttalande av utskottet.

### *Promemoria från regeringskansliet*

Genom en skrivelse till regeringskansliet den 18 februari 2014 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 11 mars 2014 en svarspromemoria utarbetad vid Miljödepartementet (bilaga A1.3.2).

Utskottet önskade i sin skrivelse svar på frågan om på vilka grunder upptag och utsläpp från skogsbruk och annan markanvändning inkluderas i de åtgärder som vidtas utanför Sveriges gränser när åtgärder av detta slag inte inkluderas i de nationella åtgärderna.

I svarspromemorian anförs det att regeringen i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) föreslog för riksdagen att utsläppen för Sverige för år 2020 för den icke handlande sektorn bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Minskningen ska ske genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM (Clean Development Mechanism). Regeringen angav i ovan nämnda proposition att upptag och utsläpp till och från skogsbruk och annan markanvändning för närvarande inte bör inkluderas i det nationella målet till 2020, men att frågan bör prövas på nytt när resultatet från de internationella förhandlingarna om en framtida internationell klimatregim föreligger.

I propositionens kapitel 8, Nationella åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige och i andra länder (prop. 2008/09:162 s. 59 f.), framgår

att de svenska kolsänkorna, det vill säga upptag av växthusgaser från skogsbruk och annan markanvändning i Sverige, inte för närvarande bör tillgodöras inom ramen för det nationella målet. Det framgår även vad som föreslås ingå i de internationella klimatinvesteringarna (se prop. 2008/09:162 s. 110). Här redogörs för investeringarnas syfte, som inkluderar att bidra till uppfyllandet av framtida svenska och internationella klimatåtaganden och till att utveckla och förbättra de flexibla mekanismerna. Regeringen anför vidare att satsningar på CDM-projekt företrädesvis bör ske i Sydostasien, Latinamerika och Afrika för att öka den geografiska spridningen av dessa projekt och att projekten i de minst utvecklade länderna och östater som har utvecklingslandsstatus är särskilt angelägna. Regeringen skriver även att satsningar bör kunna göras i projekt för att undvika skogsavverkning och skogsskövling.

I svarspromemorian anges det att de internationella klimatinvesteringarna finansieras genom anslaget 1:13 under utgiftsområde 20. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 20 s. 92) framgår att ändamål för anslaget är utgifter för insatser för internationella klimatinvesteringar som syftar till att uppfylla det svenska etappmålet för begränsad klimatpåverkan till 2020 och internationella klimatåtaganden. Det framgår också att insatserna ska göras genom att man deltar i, förbereder, genomför, utvärderar och utvecklar projekt och metoder för gemensamt genomförande (JI) och CDM under Kyotoprotokollet samt liknande mekanismer som utvecklas i anslutning till FN:s klimatkonvention. Det är tydligt att anslaget kan användas till förvärv av utsläppsenheter för att nå målet till 2020 och för att utveckla de flexibla mekanismerna.

Av svarspromemorian framgår det att Sverige, inom ramen för det internationella klimatinvesteringsprogrammet, har ett bilateralt återbesogningsprojekt inom CDM samt flera CDM-program för energieffektiva spisar i afrikanska länder. Sverige har även genom klimatinvesteringsprogrammet andelar i två skogsprojekt via Prototype Carbon Fund (PCF) vid Världsbanken. Programmen för energieffektiva spisar är i första hand projekt för energieffektivisering, men de utsläppsminskningensenheter som genereras inom projekten baseras på beräkningar av minskade utsläpp av koldioxid på grund av minskad avskogning. Utöver minskade växthusgasutsläpp bidrar projekten till flera positiva bieffekter, t.ex. i fråga om biologisk mångfald, lokala försörjningsmöjligheter och hälsa.

Vidare påpekas det i svaret att skogs- och markanvändningssektorn har en mycket viktig roll i ett internationellt perspektiv för att klara miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och dess innebörd att den globala uppvärmningen ska begränsas till högst två grader över den förindustriella nivån. Regeringen och riksdagen har uttalat att utsläpp av växthusgaser från och upptag i skogsbruk och annan markanvändning i så stor utsträckning som möjligt bör inkluderas i en framtida global klimatregim, förutsatt att tillförlitliga metoder finns att tillämpa (se prop. 2008/09:162 s. 60, bet. 2008/09: MJU28 s. 87, rskr 2008/09:300). Att bidra till att utveckla bokföringsmetoder och mekanismer för att mäta och minska utsläppen av växthusgaser från skogsbruk och annan

markanvändning i utvecklingsländer är därför viktigt. De minst utvecklade länderna och i synnerhet flera länder i Afrika saknar till stor del kapacitet och förutsättningar för traditionella CDM-projekt inom förnybar energi och energieffektivisering. Projekt inom skogs- och markanvändningssektorn är därför även viktiga för att kunna bygga upp kapacitet för och utveckla CDM i dessa länder. Sådana projekt innebär att möjligheten att geografiskt sprida de svenska insatserna till de fattigaste länderna i framför allt Afrika ökar väsentligt.

Sammanfattningsvis konstateras det i svarspromemorian att upptag och utsläpp till och från nationellt skogsbruk och annan markanvändning för närvarande inte ska inkluderas i det nationella målet till år 2020. Regeringen har uttalat (prop. 2008/09:162 s. 31) att frågan bör prövas på nytt när resultat från de internationella förhandlingarna om en framtida internationell klimatregim föreligger. Men varken i riksdagens betänkande (bet. 2008/09: MJU 28, rskr. 2008/09:300) eller i regeringens propositioner (se prop. 2008/09:162 och efterföljande budgetpropositioner) angavs några begränsningar för att skogs- och markanvändningsprojekt kan ingå i de internationella klimatinvesteringarna. Tvärtom underströk regeringen och riksdagen skogs- och markanvändningssektorns betydelse för att nå de globala klimatmålen och efterfrågade insatser för att minska den globala avskogningen (se prop. 2008/09:162 s. 60, bet. 2008/09: MJU28 s. 87, rskr. 2008/09:300). Innan det nationella klimatmålet ska vara uppfyllt år 2020 finns det möjlighet att återkomma i frågan om huruvida de utsläppsenheter som härrör från internationella klimatinvesteringar kopplade till skogsbruk och annan markanvändning även ska användas för att uppfylla målet.

Utskottet önskade också svar på frågan om hur de nationella åtgärderna för att nå klimatmålet till 2020 förhåller sig till Kyotoprotokollets artiklar 3.3 och 3.4.

Av svaret framgår att Sverige rapporterar förändrade upptag och utsläpp av växthusgaser från markanvändning, förändring av markanvändning och skogsbruk (LULUCF<sup>1</sup>) till FN:s klimatkonvention i enlighet med reglerna i klimatkonventionen och dess Kyotoprotokoll. För Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012 har Sverige utöver den obligatoriska bokföringen av förändrade utsläpp och upptag av växthusgaser enligt artikel 3.3 tillämpat artikel 3.4 och därmed också bokfört utsläpp och upptag av växthusgaser förknippade med skogsbruk i enlighet med vad riksdagen beslutat (bet. 2005/06: MJU14, rskr. 2005/06:389). Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod pågår 2013–2020. Hur EU och dess medlemsstater ska implementera och ratificera den andra åtagandeperioden förhandlas just nu inom EU. För den andra åtagandeperioden har regelverket för att bokföra upptag och utsläpp från LULUCF förändrats. Förändrade upptag och utsläpp från pågående skogsbruk är obligatoriskt att bokföra under den andra åtagandeperioden. Det nya regelverket innebär också att man för skogsbruk bokför nettoutsläppsförändringar

<sup>1</sup> Land Use, Land Use Change and Forestry.

jämfört med en referensnivå baserad på en prognos av den förväntade utvecklingen. Sverige har ännu inte beslutat huruvida frivilliga aktiviteter under artikel 3.4 ska ingå i bokföringen för den andra åtagandeperioden. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan om att ratificera den andra åtagandeperioden så snart de nödvändiga besluten är fattade på EU-nivå.

### **Utskottets ställningstagande**

Utifrån de synpunkter som konstitutionsutskottet har att anlägga ger granskningen inte anledning till något uttalande.

## **1.4 Regeringens information till riksdagen angående bemanningen av insatsorganisation 2014**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1217-2013/14), *bilaga A1.4.1*, begärs det att utskottet granskar hur regeringen i sin styrning av Försvarsmakten har säkerställt genomförandet av riksdagens försvarsbeslut om insatsorganisation 2014 och om regeringen har följt gällande regler för information till riksdagen om förseningen av genomförandet. I anmälan hänvisas till att riksdagen 2009 fattade beslut om en ny inriktning för försvaret i enlighet med regeringens försvarspolitiska proposition och att beslutet omfattade att inriktningen skulle vara att insatsorganisationen 2014 skulle bestå av vissa förband. I anmälan anförs att Riksrevisionen i en aktuell granskningsrapport (RiR 2013:22) konstaterar att Försvarsmakten inte kommer att kunna nå upp till de krav på insatsverksamheten som riksdagen och regeringen har beslutat under de närmaste åren. Riksrevisionens granskning visar att brister i uppfyllnaden av personal och materiel kommer att innebära att det blir svårt för Försvarsmakten att leva upp till kraven på förmåga även då insatsorganisationen ska vara helt införd 2019. Anmälaren anför att regeringen enligt Riksrevisionen inte har gett Försvarsmakten alla de förutsättningar som behövs för en effektiv insatsverksamhet och vill mot den bakgrunden att konstitutionsutskottet granskar regeringens styrning av Försvarsmakten. I anmälan anförs vidare att det framgår av innehållet i de senaste budgetpropositionerna att regeringen inte har återkommit till riksdagen och meddelat att insatsorganisation 2014 är försenad. Anmälaren vill att konstitutionsutskottet granskar om regeringen har följt gällande regler då den underlåtit att ge riksdagen information om Försvarsmaktens betydande svårigheter att klara införandet av insatsorganisation 2014 i tid.



## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A1.4.2*. Utskottet har även hållit en utfrågning med försvarsminister Karin Enström, *bilaga B4*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund: 2009 års försvarspolitiska beslut*

Regeringen överlämnade den 19 mars 2009 proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar till riksdagen. I propositionen (s. 5) föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna

- att målet för politikområdet Försvar upphör att gälla vid utgången av 2009
- det mål för det militära försvaret som ska gälla fr.o.m. 2010
- att de krav på operativ förmåga som riksdagen tidigare beslutat ska upphöra att gälla vid utgången av 2009
- regeringens förslag till Försvarsmaktens operativa förmåga fr.o.m. 2010
- inriktningen för insatsorganisationens utformning 2014.

Målet för politikområdet föreslås fr.o.m. 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet (s. 33). När det gäller kraven på operativ förmåga föreslår regeringen att Försvarsmakten fr.o.m. 2010 ska ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Regeringen anför vidare som sin bedömning att Försvarsmaktens operativa förmåga bör möta kraven på ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet (s. 38 f.). I skälen för bedömningen anføres bl.a. följande:

Försvarsberedningen har föreslagit att Försvarsmakten på sikt och efter genomförda reformer ska öka insatsförmågan. Detta ska ske bl.a. genom att över tid kunna hålla upp till 2000 personer ur markstridskrafterna insatta nationellt och internationellt. Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens uppfattning. Regeringen anser dock att det, ur ett försvarspolitiskt perspektiv, är mer relevant att på sikt kunna hålla upp till ca 2000 personer ur insatsförbanden, ur olika stridskrafter, insatta nationellt och internationellt. (— —)

Försvarsmaktens förslag till inriktning innebär att förmågan till kontinuerliga insatser vid utgången av 2014 uppgår till cirka 1700 personer. Till detta ska läggas en förmåga att hålla cirka 300 personer i beredskap för evakuerings- och förstärkningsinsatser. Dessutom har Försvarsmakten planerat för att hålla ett snabbinsatsförband i hög beredskap vart tredje år. Förmågan att hålla 2000 personer kontinuerligt insatta uppnås först 2019.

Regeringens ambition att öka förmågan till att genomföra insatser internationellt ligger fast. Regeringen anser dock att det antal insatta personer som förmågan ska omfatta kan tillåtas att bli lägre om mindre personalintensiva förband, främst inom marin- och flygstridskrafterna efterfrågas och används. Det bör enligt regeringens uppfattning vara den samlade

effekten av våra bidrag som bör vara utgångspunkten för Försvarsmaktens utformning av sin förmåga, inte ett kvantitativt mål för förmågans omfattning (s. 42 f.).

I propositionen lämnar regeringen förslag till insatsorganisationens utveckling fram till 2014, dvs. vilka förband insatsorganisationen enligt inriktningen ska bestå av 2014. Vidare redovisar regeringen en bedömning av vilka beredskapskrav som ska gälla för förbanden. Regeringen uttalar i propositionen att den nya insatsorganisationen bör vara intagen 2014, men gör samtidigt bedömningen att samtliga förband inte kommer att vara fullt operativa då, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Regeringen understryker vidare att den föreslagna utvecklingen vad gäller insatsorganisationens utformning bara kan ske i den takt som ekonomin medger och att den inriktning som anges därför kan komma att justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet. Regeringen anför att den vid behov avser att återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i annan proposition. Regeringen avser vidare att återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder och effektiviseringar som planeras och genomförs för att möjliggöra den fortsatta reformeringen i syfte att uppnå de mål som regeringen föreslår i propositionen (s. 13 och 45 f.). Vad gäller de ekonomiska förutsättningarna för försvarets omställning redovisar regeringen i propositionen sin bedömning att de ekonomiska nivåer för området Försvar som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009 bör vara utgångspunkt för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition (s. 107 f.). Riksdagen beslutade den 16 juni 2009 i enlighet med propositionen (bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). I betänkandet fanns 12 reservationer (S, MP och V).

### *Gällande ordning*

#### **Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna**

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Enligt 12 kap. 1 § RF lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte lyder under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner.

Enligt 9 kap. 6 § RF kan riksdagen besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden. Med riktlinjer avses enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 345 f.) bl.a. grunder för själva verksamheten, främst angivande av målen och de huvudsakliga medlen. Det kan också vara fråga om huvuddragen i den organisation som krävs. I förarbetena framhålls att många frågor som är betydelsefulla för samhällsutvecklingen genom bestämmelsen kan komma under riksdagens bedömande på ett tidigt stadium, då flera vägar att uppnå målen ännu står öppna. Även om riktlinjebesluten inte

är rättsligt bindande förutses i förarbetena att de kan få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet, särskilt om de kombineras med beslut om anslag eller bemyndiganden. I Förvaltningsutredningens betänkande Politisk styrning – administrativ självständighet (SOU 1983:39) anfördes att regeringens ansvarighet inför riksdagen inte påverkas av i vilken utsträckning regeringen väljer att utöva sin styrning med generella styrmedel. Inte heller reduceras det konstitutionella ansvarsförhållandet av att riksdagen i många fall genom att bifalla riktlinjepropositioner eller göra uttalanden i anslutning till anslagsbeslut har gett sitt samtycke åt en viss befogenhetsfördelning och organisation av den statliga verksamheten (s. 99).

Enligt 3 kap. 2 § fjärde stycket riksdagsordningen (RO) bör en proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § RF för statens verksamhet innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas. Föreskriften är inte bindande men har till syfte att stärka riksdagens möjligheter att delta i de långsiktiga bedömanden som ofta är de reellt styrande och ge riksdagen samma beslutshorisont som regeringen och myndigheterna (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 721).

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m. s. 290 f.) angavs att myndighetsstyrningen ska bli mer långsiktig och strategiskt orienterad. För att öka långsiktigheten ska myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Vidare angavs att myndigheterna ska styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter och, med beaktande av den politiska dagordningen, med olika intensitet över tiden. Regeringen bedömde vidare att de kontakter som tas mellan regeringen och myndigheterna är nödvändiga för att den styrning som kommer till uttryck genom instruktion, regleringsbrev etc. ska fungera i praktiken. Behovet av att utveckla myndighetsdialogen såväl till form som till innehåll borde enligt regeringen prövas. Den förändrade inriktningen av myndighetsstyrningen kommer också till uttryck i 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175).

### **Regeringens information och resultatredovisning till riksdagen**

Av 3 kap. 2 § första stycket RO 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).

Enligt 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena. Av förarbetena framgår att resultatinformationen bör utformas som ett underlag för riksdagens beslut och att resultatredovisningen bör utvecklas framför allt på områden som rör stora belopp eller där

eftersträvide samhällseffekter är särskilt betydelsefulla. Resultatredovisningen bör avse effekterna av statens verksamhet och de bidrag som insatserna har inneburit i förhållande till de mål riksdagen har beslutat om. Det har dock inte ansetts lämpligt att i lag reglera den närmare utformningen av resultatinformationen och på vilken nivå den bör lämnas inom respektive utgiftsområde, med hänvisning till att det bör finnas utrymme för regeringen och riksdagen att utveckla verksamhetsanpassade former för detta över tiden. I förarbetena betonas att bestämmelsen självfallet inte utesluter att resultatredovisningar lämnas även i andra sammanhang. Det anförs tvärtom att det kan vara naturligt att regeringen redovisar fördjupade analyser av olika verksamheter i skrivelser och i särpropositioner. Det framhålls också att riksdagen även kan begära resultatinformation för olika verksamheter när behov finns (prop. 2010/11:40 s. 100 f.).

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

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. s. 339 f.) anförde regeringen att en ökad grad av verksamhetsanpassning i styrningen av förvaltningsmyndigheterna ställer högre krav på såväl regeringen som riksdagen. Det innebär bl.a. att regeringen har att överväga vilka mål som ska beslutas eller anges för olika utgiftsområden eller delar av utgiftsområden, vilka indikatorer och mått som ska användas samt vilken resultatinformation som bör lämnas vid olika tidpunkter för att skapa förutsättningar för en fullödlig formaliserad dialog mellan riksdagen och regeringen om resultaten. Regeringen framhöll i detta sammanhang att riksdagens utskott har en viktig roll att spela i att precisera sina behov av resultatinformation och att föra en aktiv resultatdialog med regeringen. Vidare angavs att regeringens resultatredovisning i första hand syftar till att ge riksdagen möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda och att det ytterst är en uppgift för regeringen att, med beaktande av berörda utskotts önskemål, besluta om inriktning, omfattning, periodicitet etc. när det gäller redovisning av resultat inom ett utgiftsområde. Regeringen underströk att förändringarna i riktning mot ökad verksamhetsanpassning och flexibilitet i resultatstyrningen också syftar till att successivt öka kvaliteten och precisionen i resultatredovisningen till riksdagen.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor om regeringens ansvar för styrningen av myndigheter och information till riksdagen samt vissa frågor som rör Försvarmakten.

Våren 2006 granskade utskottet om försvarsministern och regeringen brutit i genomförandet av riksdagens beslut om subarktisk förmåga hos Försvarmakten (bet. 2005/06:KU20 s. 17 f.). Utskottets granskning visade att regeringen i Försvarmaktens regleringsbrev för budgetåren 2005 och 2006 lämnat

anvisningar om myndighetens verksamhet i fråga om förmåga och kompetens för strid i subarktiskt klimat. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Våren 2008 granskade utskottet f.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks ansvar när det gäller Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). Utskottets granskning visade att de ansvariga f.d. statsråden och den dåvarande regeringen hade följt utvecklingen vid den berörda myndigheten och att den dåvarande regeringen genom de regleringsbrev som riktades till myndigheten verkade för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterade dock att de åtgärder som vidtagits inte lyckades förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen under en följd av år varit bristfällig. Den dåvarande regeringen och de ansvariga f.d. statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 2009 granskade utskottet dåvarande statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag (bet. 2008/09:KU20 s. 221 f.). Utskottet erinrade bl.a. om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet, varigenom regeringen kan hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Vidare underströk utskottet att regeringen under alla förhållanden ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Till utskottets ställningstagande fogades en reservation (S, V, MP).

Våren 2010 granskade utskottet om regeringens förberedelser för ett nytt personalförsörjningssystem inom Försvarsmakten legat inom ramen för vad regeringen kan besluta om utan att begära riksdagens medgivande (bet. 2009/10:KU20 s. 39 f.). Granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

Våren 2011 granskade utskottet regeringens information till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan (bet. 2010/11:KU20 s. 10 f.). Granskningen visade att det hade skett en ökning av både kostnaderna för och antalet soldater i snabbinsatsstyrkan utan att riksdagen informerades. I samband med en utfrågning i ärendet svarade dåvarande försvarsminister Sten Tolgfors på en allmänt ställd fråga om var gränserna går för att ha informerat riksdagen 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. Utskottet framhöll i sitt ställningstagande att budgetlagens bestämmelser om regeringens redovisningsskyldighet medför en skyldighet för regeringen att informera riksdagen så att den ges en rättvisande bild. Utskottet ansåg att berörda regeringars information till riksdagen varit sen, otydlig och otillräcklig och att detta är allvarligt då regeringen genom detta inte gett riksdagen en rättvisande bild av verksamheten. Utskottet uttalade att det är viktigt att riksdagen informeras om avvikelser av det aktuella slaget så att den ges möjlighet att ta ställning till eventuellt förändrade förutsättningar. Utskottet underströk att sådan information bör lämnas i sådan form att den är tillgänglig

för riksdagens samtliga ledamöter. Till utskottets ställningstagande fogades en reservation (M, FP, C, KD).

Våren 2011 granskade utskottet även den dåvarande försvarsministerns agerande för att verkställa riksdagens beslut om inriktningen för försvarets personalförsörjning och vilken återrapportering som skett till riksdagen (2010/11:KU20 s. 24). I samband med en utfrågning i ärendet anförde ministern att Försvarsmakten, som alla myndigheter, ansvarar för sin rekrytering och för att ha rätt personal anställd. Vidare anförde ministern att riksdagen via Försvarsmaktens budgetunderlag, som delgetts försvarsutskottet, hade tagit del av denna planering. Ärendet gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida då det bedömdes att det hade gått för kort tid sedan reformen av försvarets personalförsörjning påbörjades för att utskottet skulle kunna uttala sig.

Våren 2011 granskade utskottet vidare den dåvarande försvarsministerns hantering av förbandsorganisationen (bet. 2010/11:KU20 s. 38 f.). Grunden för anmälan var Försvarsmaktens beslut att flytta vissa ingenjörskompanier, vilket enligt anmälaren stred mot riksdagens beslut om förbandsorganisationen och försvarets förmåga. Av utskottets granskning framgick att ingenjörskompanierna tillhörde Försvarsmaktens insatsorganisation och att Försvarsmakten själv bestämmer den närmare utformning som är nödvändig för att statsmakternas krav på operativ militär förmåga ska uppfyllas. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att de senaste årens förändring av formerna för styrningen av myndigheterna, som innebär att instruktionen bör vara det grundläggande styrinstrumentet, synes vara omfattande. Utskottet hade från sina utgångspunkter inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare skulle ske via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget erinrades att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet konstaterade att utvecklingen mot en mer strategisk styrning innebär att myndighetsledningarna får ett utökat ansvar att definiera vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att lösa uppgifterna, men betonade att regeringen oaktat formerna för styrningen och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar alltså är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse. Iakttagelsen att myndigheternas inflytande över den egna resultatredovisningen ökat pekade enligt utskottet också på vikten av att regeringen noggrant följer upp kvaliteten i myndigheternas återrapportering, inte minst mot bakgrund av den betydelse som återrapporteringen har för kvaliteten i såväl regeringens informationsförsörjning som regeringens redovisning till riksdagen. Utskottet noterade slutligen de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt

till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde bl.a. att det är väsentligt att de informella kontakterna är mer inriktade på information än styrning och att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

Våren 2013 granskade utskottet regeringens och Försvarsdepartementets hantering av besparingar inom försvarets materieförsörjning under 2008 med utgångspunkt i en aktuell granskningsrapport från Riksrevisionen (bet. 2012/13:KU20 s. 92 f.). I Riksrevisionens rapport granskades beredningen av förslag till besparingar, vilket skedde i en s.k. genomförandegrupp, samt resultatet av besparingarna och redovisningen till riksdagen. Sammantaget bedömde utskottet att det valda arbetssättet för att bereda genomgripande omprövningar hade lett till problem i två avseenden. Det ena gällde brister i dokumentation, det andra förutsättningarna för att leverera ett genomarbetat beslutsunderlag.

### *Regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014*

Den 14 januari 2010 fattade regeringen med utgångspunkt i inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140) ett inriktningsbeslut för Försvarsmakten för åren 2010–2014 vad avser ekonomiska förutsättningar, insatsorganisation 2014, förbandsreserven, strategisk och operativ ledning, logistik, personalförsörjning, materieförsörjning och återrapportering. I regeringsbeslutet återgavs inte de numerära kraven på personal i insatser eller antal samtidiga insatser. Däremot angavs att senast vid utgången av 2014 ska huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar vid beslut om höjd beredskap och att tillgängligheten vid höjd beredskap inte för något förband ska överstiga en vecka. Vidare angavs att insatsorganisationen ska utvecklas så att delar av den kontinuerligt är omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap m.m. och att huvuddelen av förbanden i insatsorganisation 2014 normalt ska ha en beredskap som understiger tre månader. Inget förband ska normalt ha en beredskap som överstiger sex månader. I fråga om bemanning angavs att huvuddelen av personalen i förbanden 2014 ska bestå av rekryterad personal (tidvis och kontinuerligt tjänstgörande). Vidare angavs att samtliga förband över tiden ska vara kompletta i fråga om materiel och utbildad personal och vara välövade.

### *Regeringens redogörelse för åtgärder med anledning av riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut*

I regeringens skrivelse 2009/10:75 som överlämnades till riksdagen den 11 mars 2010 anfördes att riksdagens skrivelse till regeringen med anledning av försvarsbeslutet (rskr. 2008/09:292) var slutbehandlad. Regeringen angav att den genom beslut om budgetpropositionen för 2010 beslutat om nya mål för politikområdet Försvar och om Försvarsmaktens operativa förmåga samt att den i november 2009 beslutat om förändringar i förordningen (2007:1266)

med instruktion för Försvarsmakten. Vad gäller insatsorganisationens utformning anfördes att regeringen i Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2010 beslutat om insatsorganisationens utformning för 2010 samt att den i januari 2010 beslutat om insatsorganisationens utformning för 2014. Regeringen uppgav att den årligen avsåg att återkomma i ärendet i samband med budgetpropositionen och regleringsbrevet för Försvarsmakten (skr. 2009/10:75 s. 43). Behandlingen i riksdagen ledde inte till något yttrande från försvarsutskottet, och konstitutionsutskottet kommenterade inte frågan (bet. 2009/10:KU21).

### *Ändring av Försvarsmaktens instruktion*

I juni 2010 fattade regeringen ytterligare beslut om ändringar i Försvarsmaktens instruktion. Ett stort antal verksamhetsuppgifter tillkom med bl.a. förändrade krav på operativ förmåga. I förordningen infördes bl.a. kraven att Försvarsmakten med myndighetens tillgängliga resurser ska kunna påbörja en insats omedelbart efter beslut samt att Försvarsmakten vid beslut om höjd beredskap ska kunna använda hela insatsorganisationen för att möta ett militärt hot mot Sverige och svenska intressen.

### *Regleringsbrev för Försvarsmakten 2010–2014*

I regleringsbrevet för Försvarsmakten för budgetåret 2010 (Fö2007/2616/MIL(slutligt), Fö2008/1515/MIL(H), Fö2008/2236/MIL m.fl.) beslutades de krav på operativ förmåga som angetts i inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140). Vidare angavs att Försvarsmakten skulle utveckla sin förmåga för att, i enlighet med propositionen, på några års sikt ha förmågan att över tiden hålla ca 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt, samt kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek. Att förmågan ska uppnås på några års sikt upprepas i regleringsbrevet för åren 2011–2014.

Försvarsmakten har i regleringsbrevet för 2010–2014 haft i återkommande uppdrag att redovisa en värdering av sin operativa förmåga vad avser att kunna genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Vidare har myndigheten i regleringsbrevet för respektive år fått i särskilt uppdrag att följa upp det försvarspolitiska inriktningsbeslutet i enlighet med närmare anvisningar i en bilaga. I bilagan ställs särskilda krav på att Försvarsmakten i årsredovisningen och budgetunderlaget ska redovisa hur insatsorganisationen utvecklas när det gäller insatsverksamhet, övningsverksamhet, personal, materiel, beredskap och förmåga. Sådant som bedöms påverka iståndsättandet av insatsorganisation 2014 ska särskilt redovisas. Inom ramen för regeringens organisationsstyrning har i regleringsbrevet för 2010–2014 också närmare anvisningar om åtgärder och återrapporteringskrav lämnats vad gäller den fortsatta personal- och materieluppfyllnaden av insatsorganisationen samt effektiviserande verksamhetsförändringar.



### *Propositioner om försvarets personal- och materieförsörjning*

I propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar (prop. 2009/10:160) föreslog regeringen att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet i stället för på totalförsvarsplikt. Syftet med förslagen var att införa ett personalförsörjningssystem som bättre svarar mot försvarets behov. Regeringen redovisade vidare sina bedömningar i fråga om rekrytering och grundutbildning i det nya personalförsörjningssystemet, som innebär att en frivillig grundläggande militär utbildning och en frivillig kompletterande militär utbildning inrättas inom Försvarmakten. Regeringen uttalade att utgångspunkten för Försvarmaktens årliga utbildningsvolymerna bör vara att de måste vara tillräckliga för att genomföra omställningen till en insatsorganisation som till övervägande del ska vara bemannad av frivilligt rekryterad personal fr.o.m. 2014. Med hänvisning till en rad osäkerheter i underlagen för propositionen i fråga om olika faktorer som påverkar utbildningsbehovet – bl.a. andelen som kan rekryteras från den grundläggande utbildningen och tjänstgöringstidens längd – anförde regeringen att Försvarmakten borde utforma sin planering så att nya bedömningar av behovet kunde göras kontinuerligt under införandet av den nya utbildningen och rekryteringsförfarandet (s. 105 f.). Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269–270). I en reservation (S, V, MP) yrkades avslag på propositionen.

Den 19 mars 2012 överlämnade regeringen propositionen Soldatanställningar i Försvarmakten (prop. 2011/12:115) till riksdagen. I propositionen föreslogs en ny lag om vissa försvarmaktsanställningar som reglerar Försvarmaktens möjlighet att anställa gruppbefäl, soldater och sjömän och därmed sammanhängande frågor. Regeringen redovisade i propositionen också sin bedömning av olika åtgärder som Försvarmakten borde överväga i fråga om bl.a. rekrytering och information, vissa arbetsgivarfrågor och frågor om civilt meritvärde. Riksdagen biföll propositionen (bet. 2011/12:FöU5, rskr. 2011/12:216).

I propositionen En effektivare försvarslogistik (prop. 2011/12:86) föreslog regeringen att den skulle bemyndigas att besluta om försvarslogistikens framtida utformning. Regeringen bedömde att materiel- och logistikförsörjningen borde organiseras inom ramen för en tydligare och effektivare uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk. Syftet var att genom effektiviseringar av stödverksamheten frigöra ekonomiskt utrymme för att möjliggöra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt försvar samt att skapa en mer ändamålsenlig beställar- och utförarorganisation. Riksdagen biföll propositionen och bemyndigade regeringen att besluta om försvarslogistikverksamhetens framtida utformning i enlighet med den redovisade inriktningen (bet. 2011/12:FöU9, rskr. 2011/12:291). I betänkandet fanns en reservation (SD).

### *Försvarsmaktens budgetunderlag 2011–2014*

I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 (HKV 23 383:51394) angav myndigheten att den planerade med ambitionen att insatsorganisation 2014 i fråga om organisatorisk struktur skulle vara uppsatt den 1 januari 2013, men att krigsförbanden skulle komma att vara fullt bemannade med de nya personalkategorierna först 2018/19 (s. 2, bil. 1 s. 47 f.). Som dimensionerande ambitionsnivå för insatsverksamheten anges att Försvarsmakten över tiden ska kunna hålla upp till 2 000 personer insatta, vilket uppnås 2016 (bil. 1 s. 14).

I budgetunderlaget för 2012 (HKV 23 383:53426) angav myndigheten att den under 2010 med god kontroll över ekonomin uppfyllt krav på beredskap och målsättningar för utvecklingen av insatsorganisationen och därmed lagt en god grund för den fortsatta utvecklingen mot insatsorganisation 2014 (s. 1). Samtliga krigsförband bedömdes vara fullt bemannade med kontinuerligt och tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän 2018 (s. 4 och bil. 1 s. 47 och 58 f.).

I budgetunderlaget för 2013 (HKV 23 383:53071) anges att bedömningen att insatsorganisationen 2019 är fullt ut bemannad och övad med nya personalkategorier ligger fast (s. 1 och 3). Dock redovisas att en brist kommer att uppstå inom kategorin yrkesofficerare 2015–2022 (s. 3, bil. 1 s. 56 f.).

I respektive budgetunderlag framhålls inledningsvis vissa antaganden som enligt Försvarsmakten måste infrias för att planeringen ska kunna fullföljas, bl.a. om basorganisationsförändringar, rationaliseringar inom materiel- och logistikförsörjningen och personalförsörjningen. I samtliga budgetunderlag anges också att ekonomisk balans inom planeringsperioden har uppnåtts genom att materielanskaffningsbeslut förskjutits framåt i tiden, med reducerad framtida användbarhet av krigsförbanden som följd. I budgetunderlaget för 2012 framhåller Försvarsmakten vidare att de rådande ekonomiska förutsättningarna inte medger ett långsiktigt vidmakthållande av den beslutade insatsorganisationen, med hänvisning till att kraven på tillgänglighet och användbarhet kräver fortlöpande investeringar i rekrytering, utbildning, övning och materiel. Försvarsmakten bedömer att realiserande och vidmakthållande av insatsorganisation 2014 kräver ekonomiska investeringar utöver den liggande planeringen (s. 2 f.).

I budgetunderlaget för 2014 (HKV 23 383:53446) anges att målet är att samtliga krigsförband ska vara materielsatta, personaluppfyllda och övade 2019, men att Försvarsmakten står inför betydande ekonomiska utmaningar under planeringsperioden främst inom områdena materiel och personal och att särskilda åtgärder måste identifieras för att de uppsatta målen inom personalförsörjningen ska kunna nås. För kategorin tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän bedöms målbildens volym uppnås först 2023 (s. 3, bil. 1 s. 24 f.). Försvarsmakten uppger att ekonomin under planeringsperioden (2014–2016) är i balans, men upprepar bedömningen att insatsorganisation 2014 inte långsiktigt kan realiserats och vidmakthållas med nuvarande anslagsramar (s. 1).

### *Budgetpropositionerna för 2011–2014*

Försvarets nya inriktning redovisas första gången i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 6). Regeringen konstaterar att den genomför den reformering av försvaret som beslutats av riksdagen och redovisar de åtgärder som vidtagits vad gäller personalförsörjningen, försvarsplaneringen, förändringen av materieförsörjningsstrategin samt verksamhetseffektiviseringen inom Försvarsmakten och stödverksamheten för att möjliggöra omställningen (s. 14 f., 19 f. och 39 f.). Vad gäller insatsorganisationens utveckling anger regeringen att Försvarsmakten genom sitt regleringsbrev för 2010 har fått i uppdrag att fastställa förbandsmålsättningar för förbanden i insatsorganisation 2014, vilket bedöms ge myndigheten och regeringen en god grund för det fortsatta arbetet med och uppföljningen av reformen. Utgångspunkten bör, menar regeringen, vara att insatser redan fr.o.m. 2011 bör kunna genomföras av ordinarie förband inom insatsorganisationen eller delar av dessa förband. Regeringen framhåller att övergången till insatsorganisation 2014 sker succesivt och att krigsplacerade värnpliktiga kvarstår fram till dess att ny personal har rekryterats (s. 32). Regeringen anför att Försvarsmaktens bedömning pekar på att övergången till en ny frivillig soldatförsörjning initialt kan gå snabbare än ursprungligen planerat (s. 20).

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 6) anges att genomförandet av riksdagens försvarspolitiska beslut och iståndsättandet av insatsorganisation 2014 fortgår. I propositionen anges inriktningen att förbanden i huvudsak bör vara organiserade i den nya insatsorganisationen från 2013, och huvuddelen av marin- och flygstridskrafternas förband bör under 2012 vara bemannade med anställd eller kontrakterad personal och uppfylla beredskapskrav enligt den försvarspolitiska inriktningen. Vissa avvikelser redovisas dock vad gäller personalförsörjningens utveckling, bl.a. vad gäller rekryteringen av tidvis tjänstgörande personal. Regeringen hänvisar till att Försvarsmakten i sin halvårsrapport 2011 redovisar ett något lägre antal rekryterade än det planeringsmål som angetts i budgetunderlaget (s. 19 f. och 44). Vidare uppger regeringen att den högre ambition i fråga om insatsorganisationens tillgänglighet och användbarhet som den försvarspolitiska inriktningen innebär, kommer att leda till ökade kostnader inom främst förbandsverksamheten och att även ökade kostnader bl.a. i fråga om vidmakthållande av materiel förutses under perioden. Regeringen gör bedömningen att omställningen kan ske inom oförändrade ekonomiska ramar för utgiftsområdet, såväl för 2012 som under resten av mandatperioden, men anger att den nya inriktningen förutsätter att resurser frigörs genom förändringar och rationaliseringar i fråga om personal, materiel och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet (s. 14 f.).

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 6) anges att Försvarsmakten under 2011 har fortsatt att utveckla sin förmåga för att i slutet av planeringsperioden 2018–2019 uppfylla målen för insatsorganisationen. Sammantaget bedömer regeringen att insatsorganisationen huvudsakligen utvecklas i enlighet med det försvarspolitiska beslutet och med bibehållen takt i för-

svarsreformen (s. 23). Samtidigt konstateras att Försvarsmaktens personalstruktur inte är i balans med behoven och att detta har medfört högre personalkostnader än planerat. Regeringen gör fortsatt bedömningen att försvarsomställningen kan ske inom oförändrade ekonomiska ramar under mandatperioden, med hänvisning till att ekonomiska omfördelningar inom utgiftsområdet möjliggör en fortsatt utveckling av insatsorganisationen fram till 2014. Regeringen redovisar vidare att berörda myndigheter har fått i uppdrag att genomföra effektiviserings- och rationaliseringsåtgärder inom försvarslogistiken, men utesluter inte att ytterligare resurser kan behöva frigöras inom försvarsområdet för att möjliggöra finansieringen av reformen efter 2014 (s. 14 f. och 28). Av budgetpropositionen framgår att Försvarsmakten under våren 2012 inkom med ett underlag där myndigheten bedömde att det skulle uppstå en obalans mellan verksamhet och ekonomi i perspektivet 2019 främst på grund av att kostnaderna för förbandsverksamheten och materieförsörjningen för insatsorganisationen bedöms överskrida de anslagsramar som då antas gälla, inklusive hittills föranstaltade rationaliseringar. Regeringen uppger att den noga följer utvecklingen då detta riskerar att leda till att de ekonomiska förutsättningarna att genomföra den nya insatsorganisationen fördröjs. Ett arbete i en samlad process i Regeringskansliet aviseras för att ge regeringen möjlighet att fatta strategiska beslut i syfte att genomföra huvudinriktningen i det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet (s. 15).

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6) bedömer regeringen att den successiva uppbyggnaden av insatsorganisationen och dess beredskap har uppfyllt de uppställda målen med undantag för rekryteringen av tidvis tjänstgörande soldater (s. 29 f.). Regeringen redovisar i budgetpropositionen de åtgärder som vidtagits för att säkerställa genomförandet av insatsorganisation 2014 mot bakgrund av de kompletterande och fördjupade redovisningar av Försvarsmaktens kostnadsberäkningar som begärts sedan myndigheten våren 2012 bedömt att det skulle uppstå obalans i myndighetens långsiktiga ekonomi. Regeringen uppger att Försvarsmakten i mars 2013 fick i uppdrag att genom förändrade planeringsmål för olika personalkategorier minska personalkostnaderna med 500 miljoner kronor fr.o.m. 2019 jämfört med den planering som myndigheten redovisade i budgetunderlaget för 2014. Vidare uppges att Försvarsmakten redovisade myndighetens planering för att genomföra dessa åtgärder till Försvarsdepartementet den 26 augusti 2013 och att resultaten ska redovisas i budgetunderlagen för 2015 till 2018. Regeringen hänvisar också till att Ekonomistyrningsverket fått i uppdrag att utreda den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarsmakten, att regeringen via kvartalsvisa uppföljningar har granskat Försvarsmaktens genomförande av beslutade rationaliseringar av materiel- och logistikförsörjningen samt att en ökning av anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap föreslås i budgetpropositionen (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 s. 14 f., 54 f. och bil. 1 s. 29 f.). Den övergripande inriktningen bör enligt regeringen vara att samtliga krigsförband inklusive hemvärnet är uppfyllda med frivillig personal senast 2019 (s. 55).

Mot bakgrund bl.a. av ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2012/13:FöU9, rskr. 2012/13:246) lämnar regeringen i budgetpropositionen för 2014 en fördjupad redovisning av sina bedömningar av personalförsörjningens utveckling och underlagen för dessa i en särskild bilaga. I bilagan redovisas en sammanställning av Försvarsmaktens redovisningar av planerad tillväxt av olika personalkategorier fr.o.m. planeringsunderlaget för inriktningspropositionen 2009 t.o.m. budgetunderlaget för 2014 (bil. 1 s. 33 f.).

### *Försvarsmaktens årsredovisning 2013 och budgetunderlaget för 2015*

I Försvarsmaktens årsredovisning 2013 (s. 28 f.) redovisas resultaten av personalförsörjningsreformens utveckling och vissa faktorer som måste utvecklas för att reformen ska kunna fullföljas på det sätt som anges i inriktningspropositionen. Enligt Försvarsmakten (bil. 2 s. 5) har reformen nu nått så långt att det börjar gå att dra vissa slutsatser om möjligheten att uppnå de resultat och den måluppfyllnad vad avser tillgänglighet som regeringen anger. Dock uppges att det är för tidigt att göra en bedömning om de samlade förutsättningarna att över tiden försörja insatsorganisationen. Försvarsmakten konstaterar att ett flertal parametrar har utvecklats mycket positivt under 2013 medan andra fortfarande är osäkra och kräver särskilda åtgärder. Vidare konstateras bl.a. att insatsorganisationen är uppfylld med krigsplacerad personal och att hela insatsorganisationen således kan disponeras förutsatt regeringsbeslut. Vad gäller uppbyggnaden av insatsorganisation och beredskap konstateras (s. 32 och bil. 3.1) att transformeringen i enlighet med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet i stort har genomförts enligt planen. Det finns dock utmaningar som påverkar takten i reformen, varav den främsta uppges vara att balansera den tillgängliga ekonomiska ramen mot ökad övningsverksamhet och tillgänglig personal. I Försvarsmaktens uppföljning av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet uppmärksammas också att tillväxten i fråga om tidvis tjänstgörande personal har varit lägre än vad som redovisades i budgetunderlaget för 2013.

I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2015 (s. 1) anføres att den reduktion av personalvolymen som planeras under perioden fram till 2019 bedöms få konsekvenser som innebär att iståndsättandet av insatsorganisationen kan komma att senareläggas. Inom materielområdet är det fortfarande Försvarsmaktens bedömning att det inte finns ekonomiska förutsättningar att materiellt vidmakthålla och omsätta beslutad insatsorganisation. Sammantaget bedömer Försvarsmakten konsekvenserna av nuvarande anslagsramar så betydande att en översyn av balansen mellan Försvarsmaktens uppgifter och ekonomi måste göras. I en bilaga till budgetunderlaget (bil. 1) lämnas särskilda redovisningar enligt regleringsbrev och regeringsbeslut. Redovisningen omfattar bl.a. Försvarsmaktens preliminära bedömningar av personalvolymen i förhållande till målbildens behov (bil. 1 s. 23 f.), dvs. fram till dess att insatsorganisation 2014 med tillhörande basorganisation är uppfylld. Enligt de preliminära bedömningarna uppnås målbilden för samtliga personalkategorier 2024.

### *Anvisningar till Försvarsberedningen*

Den 11 juli 2013 beslutade försvarsministern om anvisningar för Försvarsberedningens arbete (Fö2013/1390/SSP). Enligt anvisningarna ska beredningen lämna en försvarspolitisk rapport med förslag för perioden efter 2015, som ska fullfölja den inriktning för försvaret som beslutades av riksdagen 2009. Förslagen ska bl.a. beakta förmågeutvecklingen i omvärlden och eventuella konsekvenser för insatsorganisationen, och behov av justeringar inom personalförsörjningssystemet ska övervägas. Försvarsberedningen ska redovisa konsekvenser av förslag inklusive bedömda kostnader och möjliga effektiviseringar och rationaliseringar i syfte att möta eventuella ökade kostnader. Tidpunkten för Försvarsberedningens redovisning har genom ett senare beslut förlängts från den 31 mars till den 15 maj 2014 (Fö2014/442/SSP).

### *Utredning av Försvarsmaktens personalförsörjning*

Mot bakgrund bl.a. av ett tillkännagivande från riksdagen den 16 maj 2013 (bet. 2012/13:FöU7, rskr. 2012/13:223) beslutade regeringen den 24 oktober 2013 om en utredning av hur Försvarsmaktens personalförsörjning bör utvecklas inom ramen för den försvarspolitiska inriktning som riksdagen beslutat i syfte att bidra till en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret (dir. 2013:94). Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2014.

### *Riksrevisionens granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*

#### **Granskningsstrategin Försvarets förmåga**

Riksrevisionen påbörjade 2010 granskningsstrategin Försvarets förmåga för att granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens försvarspolitiska beslut och övriga intentioner med konsekvenser för försvarets inriktning och förmåga. Strategin omfattar tio granskningar och en slutrapport. I de genomförda granskningarna har Riksrevisionen uppmärksammat problem i olika delar inom försvaret som berör både regeringens styrning och redovisning till riksdagen och myndigheternas verksamhet. Nedan uppmärksammas några av Riksrevisionens granskningsrapporter särskilt.

#### **Granskningsrapporter och tillkännagivanden från riksdagen våren 2013**

Våren 2013 gjorde riksdagen två tillkännagivanden till regeringen i samband med behandlingen av regeringens skrivelser med anledning av granskningsrapporter från Riksrevisionen på försvarsområdet.

I rapporten Besparingar i försvarets materieförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5), som publicerades den 29 februari 2012, granskade Riksrevisionen beredningen av förslag till besparingar i försvarets materieförsörjning, resultatet av de besparingar som regeringen beslutat om samt redovisningen till riksdagen av besparingarnas konsekvenser. I gransk-

ningen framhölls bl.a. bristande dokumentation av genomförandegruppens arbete, och Riksrevisionen rekommenderade att regeringen skulle säkerställa att riksdagen får den information den behöver för att fatta beslut. I regeringens svarsskrivelse (skr. 2011/12:173) konstaterade regeringen med anledning av iakttagelserna att riksdagen hade informerats om genomförandegruppens arbete i budgetpropositionerna för 2008 och 2009 samt att genomförandegruppen hade lämnat en slutrapport och att riksdagen inte hade bett om ytterligare information om gruppens arbete. Vid behandlingen av regeringens skrivelse i försvarsutskottet (bet. 2012/13:FöU5) föreslogs att riksdagen som sin mening borde ge regeringen till känna vad utskottet anfört om bl.a. redovisning för riksdagen av förändringar i Försvarsmaktens förmåga. I utskottets ställningstagande anfördes bl.a. att riksdagen rimligen ska informeras om förmågesänkningar som uppstår när den insatsorganisation som riksdagen har beslutat om inte materiellsätts som planerat – utan att den i särskild ordning efterfrågar informationen. Till betänkandet bifogades en reservation (M, FP, C, KD). Riksdagen beslutade den 17 april 2013 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2012/13:192).

I regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser (skr. 2013/14:75 s. 39) anges att riksdagens skrivelse i ärendet är slutbehandlad, med hänvisning till regeringens redovisning av åtgärder i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 s. 41). Åtgärderna omfattar bl.a. en utvecklad materielredovisning och tillsättandet av en utredning för att lämna förslag på en förändrad process för regeringens styrning av investeringar i försvarsmateriel (dir. 2013:52).

Den 12 november 2012 publicerade Riksrevisionen granskningsrapporten Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband (RiR 2012:18). Riksrevisionen drog utifrån granskningen den samlade slutsatsen att det finns brister i bemanningen inom marinens och flygvapnets stående insatsförband, vilket tydligt begränsar den tillgänglighet som regeringen har uttalat att förbanden ska ha. Riksrevisionen pekade på brister i regeringens styrning och i regeringens information till riksdagen, som enligt Riksrevisionen varit summarisk och gett en komplex och ibland motsägelsefull bild. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla den öppna återrapporteringen om insatsförbanden, särskilt med hänsyn till bemanningen, inom ramen för vad som är möjligt i förhållande till vad sekretessen medger. I regeringens svarsskrivelse (skr. 2012/13:97) konstaterade regeringen att ett antal åtgärder vidtagits av regeringen och Försvarsmakten sedan Riksrevisionens iakttagelser gjordes. Regeringen bedömde att merparten av Riksrevisionens iakttagelser var kända och att de åtgärder som rekommenderades borde kunna genomföras inom ramen för Försvarsmaktens fortsatta arbete. Regeringen ansåg vidare att den formella återrapporteringen till riksdagen väl överensstämde med de övergripande krav på Försvarsmaktens operativa förmåga samt inriktning för insatsorganisationens utveckling som riksdagen fattat beslut om. Regeringen uppgav att riksdagen löpande informeras i budgetpropositionerna om läget i utvecklingen av insatsorganisationen och att regeringens strävan är att

denna återrapportering ska vara så öppen som möjligt. Vid behandlingen av regeringens skrivelse i försvarsutskottet (bet. 2012/13:FöU9) föreslogs att riksdagen som sin mening borde ge regeringen till känna vad utskottet anfört om att regeringen måste garantera tillfredsställande information och insyn i frågor om bemanning och tillgänglighet av de stående insatsförbanden. I utskottets ställningstagande anfördes bl.a. att ett informationsunderskott i förlängningen kan få negativa effekter för kvaliteten på riksdagsbesluten om Försvarsmaktens förmåga, organisation och uppgifter, och att det är mycket allvarligt med tanke på långsiktigheten i strategiska beslut som rör Försvarsmaktens framtid. Utskottet menade vidare att regeringens hänvisning till att riksdagen har informerats i budgetpropositionerna är otillräcklig (s. 13). Till betänkandet fogades två reservationer (M, FP, C, KD resp. SD). Riksdagen beslutade den 29 maj 2013 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2012/13:246).

I regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagsskrivelsen (skr. 2013/14:75 s. 40 f.) anges att den är slutbehandlad med hänvisning till att regeringen i en bilaga till budgetpropositionen för 2014 har lämnat en särskild och fördjupad redovisning av utvecklingen av Försvarsmaktens personalförsörjning.

### **Granskning av försvarets insatsförmåga**

Den 17 december 2013 publicerade Riksrevisionen den rapport som anmälan i detta granskningsärende hänvisar till, Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22). I rapporten granskas om Försvarsmakten har förmåga att uthålligt genomföra insatser i enlighet med den inriktning som regeringen och riksdagen har beslutat. Riksrevisionen har också granskat om regeringen har gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en uthållig insatsverksamhet och om regeringen har följt upp utvecklingen av insatsorganisationen och redovisat detta för riksdagen (s. 16 f.).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Försvarsmakten varken i dag eller de närmaste åren kommer att kunna nå upp till de krav på insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat. Riksrevisionen bedömer även att det blir svårt att leva upp till kraven på förmåga till 2019 då insatsorganisationen ska vara fullt införd. I närtid finns inte tillräckligt med personal och materiel för att samtidigt klara de uppgifter som Försvarsmakten har vad avser insatser, beredskap och utveckling. På längre sikt bedöms antalet tillgängliga och planerade markoperativa bataljoner samt antalet stöd- och funktionsförband vara gränssättande på ett sätt som gör att målen inte kan uppnås. Riksrevisionen bedömer dessutom att antalet kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän inte räcker till för att både kunna fullgöra nationella uppgifter och genomföra insatser utomlands, och att ett betydande antal nyckelkompetenser saknas i insatsorganisationen. Riksrevisionens beräkningar visar även att Försvarsmaktens materiel inte räcker till för att fullt ut genomföra både nationella och internationella uppgifter i den omfattning som regeringen och riksdagen beslutat. Ytterligare en försvårande omständighet är enligt Försvarsmakten att en långsiktig obalans råder inom både förbands- och



materielanslaget. Detta kan medföra att nyrekryteringar av personal och planerade anskaffningar av materiel inte fullföljs. Riksrevisionen konstaterar också att Försvarsmakten saknar en operativ planering som avser samtliga de krav som regeringen och riksdagen ställer på insatsverksamheten, vilket innebär att det i nuläget inte finns en rättvisande bild av förmågan (s. 10 f., s. 86 och kap. 3–6).

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning delvis är otydlig och otillräcklig samt att redovisningen till riksdagen i vissa delar är ofullständig. När det gäller regeringens styrning av Försvarsmakten framhåller Riksrevisionen att det finns en oklarhet kring centrala begrepp och krav när det gäller insatsorganisationens utveckling. Bland annat påpekas att det i regleringsbrev för perioden årligen upprepas att förmågan att kunna ha ca 2 000 personer insatta och delta i upp till fyra insatser ska uppnås på några års sikt utan angivande av slutdatum, vilket skapar en otydlighet om när det faktiskt ska vara genomfört. Enligt Riksrevisionen har Försvarsmakten tolkat detta som 2019, men ibland har det även framförts att delar av förmågan kommer att finnas först 2023. Vidare anförs när det gäller planeringsförutsättningarna för Försvarsmakten att regeringen inte har tagit fram något scenario för samtliga krav på volym och antal insatser som anges i propositionen, inriktningsbeslutet och regleringsbrev. Riksrevisionen har även funnit att det saknas en tydlig strategi för hur prioriteringar ska göras i verksamheten då bristande personal- och materieluppfyllnad av insatsorganisationen konkurrerar med den internationella insatsverksamheten och det territoriella försvaret (s. 13, 80, 83 och 94).

Vad gäller återrapporteringen till riksdagen konstaterar Riksrevisionen att regeringen har ställt krav på att Försvarsmakten varje år ska redovisa hur den genomför införandet av insatsorganisation 2014 i enlighet med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet. Den skriftliga återrapportering som regeringen lämnat till riksdagen om utvecklingen av insatsorganisation 2014 och insatsförmågan uppges i granskningen i huvudsak ha skett genom budgetpropositionerna. Enligt Riksrevisionen har rapporteringen varit av övergripande karaktär, och regeringen har angett att utvecklingen sker i enlighet med beslutad inriktning. I granskningen framhålls att man indirekt kan dra slutsatser om Försvarsmaktens insatsförmåga utifrån hur uppfylld insatsorganisation 2014 är, men att regeringen inte har redovisat en samlad och fullständig bild av insatsorganisationen i förhållande till alla de mål och krav som ställs på verksamheten vare sig enskilt eller sammantaget. Riksrevisionen uppger att den inte känner till att annan återrapportering har skett till riksdagen samt att den vid kontakt med försvarsutskottets kansli har fått besked att utskottet generellt sett önskar mer detaljerad information (s. 82 f. och 94 f.).

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att låta genomföra en operativ studie som klargör vilka krav som ska gälla framöver för insatsverksamheten och vilken långsiktig och övergripande prioritering som ska gälla mellan insatser nationellt och internationellt, beredskap samt utveckling av insatsorganisationen. Vidare bör regeringen enligt Riksrevisionen förtydliga viktiga begrepp i styrningen och klargöra vilka tids- och antalskrav som ska gälla för

insatsverksamheten samt ställa tydligare krav på Försvarsmaktens åiterrapportering när det gäller samtliga mål och krav för insatsverksamheten och redovisa detta till riksdagen (s. 95).

Regeringen överlämnade en skrivelse om Riksrevisionens rapport till riksdagen den 16 april 2014 (skr. 2013/14:185). I skrivelsen framhålls att regeringen avser att överväga Riksrevisionens rekommendationer om en operativ studie och förtydligad styrning inom ramen för arbetet med den försvarspolitiska inriktningsproposition som ska lämnas under 2015. När det gäller Riksrevisionens slutsatser om bristfällig insatsförmåga konstaterar emellertid regeringen att granskningen endast omfattar en del av de förmågekrav som ställs på Försvarsmakten. Vidare anser regeringen att Riksrevisionens bedömning av Försvarsmaktens förmåga då insatsorganisationen är fullt genomförd baseras på alltför begränsade antaganden och utgångspunkter, vilket gör det svårt att bedöma och ta ställning till rapportens långtgående slutsatser. Regeringen framhåller också att beslut om ökade förbands- och materielanslaget har fattats i enlighet med budgetpropositionerna för 2013 och 2014. Vad gäller åiterrapporteringen till riksdagen anför regeringen att riksdagen löpande informeras om insatsorganisationens utveckling, bl.a. genom budgetpropositionen, och att riksdagen därutöver kan begära ytterligare information. Regeringen bedömer att Riksrevisionens rekommendation därmed är åtgärdad.

#### **Granskningsrapporter våren 2014**

Den 19 mars 2014 publicerade Riksrevisionen rapporten Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4). I rapporten granskas om Försvarsmaktens omställning genom de tre senaste försvars- och inriktningsbesluten 2000, 2004 och 2009 har varit tydlig och transparent. Granskningen har inriktats mot styrningen av omställningen och hur regeringen och Försvarsmakten har återredovisat och följt upp omställningen. Riksrevisionens slutsats är att det i flera viktiga avseenden finns brister i fråga om tydlighet och transparens. Ett skäl uppges vara att de mål och krav som har legat till grund för omställningen har varit breda och öppna för tolkning, vilket gör uppföljning svårt. Regeringen och Försvarsmakten har enligt Riksrevisionen i sin återredovisning i begränsad utsträckning tydliggjort den närmare innebörden av ställda mål och krav, vilket innebär att riksdagen inte har fått tillräckligt tydlig information om Försvarsmaktens omställning och vad den innebär för förmågan. Riksrevisionen konstaterar också att den information om insatsorganisationens utveckling som lämnats i regeringens budgetpropositioner är svår att relatera till respektive försvarsbeslut, vilket gör det svårt att få en tydlig uppfattning om implementeringen av insatsorganisationen. Vidare menar Riksrevisionen att den övergripande centrala uppföljningen av Försvarsmaktens omställning har varit begränsad i förhållande till omfattningen och betydelsen av den reformering som har ägt rum. I Riksrevisionens rekommendationer till regeringen framhålls bl.a. att målen och kraven för försvaret bör förtydligas för att skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning samt att informationen om Försvarsmaktens utveckling tydligare bör kopplas till riksdagens beslut, t.ex. när

det gäller utvecklingen av insatsorganisationen. En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen senast den 19 september 2014.

Den 1 april 2014 publicerade Riksrevisionen granskningen Ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret (RiR 2014:7). Riksrevisionens bedömning är att de åtgärder som hittills har genomförts för att åstadkomma ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret inte är tillräckliga samt att frågor om långsiktig ekonomi inte tillmätts tillräcklig betydelse i underlagen för 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut. Riksrevisionen pekar på att de ekonomiska beräkningarna i underlaget avsåg perioden fram till 2014, medan de verksamhetsmässiga mål som beskrevs i propositionen, t.ex. vad gäller insatsorganisationens uppfyllnad, låg längre fram i tiden. Riksrevisionen konstaterar vidare att rationaliserings- och effektiviseringsåtgärder för att finansiera insatsorganisationen har planerats och pågått på en rad områden, men att de har gett begränsat resultat och att omfördelningen av kostnader har skett långsammare än planerat. I Riksrevisionens rekommendationer framhålls att regeringens och Försvarsmaktens kontroll över omställningsprocessen inom försvaret brister i vissa grundläggande avseenden och att vissa åtgärder bör vidtas för att stärka kontrollen och därmed förbättra förutsättningarna för att uppnå målen för omställningen. Regeringen bör enligt Riksrevisionen utveckla sin ekonomiska uppföljning av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten, redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret samt utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen senast den 1 oktober 2014.

Den 8 april 2014 publicerades Riksrevisionens avslutande granskning av försvarsområdet 2010–2014, Försvaret – en utmaning för staten (RiR 2014:8). Riksrevisionens övergripande bedömning är att Försvarsmaktens förmåga, i förhållande till de krav som riksdagen och regeringen har ställt, är bristfällig – bland annat på grund av omfattande personal- och materielbrister – och kommer att så förbli under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionens bedömning kommer Försvarsmaktens förmåga att lösa alla uppgifter att vara begränsad även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation. Riksrevisionen framhåller att regeringens styrning är otydlig och ostrukturerad och ger upphov till ett stort tolknings- och handlingsutrymme för Försvarsmakten. Riksrevisionen upprepar vidare att analysen bakom nuvarande insatsorganisation var bristfällig och framhåller att de ekonomiska förutsättningarna delvis har förändrats sedan riksdagen fattade beslut om insatsorganisationens utformning. Tillsammans med otydligheten kring Försvarsmaktens uppgift anses detta bidra till en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas. Riksrevisionen framhåller vidare att riksdagens möjligheter att fatta välgrundade beslut på försvarsområdet i hög grad påverkas av regeringens redovisning till riksdagen, vilken bedöms som otillräcklig i vissa delar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att konkretisera mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten, säkerställa balans

mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret, fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen till riksdagen, tydliggöra förutsättningarna för Försvarsmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer, kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarsmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar, samt att på sikt sträva efter att minska detaljstyrningen av Försvarsmakten. En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas senast den 8 oktober 2014.

### *Frågesvar och interpellationsdebatter*

Den 23 september 2013 svarade försvarsministern på en skriftlig fråga (fr. 2012/13:745) om ministern avsåg att vidta några åtgärder som förhindrar att Försvarsmaktens förmåga och beredskap försämras som en följd av att regeringen förordat besparingar på 500 miljoner kronor. I sitt svar anförde försvarsministern att regeringens uppdrag till Försvarsmakten i fråga om personalförsörjning (Fö2013/612/MFI) inte innebär en besparing då myndighetens anslagsnivå inte påverkas av beslutet. Vidare framhölls att regeringen i budgetpropositionen för 2014 föreslagit en förstärkning av anslaget *1:1 Förbandsverksamhet och beredskap* med 200 miljoner kronor under 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 samt med 500 miljoner kronor fr.o.m. 2017. Enligt försvarsministern undviks genom regeringens uppdrag delar av de personalkostnadsökningar som Försvarsmakten befarat för perioden 2015 till 2019. Genom att samtidigt tillföra medel för rekrytering av tidvis tjänstgörande personal samt för övningsverksamhet syftar åtgärderna till att säkerställa att den insatsorganisationen som riksdagen beslutat kan genomföras inom angivna ekonomiska ramar.

Den 30 december 2013 svarade försvarsministern på en skriftlig fråga (fr. 2013/14:262) om vilka åtgärder försvarsministern avser vidta med anledning av Riksrevisionens rapport om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22). Försvarsministern anförde inledningsvis att Försvarsmakten genomför en omfattande försvarsreform i syfte att öka Sveriges försvarsförmåga och att regeringen i budgetpropositionen satsar 1,4 miljarder kronor över fyra år för att säkerställa takten i reformen. Vidare uppgav försvarsministern att hon välkomnade att frågorna i Riksrevisionens rapport belyses och att regeringen nu granskar rapporten för att under våren 2014 återkomma med en skrivelse till riksdagen innehållande regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser samt vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Den 6 februari 2014 svarade försvarsministern på en interpellation (ip. 2013/14:254) om rekrytering av soldater till insatsorganisationen. Interpellanten ställde bl.a. frågan om insatsorganisation 2014 kommer att bli bemannad fullt ut inom de närmaste åren och, om inte, varför och vad regeringen gör för att rätta till rekryteringsgapet. Interpellanten anförde att mycket tyder på att insatsorganisation 2014 inte kan förverkligas och att prognosen just nu från Försvarsmakten är att hela insatsorganisationen kommer att vara fullföljd 2023

under förutsättning att ekonomiska resurser tillförs. Försvarsministern hänvisade (prot. 2013/14:66 anf. 16) till den redovisning av insatsorganisationens utveckling och fortsatta reformering som regeringen lämnat i budgetpropositionen för 2014, samt till att en utredning av den fortsatta utvecklingen av Försvarsmaktens personalförsörjning tillsatts. Försvarsministern uppgav att regeringens utgångspunkt är att samtliga förband i insatsorganisationen och förbandsreserven vid varje givet tillfälle ska vara uppfyllda med krigsplacerad personal men att Försvarsmakten förutser att vissa befattningar under ytterligare några år inte kommer att kunna bemannas med anställd personal utan behöver bemannas med tidigare utbildad personal enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Försvarsministern anförde vidare att den övergripande inriktningen bör vara att samtliga krigsförband inklusive hemvärdet är uppfyllda med frivillig personal senast 2019, vilket Försvarsmakten bör säkerställa genom ökat fokus på tidvis tjänstgörande personal.

Den 4 mars besvarade försvarsministern en interpellation (ip. 2013/14:283) om vilka åtgärder ministern avser att vidta mot bakgrund av att soldater hoppar av sin tjänstgöring i förtid. I debatten framhöll interpellanten (prot. 2013/14:77 anf. 100) att insatsorganisationens utveckling fördröjts först från 2014 till 2019 och senast till 2023. Försvarsministern anförde bl.a. (anf. 102 och 105) att Försvarsmakten tillsammans med Rekryteringsmyndigheten tittar på anledningarna till varför man säger upp sig och att Försvarsmakten i sitt budgetunderlag för 2015 redovisar en rad olika åtgärder för att förbättra rekryteringen av tidvis tjänstgörande soldater. Försvarsministern framhöll också (anf. 107) att regeringens föreslagna ökning av försvarsanslagen syftar till att öka tempot i omställningen från pliktpersonal till frivillig personal i insatsorganisationen.

### *Information till försvarsutskottet*

Av protokollen från försvarsutskottets sammanträden under riksmötena 2010/11–2013/14 framgår att utskottet har fått information från företrädare för Försvarsdepartementet om Försvarsmaktens personalförsörjning och förmåga vid några tillfällen, t.ex. i mars och november 2013.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har i en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar översändes den 11 mars 2014 en promemoria som har upprättats inom Försvarsdepartementet (bilaga A1.4.2). Som svar på utskottets fråga om vilka åtgärder regeringen har vidtagit i sin styrning av Försvarsmakten för att säkerställa genomförandet av insatsorganisationen i enlighet med 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut anges att Försvarsmaktens uppgifter framgår av lag samt av förordningar och regeringsbeslut. Enligt svaret regleras uppgifter av grundläggande betydelse eller annars av mer löpande karaktär i förordningen med instruktion för Försvarsmakten, medan regleringsbrevet för myndigheten har ett ettårigt perspektiv. Det framhålls att detta bl.a. följer av vad

regeringen generellt har anfört i budgetpropositionen för 2009. Som svar uppges vidare att regeringen med utgångspunkt i riksdagens beslut om målen för det militära försvaret och inriktningen för insatsorganisation 2014 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) bl.a. har beslutat om ändring i förordningen med instruktion för Försvarsmakten samt att regleringsbrev för Försvarsmakten för åren 2010–2014 har innehållit årliga mål och återrapporteringskrav i fråga om bl.a. operativ förmåga, Försvarsmaktens insatsorganisation, stridskrafternas utveckling och uppföljning av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet. I svaret anförs också att regeringen utöver myndighetens instruktion och regleringsbrev har fattat beslut som rör utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation, bl.a. om insatsorganisation 2014 (den 14 januari 2010), reformerad rekrytering och grundutbildning (den 10 juni 2010), anvisningar för försvarsplanering (den 31 mars 2011), internationellt samarbete (den 15 september 2011), personalförsörjning (den 14 mars 2013), stöd till polisen med helikopterkapacitet (den 19 december 2013) och Försvarsmaktens beredskap (den 9 januari 2014).

I utskottets skrivelse ställdes frågan om, och i så fall när och i vilken form, Försvarsmakten har redovisat för regeringen att myndigheten bedömer att utvecklingen av insatsorganisation 2014 kommer att fördröjas i förhållande till de bedömningar som låg till grund för 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut och om regeringen i sin tur har informerat riksdagen om detta. I svaret anges att Försvarsmakten har redovisat sin bedömning av hur insatsorganisationen har utvecklats i årsredovisningarna för åren 2010–2012 och sin planering för utvecklingen av insatsorganisationen i budgetunderlagen för åren 2010–2014. Enligt svaret har regeringen i budgetpropositionerna under samma tid redovisat sin bedömning av Försvarsmaktens resultat i fråga om bl.a. insatsorganisationens utveckling inklusive myndighetens personalförsörjning, samt av inriktningen för insatsorganisationens fortsatta utveckling. Vidare anförs att regeringen även har informerat om justeringar av insatsorganisationen inom ramen för riksdagens inriktningsbeslut. Som exempel nämns att regeringen i budgetpropositionen för 2014 redovisade att Försvarsmakten inte nått sina mål 2012 när det gäller rekryteringen av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 s. 38) och att motsvarande redovisningar har förekommit i budgetpropositionerna för 2011–2013. I svaret framhålls att regeringen i budgetpropositionen för 2014 angav att den övergripande inriktningen bör vara att samtliga krigsförband inklusive hemvärnet är uppfyllda med frivillig personal senast 2019 och att regeringen föreslog en förstärkning av anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap i syfte att förstärka insatserna för att rekrytera, utbilda och behålla tidvis tjänstgörande personal. Regeringens bedömning var att medelstillskottet innebär att det bör finnas förutsättningar för Försvarsmakten att öka tillväxten av tidvis tjänstgörande personal i förhållande till myndighetens budgetunderlag (s. 55). I svaret hänvisas också till den särskilda bilaga som regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2014 med en redovisning av utvecklingen av Försvarsmaktens personalförsörjning, där det bl.a. framgår att tillväxten i fråga om kontinuerligt

tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän har överträffat planeringen medan tillväxten av tidvis tjänstgörande personal har skett långsammare än ursprungligen planerat. Bilagan innehåller också tabeller som visar det aktuella antalet personer per personalkategori relativt Försvarmaktens planering och målbild samt hur Försvarmaktens planering för respektive personalkategori har förändrats fr.o.m. planeringsunderlaget för den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2009 t.o.m. Försvarmaktens budgetunderlag för 2014. I svaret anges också att statssekreteraren vid Förvarsdepartementet vid försvarsutskottets sammanträde den 14 november 2013 informerade om bl.a. Försvarmaktens personalbehov.

Som svar på utskottets fråga om regeringens bedömning av tidsplanen för utvecklingen av insatsorganisation 2014 har förändrats i förhållande till inriktningen i 2009 års försvarspolitiska proposition och om riksdagen i så fall har informerats om detta anges bl.a. följande:

I budgetpropositionen för 2014 redovisade regeringen bl.a. att den övergripande inriktningen bör vara att samtliga krigsförband inklusive hemvärnet är uppfyllda med frivillig personal senast 2019 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 s. 55).

Av regeringens proposition Ett användbart försvar framgår bl.a. följande bedömningar från regeringen (prop. 2008/09:140 s. 13 och 42).

”Försvarmaktens nya insatsorganisation bör vara intagen 2014. Dock bedöms inte samtliga förband vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Regeringen vill understryka att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt som ekonomin medger. Resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Den inriktning som regeringen anger kan därför komma att justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet. Regeringen avser att, vid behov, återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i annan proposition.

(---)

Försvarmaktens förslag till inriktning innebär att förmågan till kontinuerliga insatser vid utgången av 2014 uppgår till cirka 1700 personer. Till detta ska läggas en förmåga att hålla cirka 300 personer i beredskap för evakuerings- och förstärkningsinsatser. Dessutom har Försvarmakten planerat för att hålla ett snabbinsatsförband i hög beredskap vart tredje år. Förmågan att hålla 2000 personer kontinuerligt insatta uppnås först 2019.”

Som svar på utskottets begäran om en kommentar till de iakttagelser om brister i regeringens styrning av Försvarmakten och rapporteringen till riksdagen som Riksrevisionen gjort i rapporten Försvarets förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22) anges att regeringen ska återkomma med en skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport senast den 17 april 2014.

### *Utfrågning med statsrådet Karin Enström*

Utskottet höll den 10 april 2014 en utfrågning med försvarsminister Karin Enström (bilaga B4). Försvarsministern redogjorde inledningsvis för bakgrunden till det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 och regeringens utgångspunkter för den pågående reformen. Försvarsministern hänvisade till att det tydligt framgår i regeringens inriktningsproposition att insatsorganisationen bör vara intagen 2014 men att samtliga förband inte bedöms vara fullt operativa då, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. En utgångspunkt för reformen, som också framgår i propositionen, är vidare att den ska genomföras i den takt som ekonomin medger.

Försvarsministern redogjorde under utfrågningen för regeringens styrning av Försvarsmakten och regeringens redovisning av insatsorganisationens utveckling till riksdagen. Regeringen styr Försvarsmakten utifrån riksdagens beslut genom tydliga krav, mål och återrapporteringskrav i de årliga regleringsbrev. Regeringen ser löpande över styrningen, bl.a. i arbetet med regleringsbrev, och styrningen av insatsverksamheten kommer att aktualiseras särskilt när regeringen inom kort inleder arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsproposition. Försvarsministern pekade på att det finns områden där hon anser att styrningen av Försvarsmakten behöver förbättras och där regeringen har vidtagit åtgärder genom att tillsätta utredningar. Det gäller främst den ekonomiska styrningen och styrningen av materielförsörjningen. När det gäller redovisningen till riksdagen underströk försvarsministern att hon varit angelägen om att riksdagen får den information den ska ha. En löpande redovisning av hur insatsorganisationen har utvecklats har skett bl.a. genom de årliga budgetpropositionerna. I budgetpropositionen för 2014 lämnades också en fördjupad redovisning av Försvarsmaktens personalförsörjning i en särskild bilaga. Därutöver har försvarsministern vid flera tillfällen besvarat skriftliga frågor och interpellationer i riksdagen. Vidare har försvarsutskottets ledamöter tillgång till Försvarsmaktens årsredovisning, och försvarsministern har själv varit i försvarsutskottet för att informera ledamöterna.

Vid utfrågningen ställdes frågor till försvarsministern om hur regeringen förhåller sig till Riksrevisionens återkommande slutsatser om bristande styrning och information till riksdagen i granskningarna av regeringens arbete med olika delar av försvarsreformen. Försvarsministern påpekade att regeringen har lämnat skrivelser med anledning av några av de tidigare granskningsrapporterna och att beredning pågår av ytterligare skrivelser. I den skrivelse som ska överlämnas till riksdagen inom de närmaste dagarna med anledning av Riksrevisionens rapport om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser kommer regeringen att redogöra för sin syn på Riksrevisionens bedömningar och de åtgärder som regeringen avser att vidta med anledning av rapporten. När det gäller regeringens övergripande bedömningar anförde försvarsministern att Riksrevisionen anger att regeringens styrning delvis är otillräcklig och otydlig och att det alltså inte är tal om några allvarliga brister. Riksrevisionen föreslår inte heller några genomgripande förändringar i styrningen av



Försvarsmakten, men rekommenderar regeringen att förtydliga viktiga begrepp och klargöra vilka tids- och antalskrav som ska gälla för insatsverksamheten. Regeringen kommer att överväga dessa rekommendationer inom ramen för arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsproposition. När det gäller informationen till riksdagen upprepade försvarsministern att regeringen har beskrivit Försvarsmaktens förmåga och insatsorganisationens utveckling i de senaste budgetpropositionerna, med en fördjupad redovisning av personalförsörjningen i budgetpropositionen för 2014, samt att hon har informerat och svarat på frågor i försvarsutskottet. I budgetpropositionen för 2014 redovisar regeringen att bedömningen är att insatsorganisationen kommer att vara intagen fullt ut med frivilligt rekryterad personal 2019. Försvarsministern framhöll att regeringen strävar efter att utveckla informationen i budgetpropositionen och se till att riksdagen har fullgod information. På grund av att en del av informationen om läget i förbanden är sekretessbelagd är det dock svårare att i detalj informera på ett öppet sätt om insatsorganisationen och den operativa förmågan. Vidare anfördes att regeringen inte delar Riksrevisionens bedömningar fullt ut i olika delar, exempelvis när det gäller just förbandens tillgänglighet och insatsorganisationens uppfyllnad. Enligt försvarsministern har Riksrevisionen bl.a. gjort en för snäv bedömning av vilken personal som kan användas i insatser.

Vidare ställdes frågor till försvarsministern om Riksrevisionens bedömning att den omfattande informella dialogen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten uppfattas som styrning, vilket skapar otydlighet och oklara ansvarsförhållanden. Försvarsministern framhöll att det finns ett värde i en informell, kontinuerlig dialog men att styrningen sker genom regeringsbeslut. Försvarsministern ville i övrigt inte föregripa regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens slutrapport, där ett utförligt svar på hur regeringen ser på styrningen av Försvarsmakten kommer att lämnas.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen rör huruvida regeringen i sin styrning av Försvarsmakten har säkerställt genomförandet av riksdagens försvarsbeslut om insatsorganisation 2014 samt om regeringen har följt gällande regler för information till riksdagen när det gäller införandet av insatsorganisationen. Till grund för granskningen ligger bl.a. en granskningsrapport från Riksrevisionen om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser.

Utskottet anser att regeringen har brustit i sin styrning av Försvarsmakten och därför bör utveckla styrningen för att ge myndigheten bättre förutsättningar att genomföra verksamheten effektivt. Styrningen på en övergripande, strategisk nivå behöver bli tydligare, medan styrningen på en lägre nivå, rörande sakfrågor, bör minska.

När det gäller informationen till riksdagen vill utskottet understryka vikten av att riksdagen ges en rättvisande bild av statens verksamhet och därmed möjlighet att fatta välgrundade beslut. Utskottet delar Riksrevisionens bedömning

att det finns brister i regeringens återrapportering till riksdagen i fråga om insatsorganisationens utveckling och Försvarsmaktens förutsättningar att efterleva riksdagens beslut. Utskottet anser att detta är allvarligt och erinrar om att utskottet tidigare har uttalat att det är viktigt att riksdagen informeras om avvikelser i statens verksamhet i förhållande till riksdagens beslut och intentioner för att kunna ta ställning till eventuellt förändrade förutsättningar, och att sådan information bör lämnas i sådan form att den är tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

## 1.5 Regeringens hantering av beslut som rör Försäkringskassans servicekontor

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1237-2013/14), *bilaga A1.5.1*, begärs att utskottet granskar hur regeringen i sin styrning av Försäkringskassan har säkerställt att riksdagens beslut om Försäkringskassans servicekontor har genomförts. Enligt anmälan har antalet servicekontor minskat sedan 2011 då riksdagen i ett tillkännagivande bad regeringen att återkomma med förslag som dels tillgodoser medborgarnas behov av att Försäkringskassan är tillgänglig lokalt med möjligheter till personliga möten, dels bidrar till en ökad samverkan mellan statliga myndigheter.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. två promemorior som har upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A1.5.2* och *A1.5.3*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

Sedan 2008 bedriver Försäkringskassan servicesamverkan tillsammans med Skatteverket. Pensionsmyndigheten deltar i samarbetet sedan 2010. Servicekontoren erbjuder service till enskilda inom alla deltagande myndigheters verksamhetsområden via tjänstesamverkan. Ingen myndighetsutövning sker på servicekontoren utan verksamheten är helt inriktad på service och information. Nedan följer en beskrivning av förändringen av antalet servicekontor sedan 2011.

- 2011: 112 servicekontor. Under året stängdes två kontor och fem nya öppnades.
- 2012: 115 servicekontor.

- 2013: 115 servicekontor. Under året stängdes 13 kontor och 1 nytt öppnades. Samtliga beslut om stängning fattades gemensamt av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten.
- 2014: 103 servicekontor.

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 10 s. 32 f.) anförde regeringen att de förväntade effektiviseringarna till följd av bildandet av Försäkringskassan inte har uppnåtts fullt ut. Sedan Försäkringskassan bildades 2005 har kostnaderna för administrationen av socialförsäkringen minskat, dock inte i den takt som förväntats. Detta har medfört att Försäkringskassan har haft svårigheter att anpassa sin verksamhet till de av riksdagen beslutade och beräknade ekonomiska ramarna. Försäkringskassan har även under senare år haft svårigheter att prognostisera myndighetens resursbehov, vilket har medfört ett återkommande behov av resurstillskott i en tilläggsbudget. Regeringen föreslog att Försäkringskassan skulle tillföras 400 miljoner kronor för 2011 och ett motsvarande belopp för 2012 i syfte att ge myndigheten förutsättningar att anpassa sig till en långsiktigt lägre anslagsnivå i enlighet med den nivå som beräknats för 2013 och därefter. Regeringen avsåg att ge Försäkringskassan i uppdrag att ta fram en handlingsplan för detta arbete.

Den 28 februari 2011 redovisade Försäkringskassan den handlingsplan för effektiviseringsarbete (dnr 004385-2011) som regeringen hade gett myndigheten i uppdrag att ta fram (S2010/8271/SF). Handlingsplanen innehåller de åtgärder som Försäkringskassan planerade att genomföra för att komma ned till den anslagsnivå som regeringen meddelat för 2013 och därefter. I planen anger Försäkringskassan tre åtgärder av vilka ett reducerat serviceutbud genom avveckling av platser för personliga möten för service och information står för två tredjedelar av den besparing som myndigheten anser är nödvändig för att nå den föreslagna budgetnivån. Det nämnda serviceutbudet består främst av servicekontor som drivs i samarbete med Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Därutöver finns det fortfarande några lokalkontor i Försäkringskassans egen regi samt, på mindre orter, ett antal serviceplatser med begränsad service. Detta beräknas ge en besparing på 200 miljoner kronor fr.o.m. 2013. Försäkringskassan konstaterar dock att ett reducerat serviceutbud på grund av avveckling av servicekontor kommer att påverka möjligheterna att nå de nuvarande målen för service och tillgänglighet. För att motverka detta kommer Försäkringskassan att aktivt arbeta med att utforma sitt serviceutbud så att medborgarna använder mer kostnadseffektiva kanaler.

### *Socialförsäkringsutskottets betänkande*

Vid socialförsäkringsutskottets sammanträde den 15 mars 2011 informerade Försäkringskassans generaldirektör Adriana Lender och överdirektör Stig Orustfjord utskottet om den ovan nämnda handlingsplanen. Socialförsäkringsutskottet inhämtade därefter skriftliga upplysningar från Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten om dels vilken dialog som har förts mellan dessa myndigheter om Försäkringskassans beslut att lägga ned sina

egna servicekontor respektive dra sig ur de servicekontor som i dag drivs ihop med nämnda myndigheter, dels vilka konsekvenser Försäkringskassans beslut får för Skatteverket och Pensionsmyndigheten.

Med stöd av utskottens initiativrätt enligt 3 kap. 7 § riksdagsordningen lade socialförsäkringsutskottet den 7 april 2011 fram ett förslag om ett tillkännagivande i fråga om Försäkringskassans lokala närvaro (bet. 2010/11:SfU10). I betänkandet (s. 9 f.) konstaterar utskottet att:

För att socialförsäkringarna ska fungera krävs att människor har förtroende för dem. Här har Försäkringskassan en central roll, och i regeringens regleringsbrev för 2011 anges att Försäkringskassan ska ha medborgarnas fulla förtroende och att verksamheten ska präglas av en god service och en hög kvalitet i tillämpningen av socialförsäkringen. Regeringen har dessutom gett Försäkringskassan i uppdrag att redovisa hur förtroendet ska kunna förbättras.

När de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket slogs ihop till en statlig myndighet var en av utgångspunkterna att Försäkringskassan även fortsättningsvis skulle vara representerad lokalt. Som ett led i det arbetet har Försäkringskassan, tillsammans med Skatteverket och Pensionsmyndigheten, byggt upp ett antal lokala servicekontor där medborgarna på ett enkelt sätt kan få hjälp med alla de frågor som kan tänkas uppstå när det gäller socialförsäkringar, pensioner och skatter.

I Försäkringskassans årsredovisning för 2010 kan man läsa rubriken ”Besök på servicekontor ger nöjda kunder”. Årsredovisningen visar på mycket goda resultat för servicekontoren. 96 % av besökarna ansåg att de fick ett bra bemötande, 85 % att de fick svar inom rimlig tid och 92 % att de fick den hjälp de behövde. Servicekontoren hade under 2010 ca 2,7 miljoner besök. Försäkringskassan anger dessutom att servicekontorens arbetssätt ger ett bra bemötande till alla besökare, men att det är särskilt betydelsefullt för personer med funktionsnedsättningar och personer som inte talar svenska.

Av Försäkringskassans handlingsplan framgår att man har beslutat att servicekontoren, lokalkontoren och serviceplatserna ska läggas ned. Utgångspunkten för beslutet är att besparingar inte får leda till att man inte kan fatta rätt beslut eller betala ut rätt belopp i tid till rätt person eller att kontrollverksamheten åsidosätts. Den åtgärd som då återstår är att lägga ned servicekontoren, trots att det enligt Försäkringskassan kommer att påverka möjligheterna att nå målen för service och tillgänglighet.

En avveckling av servicekontoren drabbar inte bara dem som är försäkrade hos Försäkringskassan. Eftersom kontoren drivs tillsammans med Pensionsmyndigheten och Skatteverket tvingas även dessa myndigheter, som framgår av remissvaren, att försämma sin service till medborgarna.

Mot bakgrund av vad nu anförts anser utskottet att regeringen ska återkomma med förslag som dels tillgodoser medborgarnas behov av att Försäkringskassan är tillgänglig lokalt med möjligheter till personliga möten, dels bidrar till en ökad samverkan mellan statliga myndigheter. Vad nu anförts bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Den 14 april 2011 beslutade riksdagen att bifalla socialförsäkringsutskottets betänkande (bet. 2010/11:SfU10, rskr. 2010/11:223).

### *Budgetpropositionen för 2012*

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 10 s. 109 f.) kommenterar regeringen riksdagens tillkännagivande (rskr. 2010/11:223) och vilka åtgärder man har vidtagit med anledning av detta.

Regeringen har bl.a. med anledning av riksdagens tillkännagivande gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera hur myndighetens olika kundgrupper och medborgarnas servicebehov av Försäkringskassans tjänster kan tillgodoses ändamålsenligt och långsiktigt (dnr S2011/4202/SF(delvis)). Uppdraget avser möten med de försäkrade och medborgarna på såväl fysisk som elektronisk väg. Analysen ska omfatta påverkan på andra myndigheter samt Försäkringskassans samverkan med kommuner. Regeringen har även givit Statskontoret i uppdrag att beskriva vilka behov som medborgare och företag har av myndigheternas service och hur det behovet uppfylls i dag (dnr S2011/3603/SFÖ).

I avvaktan på en långsiktig lösning har regeringen även gett Försäkringskassan i uppdrag att avvakta med att verkställa avvecklandet av den servicesamverkan som sker vid servicekontor och på serviceplatser. Uppdraget ska redovisas i april 2012. Övriga delar i handlingsplanen påverkas inte av uppdraget utan kommer att genomföras enligt plan.

Regeringen gör också bedömningen att Försäkringskassan för 2013 bör tillföras 190 miljoner kronor för att ges förutsättningar att kunna behålla befintliga servicekontor och serviceplatser (s. 111).

I socialförsäkringsutskottets budgetbetänkande (bet. 2011/12:SfU1) behandlas en kommittémotion om Försäkringskassans servicekontor (kommittémotion 2011/12:Sf309 av Thomas Eneroth m.fl. (S) yrkande 19). Motionärerna anser att de lokala servicekontor som Försäkringskassan driver tillsammans med andra myndigheter har stor betydelse för tillgängligheten och närheten till medborgarna. Utskottet avstyrkte motionen med följande motivering (s. 65):

Som angetts ovan gjorde riksdagen under våren 2011 ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med förslag som dels tillgodoser medborgarnas behov av att Försäkringskassan är tillgänglig lokalt med möjligheter till personliga möten, dels bidrar till en ökad samverkan mellan myndigheter (bet. 2010/11:SfU10). Regeringen har bl.a. med anledning av riksdagens tillkännagivande gett Försäkringskassan och Statskontoret i uppdrag att se över dessa frågor. Försäkringskassan, som ska avvakta med att verkställa avvecklandet av servicekontoren, kommer enligt propositionen även att tillföras 190 miljoner kronor för 2013 för detta ändamål. Utskottet, som delar bedömningen i motion 2011/12:Sf309 (S) om att servicekontoren har stor betydelse för tillgängligheten och närheten till medborgarna, anser att regeringens förslag till riksdagen med anledning av tillkännagivandet bör avvaktas.

### *Regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser*

I skrivelse 2011/12:75 (s. 55 f.) konstaterar regeringen att riksdagsskrivelse 2010/11:223 om Försäkringskassans lokala närvaro inte är slutbehandlad, och meddelar följande:

Den 12 maj 2011 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att analysera medborgarnas servicebehov och utforma en långsiktig lösning för hur Försäkringskassan ska möta medborgarna. Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2012.

I betänkande 2011/12:KU21 behandlas regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2011/12:75). Socialförsäkringsutskottet konstaterar följande i ett yttrande till konstitutionsutskottet (yttr. 2011/12:SfU7y):

Vad gäller riksdagsskrivelse 2010/11:223 om Försäkringskassans lokala närvaro anges att regeringen den 12 maj 2011 gav Försäkringskassan i uppdrag att analysera medborgarnas servicebehov och utforma en långsiktig lösning för hur Försäkringskassan ska möta medborgarna. Utskottet noterar att Försäkringskassan den 13 april 2012 i sitt svar på regeringens uppdrag har förklarat att den långsiktiga lösningen är en kraftfull utveckling av självbetjäningstjänster och digitala kanaler och att servicekontor i samverkan bör vara kvar till dess att förmågan att ytterligare utveckla och tillfredsställa kundbehoven har byggts upp. Andra mer flexibla och behovsanpassade lösningar kan komma att ersätta servicekontoren från 2016. Därutöver kan utskottet konstatera att Statskontoret, som haft i uppdrag att beskriva vilka behov som medborgare och företag har av myndigheternas service och hur det behovet uppfylls i dag, i en rapport den 13 april 2012, Service i medborgarens och företagets tjänst (2012:13), anser att regeringen bör utse en servicedelegation som bör få i uppdrag att samordna utvecklingen av myndigheternas service till medborgare och företag. Utskottet är väl medvetet om att myndigheten själv råder över sin organisation men anser att frågan om Försäkringskassans lokala service är en mycket angelägen fråga. Utskottet avser därför att även i fortsättningen noga följa frågans utveckling utifrån tillkännagivandet om att skapa förutsättningar för Försäkringskassans tillgänglighet lokalt med möjlighet till personliga möten och som bidrar till ökad samverkan mellan statliga myndigheter.

I konstitutionsutskottets betänkande (bet. 2011/12:KU21) nämns inte den specifika frågan om Försäkringskassans lokala närvaro.

### *Försäkringskassans regeringsuppdrag om servicebehov*

I april 2012 inkom Försäkringskassan med ett svar (dnr 035503-2011) på regeringsuppdraget att genomföra en djupgående analys om hur myndighetens olika kundgruppers och medborgarnas servicebehov kan tillgodoses på ett ändamålsenligt och långsiktigt sätt (dnr S2011/4202/SF, S2011/4945/SF). I uppdraget ingick en analys av behovet av Försäkringskassans lokala tillgänglighet och hur myndigheten säkrar möjligheten till en viss grad av personliga möten med medborgare.

När det gäller servicekontoren ser Försäkringskassan en utmaning i att det nuvarande servicekontorsnätet inte kan anses utgöra en jämn service för hela landet. På många ställen är det långt till ett servicekontor, och besöksfrekvensen på kontoren varierar stort. Som underlag för svaret för regeringsuppdraget har man genomfört en behovsanalys där man har konstaterat att det behövs servicekontor eftersom kunderna upplever ett behov av att få information, få hjälp med blanketter och komma till avslut i sina ärenden. Man konstaterar

dock att allt eftersom socialförsäkringarna förenklas och Försäkringskassan förbättrar och utvecklar självbetjäningstjänster, hjälper kunden att upptäcka och använda de tjänsterna och i övrigt förbättrar kundupplevelsen kommer antalet besök på servicekontor att minska.

Behovet av personliga möten kommer dock att kvarstå för ett antal grupper, t.ex. nyanlända och utlandsfödda, personer med kognitiva eller intellektuella funktionsnedsättningar och personer som genomgår en livskris. Behovet av lokal tillgänglighet kommer därmed att kvarstå men kostnaden för servicegivandet med det nuvarande servicekontorskonceptet kommer troligen att bli orimligt hög.

Som sammanfattande kommentarer konstaterar Försäkringskassan (s. 2) följande:

Servicekontor i samverkan bör vara kvar till dess att vår förmåga att ytterligare utveckla och tillfredsställa kundbehoven har byggts upp. Dock ser vi att en gradvis anpassning av kontorsnätets storlek och utformning kommer att ske under perioden. På lång sikt ser vi att andra, mer flexibla och behovsanpassade lösningar kan komma att ersätta servicekontoren. Tidpunkten för när dessa lösningar kan implementeras bedömer vi kommer tidigast under perioden från 2016 och fram till år 2020. [— —]

Den långsiktiga lösningen bedöms bli möjlig att genomföra inom ramen för normal verksamhetsutveckling och beräknas därmed rymmas inom de föreslagna nivåer som framgår av Försäkringskassans budgetunderlag till och med 2015. Dagens kostnader för servicekontoren bedömer vi kommer att kvarstå fram till 2016.

Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen har fått möjlighet att lämna synpunkter på den långsiktiga lösning som Försäkringskassan redogör för i svaret till regeringen.

Av synpunkterna framgår att samtliga myndigheter arbetar med att utveckla och förbättra digitala lösningar för att leverera bättre service. Myndigheternas syn på Försäkringskassans bedömning av utvecklingen skiljer sig sedan åt i de synpunkter som har inkommit. Skatteverket anser att om servicekontorsverksamheten kan utvecklas i takt med den digitala utvecklingen, finns det goda möjligheter till fortsatt tjänstesamverkan eftersom detta innebär en successiv anpassning av servicekontorsnätet. Enligt Skatteverket är Försäkringskassans bedömning av storleken på kundgrupper med specifika behov (ca 100 000 personer) inte realistisk. Skatteverket vill därför inte dra långtgående slutsatser men menar att om Försäkringskassans scenario realiserats finns det inte förutsättningar för en tjänstesamverkan i form av nuvarande servicekontor.

För Arbetsförmedlingen är det viktigt att samverkan bedrivs i enlighet med de avtal som har upprättats mellan berörda myndigheter, samt att samarbetet underlättas av stabila förutsättningar och långa avtalsperioder. Förändringar måste ske i ordnade former och får inte innebära att kostnader vältras över på Arbetsförmedlingen.

Pensionsmyndigheten delar Försäkringskassans analys att servicekontoren behövs men anser att det är för tidigt, och kanske t.o.m. hämmande, att ange en fast tidpunkt för en övergång till en annan typ av lokalt möte i tjänstesamverkan. En kraftig förändring av servicekontorsnätet skulle i mycket hög grad

påverka Pensionsmyndighetens möjlighet att bedriva verksamhet och innebära försämrad service till personer med pensioner och pensionsrelaterade förmåner, samt ge ökade kostnader. Ett lokalt fysiskt möte är en viktig förutsättning för att myndigheten ska klara sitt uppdrag.

### *Statskontorets uppdrag om myndigheternas service i samverkan*

I mars 2011 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan (dnr S2011/3603/SFÖ S2011). I uppdraget skulle Statskontoret redovisa vilka behov medborgare och företag har av myndigheternas service i samverkan, hur myndigheterna tillgängliggör sin service i samverkan i dag och hur dagens service i samverkan kan utvecklas. I april 2012 överlämnade Statskontoret rapporten *Service i medborgarnas och företagets tjänst (2012:13)* som svar på regeringsuppdraget.

Statskontoret konstaterar i rapporten att nyttan av service i samverkan inte är en helt lättbesvarad fråga, mycket beroende på brister i kunskapsläget om kundbehovet av service i samverkan. Man lyfter dock fram Försäkringskassan som en av de få myndigheter som har gjort en analys av behoven utifrån drivkrafter, och inte enbart mäter kundens upplevelse eller i vilken utsträckning en kund använder en kanal.

Statskontoret anser att myndigheter har nytta av att samverka och bedömer att samverkan har gjort det möjligt för de enskilda myndigheterna att etablera sig eller vara kvar på orter där de tidigare har bedömt befolkningsunderlaget som för litet, och besöksvolymerna för låga. Dagens frivilliga servicesamverkan kring servicekontor är ett steg i rätt riktning som sannolikt har lett till bättre service och ökad tillgänglighet, trots att t.ex. serviceskyldigheten i dag inte är tydligt definierad.

På sikt anser Statskontoret att fler myndigheter bör samverka. På kort sikt är det möjligt att inkludera ytterligare myndigheter i samverkan vid de lokala servicekontoren. Arbetsförmedlingens kontorsstruktur kan vara en bra bas för en utvidgad servicesamverkan.

På lång sikt konstaterar Statskontoret att service i samverkan är en förvaltningspolitisk utmaning. Dagens frivilliga servicesamverkan kring servicekontor är ett steg i rätt riktning, men den fungerar inte tillfredställande eftersom samverkansmyndigheterna är självständiga, har olika uppdrag, olika kundgrupper och gör olika prioriteringar. Statskontorets slutsats är därför att regeringen på kort sikt bör formulera tydligare mål för vissa myndigheters servicegivande, tydliggöra kraven på samverkan i myndigheters instruktion, se över finansieringsformer för service i samverkan samt ge uppdrag med för myndigheters serviceskyldighet och öka tydligheten i finansieringen för att uppnå ökad stabilitet och långsiktighet. Utformningen av kontorsnät och bedömning av rimlig lokal servicenivå bör föregås av samråd med berörd länsstyrelse och berörda kommuner. På längre sikt bör regeringen inrätta en servicedelegation,



ställa krav på att myndigheters samtliga kanaler omfattas av service i samverkan och inkludera flera myndigheter i samverkan vid lokala kontor.

### *Skriftliga frågor*

Den 23 juli 2012 ställde Hans Olsson (S) en skriftlig fråga (fr. 2011/12:708) till statsrådet Stefan Attefall om vilka initiativ statsrådet avsåg att ta för att förbättra förutsättningarna för en kontinuerlig och långsiktig utveckling av myndigheternas service i samverkan. Frågeställaren hänvisar till Statskontorets ovan nämnda rapport och den översyn som Statskontoret anser att regeringen bör göra av myndigheternas service i samverkan. I svaret den 6 augusti 2012 anförde statsrådet Stefan Attefall följande:

Regeringens förvaltningspolitik bygger på att myndigheterna i största möjliga utsträckning själva ska avgöra var deras resurser gör mest nytta för att uppfylla de mål för verksamheten som riksdagen och regeringen fastställer. Regeringen har i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175) framhållit att myndigheterna är de som är bäst skickade att på det egna området bedöma hur de kan tillgodose sina kunders behov av service och tillgänglighet. Utgångspunkten för myndigheternas arbete ska vara en likvärdig tillgång till service för alla. Försäkringskassans långsiktiga arbete med att bedriva verksamhetsutveckling där behovsanpassade lösningar ingår åligger denna myndighet i det uppdrag som regeringen och riksdagen har gett den.

Samtidigt är det min utgångspunkt att de statliga myndigheternas kontakter med medborgare och företag har betydelse för förtroendet för förvaltningen. Det är därför viktigt med fortsatt lokal samverkan mellan myndigheterna i syfte att upprätthålla en god offentlig service i hela landet.

Statskontorets rapport, som frågeställaren refererar till, innehöll ett antal förslag om att se över olika möjligheter för service i samverkan. Regeringskansliet bereder för närvarande Statskontorets rapport.

Den 14 november 2012 ställde Matilda Ernkrans (S) en skriftlig fråga (fråga 2012/13:116) till statsrådet Ulf Kristersson om vilka initiativ statsrådet avsåg att ta för att fortsatt tillförsäkra Hallsberg i Sydärke ett servicekontor. Bakgrunden var att det den 30 oktober 2012 hade fattats ett beslut om att lägga ned Försäkringskassans, Skatteverkets och Pensionsmyndighetens gemensamma servicekontor i Hallsberg. I svaret på frågan den 21 november 2012 anförde statsrådet Ulf Kristersson följande:

Bakgrunden är att Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten har genomfört en omstrukturering av kontorsnätet i landet för de gemensamma servicekontoren. Denna myndighetssamverkan med gemensamma servicekontor påbörjades 2007. En sådan nyetablering behöver självklart följas upp och ses över, och de samverkande myndigheterna har nu konstaterat att besöksströmmarna ser något annorlunda ut jämfört med vad man först planerade för. För att kunna stärka servicen på de kontor där efterfrågan är stor har myndigheterna beslutat att avveckla vissa kontor. De kontor som läggs ned har alltså få besök, och myndigheterna har samtidigt bedömt att det finns andra servicekontor inom rimligt avstånd. För invånarna i Hallsberg finns till exempel ett servicekontor i Örebro att tillgå. Genom omstruktureringen kommer servicen att kunna förbättras på de kontor som har haft många besökare. Myndigheterna ger även god service i telefon och på webben, och för kunder med stort servicebehov kommer

det som tidigare att vara möjligt att boka ett personligt möte med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

### *Budgetpropositionen för 2013 m.m.*

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 10 s. 61) redogör regeringen för hur man har behandlat tillkännagivandet från riksdagen och meddelar att man nu har slutbehandlat det.

Riksdagen har i ett tillkännagivande (bet. 2010/11:SfU10, rskr. 2010/11:223) bett regeringen återkomma till riksdagen med förslag som dels tillgodoser medborgarnas behov av att Försäkringskassan är tillgänglig lokalt med möjligheter till personliga möten, dels bidrar till en ökad samverkan mellan statliga myndigheter. Regeringen gav därefter Försäkringskassan i uppdrag att analysera medborgarnas servicebehov och utforma en långsiktig lösning för hur Försäkringskassan ska möta medborgarna. I april 2012 inkom Försäkringskassan med sitt svar, där myndigheten bedömer att servicekontoren bör vara kvar till dess att förmågan att ytterligare utveckla och tillfredsställa de försäkrades behov har byggts upp. Den långsiktiga lösningen är, enligt Försäkringskassan, en kraftfull utveckling av självbetjäningstjänster och digitala kanaler.

För att ge Försäkringskassan förutsättningar för lokal närvaro avser regeringen att öka anslaget Försäkringskassan med 200 miljoner kronor fr.o.m. 2014. Tillkännagivandet är därmed slutbehandlat. Att anslagsnivån 2013 är lägre än för 2012 förklaras av att Försäkringskassan för 2011 och 2012 fått tillfälliga medel för att underlätta anpassningen till en långsiktigt lägre anslagsnivå.

I socialförsäkringsutskottets budgetbetänkande hösten 2012 (bet. 2012/13:SfU1) kommenteras utskottets tillkännagivande om Försäkringskassans lokala närvaro i samband med behandlingen av kommittémotion 2012/13:Sf381 av Tomas Eneroth m.fl. (S). I motionens yrkande 22 begärs ett tillkännagivande om Försäkringskassans servicekontor. Enligt motionärerna är det viktigt att säkerställa att medborgarna får tillgång till god service och möjlighet till personliga möten. Utskottet avstyrker motionen i berörda delar med följande motivering (s. 61 f.):

Riksdagen har i ett tillkännagivande (bet. 2010/11:SfU10, rskr. 2010/11:223) uppdragit åt regeringen att återkomma till riksdagen med förslag som dels tillgodoser medborgarnas behov av att Försäkringskassan är tillgänglig lokalt med möjligheter till personliga möten, dels bidrar till en ökad samverkan mellan statliga myndigheter. På uppdrag av regeringen rapporterade Försäkringskassan i april 2012 att myndigheten bedömde att servicekontoren bör vara kvar till dess att förmågan att ytterligare utveckla och tillfredsställa de försäkrades behov har byggts upp. Den långsiktiga lösningen är, enligt Försäkringskassan, en kraftfull utveckling av självbetjäningstjänster och digitala kanaler. För att ge Försäkringskassan förutsättningar för lokal närvaro avser regeringen att öka Försäkringskassans anslag med 200 miljoner kronor fr.o.m. 2014.

Utskottet noterar att det av budgetpropositionen för 2012 framgår att Försäkringskassan tillförs 190 miljoner kronor för 2013 för att kunna behålla befintliga servicekontor och serviceplatser.

Försäkringskassans generaldirektör Dan Eliasson uppgav vid sammanträdet den 8 november 2012 att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har enats om att stänga 13 servicekontor. Skälet är att dessa kontor har få besökare och att det är ett rimligt avstånd till ett annat servicekontor.

### *Regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser*

I regeringens skrivelse 2012/13:75 (s. 63 f.) till riksdagen meddelar regeringen att skrivelse 2011/12:223 är slutbehandlad:

Den 12 maj 2011 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att analysera medborgarnas servicebehov och utforma en långsiktig lösning för hur Försäkringskassan ska möta medborgarna. Uppdraget har redovisats den 15 april 2012. Försäkringskassan bedömer att servicekontoren bör vara kvar till dess att förmågan att ytterligare utveckla och tillfredsställa de försäkrades behov har byggts upp. Den långsiktiga lösningen är en kraftfull utveckling av självbetjäningstjänster och digitala kanaler. För att ge Försäkringskassan förutsättningar för lokal närvaro angav regeringen i Budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 10, s. 61) sin avsikt att öka anslaget till Försäkringskassan med 200 000 000 kronor från och med 2014. Riksdagsskrivelsen var med detta slutbehandlad.

I socialförsäkringsutskottets yttrande till konstitutionsutskottet över regeringens skrivelse 2012/13:75 (yttr. 2012/13:SfU7y) nämns inte ärendet om Försäkringskassans lokala närvaro.

### *Budgetpropositionen för 2014 m.m.*

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 10) nämns inte Försäkringskassans servicekontor. Regeringen konstaterar dock att Försäkringskassans tillgänglighet har förbättrats genom omfattande satsningar på digitalisering, dvs. självbetjäning, automatiserad handläggning och utveckling av digitala kanaler (s. 18). Regeringen föreslår att Försäkringskassans anslag utökas med 170 miljoner kronor för 2014, 150 miljoner kronor för 2015 och 100 miljoner kronor fr.o.m. 2016. Anslaget höjs för att möjliggöra en välfungerande verksamhet (s. 39).

I socialförsäkringsutskottets budgetbetänkande hösten 2013 (bet. 2013/14:SfU1) kommenteras utskottets tillkännagivande om Försäkringskassans lokala närvaro i samband med kommittémotion 2013/14:Sf379 av Tomas Eneroth m.fl. (S). I motionens yrkande 24 begärs ett tillkännagivande om Försäkringskassans servicekontor där motionärerna anför att den fortsatta processen för att säkerställa att medborgarna får tillgång till god service och möjlighet till personliga möten måste följas noga. Utskottet avstyrkte motionen med följande motivering (s. 63):

Riksdagen har i ett tillkännagivande (bet. 2010/11:SfU10, rskr. 2010/11:223) uppdragit åt regeringen att återkomma till riksdagen med förslag som dels tillgodoser medborgarnas behov av att Försäkringskassan är tillgänglig lokalt med möjligheter till personliga möten, dels bidrar till en ökad samverkan mellan statliga myndigheter. På uppdrag av regeringen rapporterade Försäkringskassan i april 2012 att myndigheten bedömde att servicekontoren bör vara kvar till dess att förmågan att ytterligare utveckla

och tillfredsställa de försäkrades behov har byggts upp. Den långsiktiga lösningen är, enligt Försäkringskassan, en kraftfull utveckling av självbetjäningstjänster och digitala kanaler.

Utskottet noterar att Försäkringskassan tillförts 190 miljoner kronor för 2013 för att kunna behålla befintliga servicekontor och serviceplatser. Av budgetpropositionen för 2013 framgår även att 200 miljoner kronor avsätts fr.o.m. 2014 för att skapa förutsättningar för lokal närvaro. Utskottet noterar även att Försäkringskassans anslag, som angetts i tidigare avsnitt, ökas med 170 miljoner kronor för 2014 för att möjliggöra en välfungerande verksamhet.

Den 6 december 2013 debatterades socialförsäkringsutskottets budgetbetänkande (bet. 2013/14:SfU1) i kammaren (riksdagens protokoll 2013/14:41). Som svar på frågor om Försäkringskassans lokala tillgänglighet anförde statsrådet Ulf Kristersson bl.a. följande:

Beträffande Försäkringskassans lokalkontor gäller naturligtvis de beslut som är fattade. Försäkringskassan får inte avveckla enligt den ursprungliga intention som man hade. Traditionella, rutinmässiga och interna försäkringskassebeslut om hur kontoren ska lokaliseras lägger sig inte riksdagen och regeringen i. Vad det handlade om den gången var att man inte fick avveckla en hel struktur som Försäkringskassan då av ekonomiska skäl ville göra. Det beslutet gäller naturligtvis. [— —]

Jag känner inte till vartenda enskilt försäkringskassekontor i Sverige, trots att jag har besökt många av dem. Jag förutsätter att Försäkringskassan följer de av riksdagen och regeringen fattade besluten om vad man får och inte får göra. Om den här kammaren anklagar Försäkringskassan för att bryta mot dessa beslut är det en allvarlig anklagelse. I så fall bör den preciseras, och sedan får vi undersöka om det kan vara på det sättet. Jag förutsätter att Försäkringskassan följer riksdagens beslut.

### *Regeringens förvaltningspolitiska skrivelse*

I regeringens skrivelse Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155) av den 12 mars 2014 ger regeringen en samlad redogörelse för regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006 och för utvecklingen inom statsförvaltningen under samma period. Insatser som berörs är bl.a. statsförvaltningens lokala service (s. 14 f.). Regeringen konstaterar att utvecklingen av myndigheternas lokala service i huvudsak är positiv och utgår från en rimlig avvägning mellan effektivitet och tillgänglighet. För att möjliggöra lokal närvaro på ett effektivt sätt samverkar myndigheter med varandra. Ett exempel på samverkan kring lokal närvaro som lyfts fram i skrivelsen är det gemensamma nät av servicekontor som har utvecklats av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. I detta fall har samverkan utvecklats för att göra det möjligt för de deltagande myndigheterna att effektivisera sin verksamhet och samtidigt upprätthålla lokal närvaro och en god servicenivå. Regeringen konstaterar att myndigheterna genom samverkan har kunnat behålla närvaro på orter där man annars inte har haft underlag för att motivera ett lokalt kontor. Genom samverkan kan myndigheternas lokala närvaro effektiviseras så att resurser frigörs för ärendehantering och andra verksamheter i myndigheterna.

Regeringen konstaterar vidare att det är varje myndighet som bäst känner medborgares och företags behov på det egna området. Det är därför myndigheterna som är bäst skickade att bedöma var de behöver vara lokalt närvarande. Samtidigt kan samverkan göra det möjligt för myndigheterna att upprätthålla lokal närvaro. Samverkan med andra kan alltså öka utrymmet för myndigheten att göra självständiga verksamhetsbeslut på det egna området. Regeringen konstaterar att det därför är rimligt att regeringens insatser i första hand inriktas mot att ge myndigheterna goda förutsättningar för att göra sina egna verksamhetsöverväganden. Ett exempel på detta är regleringen i samtjänstlagen och samtjänstförordningen.

### *Gällande ordning*

En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden till regeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl. 2012, s. 67). Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 304 f.) framhöll att möjligheten att besluta om tillkännagivanden till regeringen utgör en viktig funktion för riksdagen. Detta kommer dock inte till uttryck i regeringsformen, där begreppet tillkännagivanden inte nämns. Inom Grundlagsutredningen hade det bl.a. mot denna bakgrund diskuterats om det fanns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden.

Någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen finns inte, konstaterade utredningen. Om regeringen inte följer ett tillkännagivande har riksdagen möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Riksdagen har även ytterst möjligheten att avge en misstroendeförklaring mot regeringen.

Grundlagsutredningen ställde frågan om praxis för tillkännagivanden borde återspeglas i regeringsformen. Det skulle t.ex. kunna ske genom att en bestämmelse infördes som innebar att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits eller som man avser att vidta med anledning av riksdagens önskemål.

Samtidigt kunde Grundlagsutredningen konstatera att dagens ordning i allt väsentligt fungerar väl. Det kunde dessutom inte uteslutas att dagens praxis kan komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Sammanfattningsvis ansåg således Grundlagsutredningen att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte bör införas i regeringsformen.

Även i Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) behandlas riksdagens tillkännagivanden. Kommittén för översynen av riksdagsordningen fann inte skäl att göra några ytterligare uttalanden om tillkännagivandenas status.

### *Tidigare granskningar*

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen tagit upp frågan om regeringens skyldighet att efterkomma riksdagens tillkännagivanden. I betänkande

1994/95:KU30 (s. 42) underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning borde då enligt utskottet vara att regeringens bedömningar redovisades för riksdagen. Våren 2003 uttalade utskottet (bet. 2002/03:KU30 s. 28) följande:

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hörsammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar för riksdagen sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

Vid behandlingen av senare regeringsskrivelser om behandlingen av riksdagens skrivelser och i granskningen hänvisades till detta och tidigare uttalanden (bet. 2002/03:KU29, 2003/04:KU21, 2004/05:KU24 och 2005/06:KU20).

Våren 2009 granskade konstitutionsutskottet (bet. 2008/09:KU20 s. 221) vilka åtgärder dåvarande socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson hade vidtagit för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag. Utskottet framhöll att regeringen bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att det ansvariga statsrådet har ett särskilt ansvar. 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 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till regeringskansliet den 18 februari 2014 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 11 mars 2014 en svarspromemoria utarbetad vid Socialdepartementet (bilaga A1.5.2).

Utskottet önskade i sin skrivelse svar på frågan hur stängningen av 13 servicekontor 2013 förhåller sig till det som statsrådet Ulf Kristersson anförde i kammaren den 6 december 2013 om att de beslut om Försäkringskassans lokalkontor som fattats gäller.

I svarspromemorian anfördes det att statsrådet Ulf Kristersson bl.a. anförde att Försäkringskassan inte får avveckla enligt den ursprungliga intention som myndigheten hade. Detta gäller alltså när Försäkringskassan fattar beslut om sin egen service. Den ursprungliga intentionen syftade på en av de åtgärder som Försäkringskassan presenterade den 28 februari 2011 i sin handlingsplan för effektiviseringsarbete (dnr 004385-2011). Åtgärden i fråga handlade om att avveckla hela det befintliga servicekontorsnätet.

I svarspromemorian anges det att regeringen i maj 2011 gav Försäkringskassan i uppdrag att genomföra en djupgående analys om hur myndighetens olika kundgruppers och medborgarnas servicebehov av Försäkringskassans tjänster kan tillgodoses ändamålsenligt och långsiktigt. I väntan på att Försäkringskassan skulle genomföra sin djupgående analys samt utforma och presentera den långsiktiga lösningen, gav regeringen i samma beslut Försäkringskassan även i uppdrag att avvakta med att verkställa åtgärden i Försäkringskassans handlingsplan om att, per den 31 december 2012, dra sig ur den service-samverkan som sker vid de s.k. servicekontoren och serviceplatserna (dnr S2011/4202/SF, S2011/4945/SF). Myndigheten har även tilldelats extra medel för att ge förutsättningar för lokal närvaro.

Till följd av detta har Försäkringskassan behållit strukturen med servicekontor i samverkan med Pensionsmyndigheten och Skatteverket. De samverkande myndigheterna har dock inom ramen för strukturen med servicekontor funnit skäl att anpassa verksamheten efter ändrade förhållanden såsom ändrade besöksströmmar från 112 till 115 mellan 2011 och 2012, för att under 2013 minska till 103.

Utskottet önskade vidare i sin skrivelse en redogörelse för vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Statskontorets rapport om myndigheternas service i samverkan.

I svarspromemorian anförs det att Statskontoret i sin rapport Service i medborgarnas tjänst (2012:13) pekar på frågor som enligt Statskontoret behöver utredas och utvecklas för att stödja myndigheternas lokala service i samverkan. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I sin skrivelse framförde konstitutionsutskottet att man även ville ha en redogörelse för hur mycket medel som tillförts för 2013 och 2014 för att tillförsäkra Försäkringskassans lokala närvaro.

I svaret anförs det att Försäkringskassan har tillförts 190 miljoner kronor för 2013, i enlighet med vad som aviserades i budgetpropositionen 2012, för att ge myndigheten förutsättningar att kunna behålla befintliga servicekontor och serviceplatser. Såsom aviserades i budgetpropositionen 2013 har därefter, fr.o.m. 2014, Försäkringskassans anslag ökats med 200 miljoner kronor för att ge myndigheten förutsättningar för lokal närvaro.

Utskottet begärde i en skrivelse till regeringskansliet den 20 mars 2014 svar på en kompletterande fråga. Som svar översändes den 10 april 2014 en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A1.5.3). Som svar på utskottets fråga för hur många år framöver ökningen på 200 miljoner kronor av Försäkringskassans anslag för att ge myndigheten förutsättningar för lokal närvaro är beräknad anges det att ökningen är en nivåhöjning av Försäkringskassans förvaltningsanslag. Som framgår av budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 10 avsnitt 2.2.) har nivån för Försäkringskassans förvaltningsanslag, i likhet på övriga anslag, beräknats för åren fram t.o.m. 2017. Den aktuella höjningen ingår i den för respektive budgetår beräknade anslagsnivån.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.



## 2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

### 2.1 Näringsdepartementets hantering av frågan om införande av elprisområden i Sverige

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 050-1227-2011/12), *bilaga A.2.1.1*, begärs att utskottet granskar regeringens hantering av införandet av elprisområden i Sverige. Anmälaren vill att utskottet granskar om regeringens beskrivning av införandet är korrekt. Centrala frågor i sammanhanget är vid vilken tidpunkt Svenska kraftnät fick befogenhet att införa elprisområden, om regeringen kan ändra eller återta denna befogenhet och om det har funnits ett krav från EU att införa elprisområden.

I anmälan anförs att danska staten 2006 anmälde Sverige till EU-kommissionen eftersom den danska staten ansåg att Sverige bröt mot EU-regler genom att inte ha elprisområden. Kommissionen inledde 2009 en process för att ta ställning i ärendet.

Enligt anmälaren hade regeringen möjlighet att ge direktiv till Svenska kraftnät om elprisområden efter det att anmälan hade lämnats in till kommissionen. Anmälaren hänvisar till vad statsrådet Anna-Karin Hatt uppgav med anledning av en interpellation, nämligen att regeringen gärna hade sett ett annat beslut om tidpunkten för införande av elprisområden.

Vidare anförs i anmälan att frågan är om regeringen varit mycket mer aktiv än vad statsrådet Anna-Karin Hatt gett sken av. På det nordiska ministermötet i september 2008 träffades en överenskommelse mellan näringsministrarna om att inleda ett gemensamt arbete för att skapa en nordisk elmarknad. Beslutet på ministermötet följdes upp med ett regleringsbrev till Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) om att bl.a. inleda processen med att dela upp Sverige i ytterligare s.k. anmälningsområden. Detta visar enligt anmälaren att regeringen hade möjlighet att ge direktiv till Svenska kraftnät om elprisområden efter det att anmälan hade lämnats in till kommissionen.

Utskottet bordlade granskningsanmälan våren 2012 och våren 2013 (se bet. 2011/12:KU20 s. 1 och bet. 2012/13:KU20 s. 1).

##### *Underlag för granskningen*

Som underlag för granskningen har bl.a. legat fyra svarspromemorior från Regeringskansliet, *bilaga A.2.1.2–5*.

## Utredning i ärendet

### *Beslut av kommissionen*

Kommissionen fattade den 14 april 2010 ett beslut (Case 39351 – Swedish Interconnectors) med anledning av ett klagomål den 20 juli 2006 från Dansk Energi. Beslutet ställdes till Svenska kraftnät.

Med anledning av klagomålet hade kommissionen gjort ett preliminärt ställningstagande den 25 juni 2009. I det preliminära ställningstagandet fann kommissionen att utformningen av det svenska elnätet kunde strida mot EU:s bestämmelser.

Beslutet innebar att ett förslag till frivilligt åtagande, som Svenska kraftnät hade lämnat, att dela in Sverige i fyra elprisområden blev bindande för Svenska kraftnät i 10 år. Det innebar också att kommissionen inte fann någon grund för ytterligare åtgärder med anledning av anmälan.

### *Beslut av Svenska kraftnät*

Svenska kraftnät beslutade den 21 maj 2010 att dela in Sverige i fyra anmälningsområden fr.o.m. den 1 november 2011.

### *Kommuniké från Nordiska ministerrådet*

I en kommuniké från ett möte i Nordiska ministerrådet för närings-, energi- och regionalpolitik (MR-NER) i Umeå den 29–30 september 2008, anges bl.a. följande.

Norden har varit en modell för de marknadsreformer som har ägt rum i Europa de senaste åren och utvecklingen mot en gränslös nordisk elmarknad fortgår, men en tydligare nordisk helhetssyn behövs. För fortsatta framsteg är det angeläget att förbättra förutsättningarna för investeringar och att harmonisera regelverken för marknadens aktörer och stamnätsföretagen. Därigenom främjas gränsöverskridande handel och en effektiv konkurrens.

Ett starkare nordiskt perspektiv är också av betydelse i samband med att reglerna för EU:s gemensamma elmarknad tar form. För att kunna nå de gemensamma mål som EU har ställt upp inom klimat- och energiområdet behövs en effektiv, gränslös och hållbar nordisk elmarknad med god konkurrens och en effektiv handel med omvärlden. I detta spelar en fortsatt kraftfull regional utveckling med effektiv planering och beslutsprocesser för investeringar en avgörande roll.

Energiministramna konstaterade att det utredningsarbete som hade genomförts sedan det förra ministermötet i Helsingfors hösten 2007 visade att skapandet av en nordisk systemoperatör (och därmed att separera ägande och drift av stamnätet från systemhållning) inte var en lämplig åtgärd för att främja det nordiska perspektivet, underlätta marknadsintegrationen eller förbättra konkurrensen på elmarknaden.

För att mer målinriktat och effektivt påskynda utvecklingen av en gränslös nordisk elmarknad antog ministrarna följande handlingsplan.

- De nationella processerna för nätinvesteringar ska jämföras. Eventuella behov av förändringar i lagstiftning, regelverk, bedömningskriterier och myndigheters mandat ska identifieras. Syftet är att ge de nordiska regeringarna, tillsynsmyndigheterna och de systemansvariga myndigheterna ett nordiskt perspektiv och mandat och därmed effektivisera och intensifiera processen med utveckling av det nordiska elsystemet. Möjligheterna ska ses över för att skapa en rimligare fördelning av kostnader för åtgärder som vidtas i ett land men som ger nytta i ett annat land.
- De nationella systemansvariga myndigheternas arbete med nätplanering ska förstärkas. Ministrarna uppmanar de nordiska systemansvariga att föreslå investeringar som är samhällsekonomiskt lönsamma för hela det nordiska området. Redan överenskomna investeringar för ökad överföringskapacitet måste så snabbt som möjligt förverkligas.
- De nationella systemansvariga myndigheterna ombeds att starta processen med att dela in det gemensamma nordiska börsområdet i ytterligare potentiella anbuds- och/eller prisområden med sikte på 2010.
- Arbetet med att ytterligare harmonisera de nationella regelverken för balansansvariga företag och förbättra förutsättningarna för en gränslös handel och en gemensam slutkundsmarknad ska fortsätta med sikte på nästa års ministermöte.
- De nationella tillsyns- och systemansvariga myndigheterna har en given roll i arbetet med att genomföra handlingsplanen, och höja ambitionen i samarbetet oavsett vilken organisatorisk form det får i framtiden.
- Ämbetsmannakommittén ges i uppdrag att före ministermötet 2009 avge en lägesrapport för arbetet, på samtliga punkter i handlingsplanen. Rapporten bör även innefatta en översyn av hur det nordiska samarbetet bäst organiseras i ljuset av utvecklingen av den europeiska elmarknaden och dess institutioner.

### *Regleringsbrev 2009 för Svenska kraftnät*

I regleringsbrev för 2009 för Svenska kraftnät (2008-12-11 och 2009-06-25) angavs att affärsverket efter samråd med Energimarknadsinspektionen, Konkurrensverket och Nord Pool Spot AS skulle inleda processen med att dela upp Sverige i ytterligare s.k. anmälningsområden. Uppdraget hade sin bakgrund i den kommuniké om en nordisk handlingsplan för att påskynda utvecklingen av en gränslös nordisk elmarknad som de nordiska energiministrarna antog den 30 september 2008. Den nya ordningen med flera anmälningsområden och potentiella prisområden skulle genomföras så fort som det bedömdes möjligt med hänsyn till dels de förändringar i olika it-system som behövde genomföra

ras, dels den finansiella marknadens behov av framförhållning. Uppdraget omfattade en genomförande- och tidsplan för förändringar av it-system liksom en analys av hur många anmälningsområden som är optimala med hänsyn till pågående och planerade nätförstärkningar. Uppdraget omfattade inte en övergång till en ordning med en fiktiv uppdelning av spotområden med s.k. budområden. Svenska kraftnät skulle redovisa en lägesrapport till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 mars 2009. En löpande dialog skulle ske med marknadens aktörer.

### *Rapporter från Svenska kraftnät*

Svenska kraftnät lämnade den 31 mars 2009 en lägesrapport till regeringen.

Därefter presenterade Svenska kraftnät den 15 oktober 2009 en slutrapport (Anmälningsområden på den svenska elmarknaden, 2009/35).

I slutrapporten anges att EU-kommissionen den 25 juni 2009 gjorde den preliminära bedömningen (*Preliminary Assessment*) att Svenska kraftnäts hantering av de interna flaskhalsarna i det svenska transmissionsnätet kunde strida mot konkurrensreglerna i artikel 82 i EG-fördraget. Svenska kraftnät delade inte kommissionens preliminära bedömning, men i syfte att undanröja de betänkligheter som kommissionen gav uttryck för erbjöd Svenska kraftnät i september 2009 frivilliga åtaganden (*Commitments*) enligt artikel 9 i Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget. Erbjudandet innebar bl.a. att Svenska kraftnät åtog sig att senast den 1 juli 2011 dela in den svenska elmarknaden i två eller fler anmälningsområden. I detta skede hade Svenska kraftnät enligt rapporten redan inlett processen med att dela upp Sverige i anmälningsområden i enlighet med uppdraget från regeringen.

Vidare anges i rapporten att det är ofrånkomligt att det uppkommer trånga sektioner, s.k. flaskhalsar, i elnäten. En grundläggande anledning till detta är att flödena genom dem varierar, vilket i praktiken innebär att maximal belastning bara sker under en relativt liten del av tiden. Frekvent återkommande flaskhalsar åtgärdas genom att man söker bygga bort dem, dvs. man förstärker näten genom investeringar i ny överföringskapacitet. Det är dock inte, enligt rapporten, samhällsekonomiskt lönsamt att förstärka näten så till den grad att de alltid kan klara av maximal belastning. Inget transmissionsnät för el har därför en obegränsad överföringsförmåga. Att åtgärda flaskhalsar genom att förstärka nätets kapacitet är enligt rapporten av lätt insedda skäl en långsiktig åtgärd. Samtidigt kan inte effektflödet – överföringen – tillåtas att överstiga nätets kapacitet. Därför måste också kortsiktiga åtgärder vidtas. Denna flaskhalshantering innebär att man endera påverkar handeln med el så att överföringen minskar eller vidtar andra åtgärder för att reglera produktion och efterfrågan genom de systemansvarigas försorg. Kortsiktigt kan problemen enligt rapporten lösas bl.a. genom en uppdelning av ett område i flera anmälningsområden (s.k. market splitting). Genom att definiera anmälningsområden med

geografiska gränser vid flaskhalsarna kommer överföringen genom flaskhalsarna (vilka här även utgör gränserna mellan de olika anmälningsområdena) att hanteras implicit av marknaden. På överskottssidan av flaskhalsen sjunker elpriset, medan det stiger på underskottssidan. Därmed ges en prissignal om att det råder trängsel i nätet och överföringen minskar. Kostnaden för begränsningen bärs av aktörerna i marknaden. Flaskhalshanteringen inom Norden är baserad på s.k. market splitting, vilket innebär att det nordiska börsområdet är uppdelat i flera anmälningsområden. Totalt fanns det när rapporten skrevs sju områden på den nordiska elmarknaden. Uppdelningen av Norden var dock ofullständig, eftersom den i viss utsträckning var gjord på nationell basis. Detta gällde framför allt i Sverige och Finland, där anmälningsområdena helt följde nationsgränserna.

I rapporten anges vidare att elöverföringen i det svenska elsystemet styrs dels av det geografiska läget för produktionsanläggningar och konsumtionscentrum, dels av elpriserna på Elspot-marknaden. I norra Sverige finns det normalt ett produktionsöverskott. Där är den största delen av landets vattenkraft belägen, samtidigt som förbrukningen är relativt låg. Det motsatta förhållandet gäller i södra Sverige. Där finns landets befolkningscentrum och området har en betydligt högre förbrukning. En uppdelning av Sverige i anmälningsområden är en mycket komplex och mångfasetterad fråga. Det finns flera aspekter som är viktiga att beakta. Samtidigt är många av dem svåra att uppskatta och analysera noggrant. Det är t.ex. svårt att förutse förändringar i aktörernas beteende, liksom det är svårt att bedöma hur morgondagens nordiska elsystem kommer att se ut. Vid en uppdelning av Sverige i anmälningsområden skulle områden i södra Sverige ha ett underskott av egen produktion i jämförelse med områdets egen förbrukning, medan områden i norr skulle ha ett överskott. För de timmar som överföringskapaciteten mellan två områden inte räcker till för att täcka efterfrågan kommer underskottsområdet och överskottsområdet att få olika elpriser. Under de timmar som överföringskapaciteten är tillräcklig kommer anmälningsområdena i stället att bilda ett gemensamt prisområde, d.v.s. få ett gemensamt elpris.

Det framgår av rapporten att antalet anmälningsområden i Sverige inte är reglerat i någon författning. Dock kan konsekvenser av en uppdelning i anmälningsområden, t.ex. vid rapportering eller avräkning, fordra ändringar i relevanta förordningar och föreskrifter. Vidare måste ett avtal om balansansvar mellan Svenska kraftnät och de balansansvariga företagen ändras.

I rapporten förordas att Sverige ska delas in i fyra anmälningsområden.

Som framgår ovan blev detta fallet den 1 november 2011.

### *Rapport från Energimarknadsinspektionen*

Regeringen gav i oktober 2011 Energimarknadsinspektionen i uppdrag att analysera den nya elområdesindelningen med avseende på prisutvecklingen,

andra konsekvenser för elkonsumenternas möjligheter att vara aktiva på elmarknaden samt eventuella effekter för konkurrenssituationen på elmarknaden och grossistmarknadens funktion.

I maj 2012 presenterade Energimarknadsinspektionen rapporten Elområden i Sverige – Analys av utvecklingen och konsekvenserna på marknaden (EI R2012:06).

I rapporten anges bl.a. att den nuvarande elområdesindelningen bestämdes av Svenska kraftnät för att uppfylla verkets bindande åtagande gentemot EU-kommissionen. Det enda som formellt reglerar elområdesgränserna är de så kallade nätavräkningsområden som Svenska kraftnät fastställer och meddelar till Nord Pool Spot. I praktiken får dock eventuella framtida förändringar av elområdesgränserna stora konsekvenser för samtliga aktörer på elmarknaden såsom elkunder, elproducenter, elhandlare, handelsplatser och traders. Energimarknadsinspektionen anser därför att man bör lägga fast en ordning för hur processen för att ändra elområden ska gå till. Energimarknadsinspektionen bedömer därför att det behövs ett regelverk för hur elområden kan ändras i framtiden. Av ett sådant bör det exempelvis framgå vilken instans som beslutar om nya elområdesgränser, eventuella varseltider samt vilka analyser som bör ligga till grund för ett beslut om nya elområdesgränser. Energimarknadsinspektionen konstaterar att det inom ramen för samarbetet med Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER, en byrå under kommissionen) och European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E, det europeiska samarbetsorganet för ägare av stamnät för el) har utarbetats så kallade Network Codes som klarlägger hur processen för zonindelningar ska hanteras. Dessa rekommendationer bedöms bli legalt bindande för stamnetsoperatörer inom några år. Detta tillsammans med det faktum att den nuvarande elområdesindelningen beräknas kunna ligga fast i ca 10 år innebär att Energimarknadsinspektionen gör bedömningen att det för närvarande inte finns något behov av kompletterande nationella bestämmelser.

### *Granskningsrapport från Riksrevisionen*

#### **Rapporten**

Den 27 mars 2013 presenterade Riksrevisionen granskningsrapporten Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring (RiR 2013:3).

I sin granskning bedömde Riksrevisionen bl.a. att regeringens styrning av Svenska kraftnät hade varit för passiv och att den brustit i underlag. Överföringskapaciteten i det svenska stamnätet är fortfarande inte tillräcklig.

Vad gäller indelningen i elområden anför Riksrevisionen bl.a. att Sverige sedan den 1 november 2011 är indelat i fyra elområden. Indelningen är ett resultat av flera processer som pågått under en längre tid och av ett flertal utredningar under 2000-talet. Eftersom det alltid kommer att finnas flaskhalsar i ett elsystem, vilka begränsar överföringskapaciteten mellan landets olika delar behövs det en metod för att hantera de situationer då flaskhalsar uppstår.

De metoder som är tillåtna i EU:s regelverk är mothandel och indelning i elområden. Marknadsindelning har varit en grundläggande princip på den nordiska elmarknaden ända sedan den bildades i mitten på 1990-talet. Fram till den 1 november 2011 utgjordes dock Sverige av ett område till skillnad från Norge och Danmark som är indelade i flera områden. Reformen med områdesindelningen hade främst som syfte att uppfylla krav i gällande EU-direktiv och regleringar och därmed underlätta den fortsatta integreringen av den europeiska elmarknaden och samtidigt bidra till att genom de prissignaler som etableras styra lokaliseringen av ny elproduktion och konsumtion samt förstärkningar av stamnätet. Före indelningen i elområden var Sverige ett sammanhållet elområde där export till angränsande länder begränsades av Svenska kraftnät vid bristande utbud och/eller hög inhemsk efterfrågan. På så sätt har utbud och efterfrågan balanserats inom landet och ett enhetligt pris hållits. Detta förfarande ansågs diskriminerande av danska elkunder som då inte kunde köpa importerad energi. Den danska elbranschens intresseförening – Dansk energi – anmälde följaktligen Sverige till EU-kommissionens generaldirektorat för konkurrensfrågor. Kommissionen kom fram till den preliminära bedömningen att Sveriges hantering stred mot reglerna för EU:s inre marknad.

Svenska kraftnät delade inte kommissionens preliminära bedömning men i syfte att undanröja de betänkligheter som kommissionen gav uttryck för erbjöd Svenska kraftnät frivilliga åtaganden. Erbjudandet innebar bland annat att Svenska kraftnät åtog sig att dela in den svenska marknaden i två eller fler anmälningsområden.

Riksrevisionen har erfart att Svenska kraftnät till en början hade förslag på tre elområden där de två nordligaste skulle utgöra ett gemensamt område. Aktörerna efterlyste dock så stabila elområden som möjligt, varför Svenska kraftnät valde att redan nu göra en indelning också i norr. Därmed togs höjd för att en framtida stor utbyggnad av vindkraften i norr kan komma att medföra att det uppkommer flaskhalsar även där. I praktiken har de två nordligaste områdena samma prisnivåer. Indelningen av Sverige i fyra elområden innebär att brister i överföringskapacitet mellan områdena ibland ger upphov till betydande prisskillnader dem emellan.

Det fanns dock enligt rapporten en vilja att röra sig mot en marknad med flera interna anmälningsområden i Sverige, redan innan kommissionens process. Som en del av integrationen av den nordiska elmarknaden hade regeringen berört frågan inom ramen för Nordiska ministerrådet. Redan 2003 hade behovet av att dela upp den svenska marknaden i flera så kallade anmälningsområden rests inom ramen för det nordiska elmarknadssamarbetet. De nordiska energiministerna antog den 30 september 2008 också en nordisk handlingsplan för att påskynda utvecklingen av en gränslös nordisk elmarknad. I handlingsplanen togs frågan om att öka andelen anmälningsområden i Sverige upp. Regeringen uppdrog i december 2008 åt Svenska kraftnät att inleda processen med att dela upp Sverige i ytterligare s.k. anmälningsområden. Regeringen hade gärna sett att uppdelningen i elområden hade gjorts först efter det

att den nya stora stamnätsledningen Sydvästlänken tagits i drift. Sydvästlänken kommer att öka kapaciteten i nätet och därmed minimera prisskillnaderna på kort sikt.

Vidare anför det i rapporten att det i riksdagsordningen klargörs att regeringen är skyldig att informera EU-nämnden om de frågor som ska beslutas i ministerrådet och att rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i ministerrådet ska föras inför beslut i rådet. Resultatet av samrådet är ett förhandlingsmandat som regeringen har att på eget ansvar följa. Riksdagen ska också i och med Lissabonfördraget i större utsträckning bevaka att ny lagstiftning från EU inte bryter mot subsidiaritetsprincipen. Det finns dock inga bestämmelser för hur riksdagen ska informeras när kommissionen startar en process mot svenska myndigheter. Näringsutskottet har informerats om Svenska kraftnäts verksamhet vid två tillfällen av Svenska kraftnäts generaldirektör, i november 2009 och november 2010. Informationen har handlat om affärsverkets verksamhet i allmänhet. Frågan om elområden berördes liksom många andra frågor med koppling till verkets verksamhet. Frågan har också varit föremål för interpellationer. Den har även föranlett en anmälan till konstitutionsutskottet. Riksrevisionen noterar att elområdesindelningen sedan 2011 även är föremål för en rättslig prövning av fundamentala frågor.

När det gäller indelningen i elområden redovisar Riksrevisionen följande slutsatser.

EU:s krav på marknadsdelning är en konsekvens av elöverföringens internationella integration. Elnätets indelning i regionala elområden har effekter på elpriserna mot elanvändare. Den pågående marknadsintegrationen i kombination med det kända behovet av förstärkning av elnätet inom landet ställer särskilda krav på regeringens styrning av investeringar i stamnätet. Riksrevisionen menar att regeringen har varit passiv i arbetet med att anpassa stamnätet i förhållande till den internationella integrationen och kända flaskhalsar.

Riksrevisionen noterar att elområdesindelningen har föranlett en anmälan till konstitutionsutskottet samt att en rättslig process om fundamentala frågor har påbörjats. Granskningen omfattar emellertid inte dessa pågående ärenden.

- - -

När det gäller indelningen av Sverige i fyra elområden var det ett krav från EU-kommissionen. Riksrevisionen menar att riksdagen inte haft tillräcklig insyn i det aktuella ärendet, till exempel avseende investeringar som kunnat påverka konsekvenserna av indelningen och val av tidpunkt för indelningen. Riksrevisionen konstaterar vidare att det är oklart hur riksdagen ska informeras när kommissionen startar en process för lagöverträdelse mot svenska myndigheter. Beaktat att elmarknaden liksom flera andra omreglerade marknader allt mer integreras inom EU kan det enligt Riksrevisionens bedömning finnas ett behov av en rutin för att informera riksdagen om sådana ärenden.

### **Regeringens skrivelse om rapporten**

Den 3 oktober 2013 överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring (skr. 2013/14:21) till riksdagen. I skrivelsen anför bl.a. att Riksrevisionen anser att



eftersläpningen i investeringarna i kombination med beslutet att dela in Sverige i elområden har haft effekt på priserna mot elanvändarna i delar av Sverige. Regeringen konstaterar att införandet av elområden har påverkat elpriset i södra Sverige. De genomsnittliga prisskillnaderna i den fysiska handeln har dock varit små med undantag för perioder av lägre tillgänglighet i kärnkraften (hösten 2011) och underhållsarbeten i stamnätet (sommaren 2012). När det gäller den finansiella handeln har prisskillnaderna gradvis minskat. Regeringen har dock varit tydlig med att den gärna hade sett att indelningen av Sverige i fler elområden hade skett vid en senare tidpunkt då kraftöverföringen i Sydsverige förstärkts genom Sydvästlänken. Detta godtogs dock inte av EU-kommissionen i processen med Svenska kraftnät. Vidare anförs i skrivelsen att Riksrevisionen i rapporten anför att regeringens styrning av Svenska kraftnät har varit för passiv och brustit i underlag. En del av regeringens styrinstrument är utnämningmakten. Regeringen utnämnde i februari 2008 en ny generaldirektör för Svenska kraftnät. Svenska kraftnät har sedan dess genomfört delar av det arbete som Riksrevisionen behandlar i rapporten. Regeringskansliet har under de senaste åren initierat ett generellt arbete för förbättrad myndighetsstyrning, och Näringsdepartementet riktade under 2013 ett särskilt fokus på vissa myndigheter, däribland Svenska kraftnät.

Vidare skriver regeringen att Riksrevisionen med anledning av EU-kommissionens process mot Svenska kraftnät, som avslutades genom Svenska kraftnäts frivilliga åtagande om införande av elområden, har bedömt att det kan finnas behov av en rutin för att informera riksdagen om ärenden när kommissionen startar en process om lagöverträdelse mot svenska myndigheter. I likhet med Riksrevisionen konstaterar regeringen att det i dag saknas bestämmelser om hur riksdagen informeras i sådana fall. Detta gäller dock generellt för alla svenska myndigheter, inte enbart för Svenska kraftnät.

Med anledning av skrivelsen har två följdmotioner väckts, motion 2013/14:N3 (S) och motion 2013/14:N4 (SD), men frågan om en indelning i elprisområden togs inte upp i någon av dessa motioner.

### **Näringsutskottets betänkande**

Riksrevisionens rapport och regeringens skrivelse behandlades av näringsutskottet i februari 2014 (bet. 2013/14:NU9).

I betänkandet behandlades även några motioner som tar upp frågor om elområden.

Sverige är indelat i fyra elområden, konstateras det i kommittémotion 2013/14:N425 (S). Detta innebär att elpriset varierar beroende på i vilket elområde man bor. Det rättsliga läget för elområdena är oklart, och motionärerna är kritiska till hur elområdena infördes. Elområdena innebär stora konkurrensproblem för den elintensiva industrin och leder till en utsatt situation för elkonsumenterna. Motionärerna anser att systemet bör ses över. Genom investeringar i stamnätet och i elproduktion i de delar av landet där elförbrukningen ökar och är som störst bör man uppnå en situation där rättvisa förutsättningar gäller för alla (yrkande 43).

När de fyra elområdena infördes i landet hösten 2011 höjdes elkostnaderna för företag i landets södra delar, sägs det i motion 2013/14:N300 (S). I dag varierar elpriset beroende på i vilket elområde man bor, och det skapas stora konkurrensproblem för den elintensiva industrin. Motionären slår fast att det är regeringens ansvar att underlätta företagandet och föreslår ett tillkännagivande om behovet av liknande förutsättningar för företagande oavsett elområde.

Elområdesindelningen tas även upp i motion 2013/14:N407 (S). En effekt är att elpriset har blivit högre i södra Sverige än i de norra delarna av landet. Motionärerna anser att regeringen bär ett stort ansvar för den nuvarande situationen genom att inte aktivt ha försökt undvika indelningen i elprisområden eller ha satsat tillräckligt på att bygga ut stamnätet. Det är inte rimligt med så stora skillnader i elpris mellan olika delar av landet. Enligt motionärerna måste indelningen i elprisområden förändras för att man ska uppnå en rättvis konkurrenssituation mellan företag och för andra konsumenter.

Näringsutskottet anförde följande i sitt ställningstagande.

Hösten 2011 delades Sverige in i elområden. Bakgrunden till detta har redovisats i det föregående. Sedan genomförandet har det framförts synpunkter på reformen och dess effekter. Dessa synpunkter har främst tagit sikte på Svenska kraftnäts befogenheter att besluta i frågan, om regeringens roll och om elområdesindelningens konsekvenser för elpriserna i olika delar av landet.

När det gäller de nu aktuella motionerna – som i betydande utsträckning sammanfaller med förslag som utskottet behandlade våren 2013 – vill utskottet i första hand hänvisa till sina tidigare uttalanden bl.a. om konsekvenserna av tidigare socialdemokratiska regeringars förtida avveckling av kärnkraftsverket i Barsebäck och deras försummelser när det gäller att bygga ut stamnätet. Utskottet välkomnar att den nuvarande regeringen har inlett ett intensivt arbete med att förstärka elöverföringsförbindelserna mellan norra och södra Sverige.

Vidare vill utskottet erinra om att Energimarknadsinspektionen följer upp elområdesreformens konsekvenser och att myndigheten i det arbetet har kunnat konstatera att det vanligen inte förekommer några prisskillnader mellan elområdena och att de prisskillnader som har uppkommit har varit små. Uppföljningsuppdraget kommer att slutredovisas senare under våren 2014.

När det gäller olika aktörers befogenheter eller agerande i samband med tillkomsten av elområdesindelningen konstaterar utskottet att såväl riksdagens konstitutionsutskott som förvaltningsrätten bereder ärenden med direkt koppling till dessa frågor. Utskottet följer dessa processer med intresse.

I betänkandet finns i denna del en reservation (S) och två motivreservationer (MP, V).

### *Domstolsprövningar*

I maj 2011 överklagade Värnamo Elnät AB Svenska kraftnäts beslut om att dela in den svenska elmarknaden i fyra elområden. Överklagan avvisades emellertid av Svenska kraftnät eftersom tiden för överklagande hade gått ut. Värnamo Elnät överklagade detta beslut till förvaltningsrätten. I september

2011 avslogs denna överklagan av Förvaltningsrätten i Stockholm. Domstolen menade att Svenska kraftnäts beslut inte kan anses ha sådana verkningar mot Värnamo Elnät AB att det är ett överklagbart beslut. Värnamo Elnät AB har därefter ansökt om prövningstillstånd i kammarrätten, och i slutet av januari 2012 beslutade Kammarrätten i Stockholm att bevilja prövningstillstånd. I ett beslut den 21 januari 2013 fann kammarrätten att Svenska kraftnäts beslut att dela in Sverige i fyra elområden är ett förvaltningsbeslut som går att överklaga. Ärendet återförvisades därför till förvaltningsrätten.

Förvaltningsrätten i Stockholm avslog Värnamo elnäts överklagande i en dom den 28 mars 2014. I domen anges att förvaltningsrättens prövning av en underinstans beslut att avvisa ett överklagande såsom för sent inkommet inte får överklagas enligt 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

I skälen för avgörandet i förvaltningsrättens dom anges bl.a. följande.

Värnamo Elnät AB har gjort gällande att Svenska Kraftnäts indelningsbeslut är en föreskrift och inte ett förvaltningsbeslut. Kammarrätten i Stockholm har emellertid i sin ovan angivna dom funnit att Svenska Kraftnäts beslut ”måste anses utgöra ett förvaltningsbeslut”. Vad som härefter har förekommit i målet är inte av sådan art att det finns skäl att frånga denna slutsats. Med beaktande av instansordningens princip ansluter sig förvaltningsrätten därför till kammarrättens bedömning i denna fråga.

---

Svenska Kraftnät är ett affärsverk och därmed juridiskt sett en del av staten. Europeiska Kommissionen noterar också i sitt beslut att Svenska Kraftnät är en central förvaltningsmyndighet med uppdrag att underhålla, sköta och utveckla det svenska elnätet (*”Svenska Kraftnät is a state-owned central administrative authority in Sweden commissioned to maintain, operate and develop the national transmission grid for electric power”*). Kommissionen har likväl i sitt beslut (under rubrikerna 4.2. *Undertaking* och 8. *Addressee of the decision*) funnit att Svenska Kraftnät i enlighet med EU-rättslig praxis är att jämställa med sådana företag som avses i artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt.

Förvaltningsrätten, som godtar kommissionens bedömning, konstaterar att kommissionens beslut därigenom på EU-rättslig grund är bindande för Svenska Kraftnät och att beslutet alltså medför direkta rättsverkningar för det svenska affärsverket. Svenska Kraftnät har med stöd av Europeiska Kommissionens beslut sålunda agerat inom sin behörighet när bolaget delade in elmarknaden i olika delar. Svenska Kraftnäts beslut har följaktligen varit lagligt grundat. Det finns därmed inte stöd för påståendet att beslutet är att betrakta som en nullitet.

Förvaltningsrätten anför vidare bl.a. att överklagandet kommit in för sent. Förvaltningsrättens avgörande lyder:

Förvaltningsrätten, som finner att Svenska Kraftnäts indelningsbeslut den 24 maj 2010 av den svenska elmarknaden är lagligen grundat, avslår överklagandet.

## *Gällande ordning*

### **Regeringsformen och riksdagsordningen**

I 10 kap. 10 § regeringsformen anges att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

I 10 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen anges att regeringen ska redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen och varje år lämna en skrivelse med en berättelse över verksamheten i Europeiska unionen till riksdagen.

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder under regeringen Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte lyder under riksdagen. I 12 kap. 2 § anges att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

### **Förordningen med instruktion för Regeringskansliet**

I 14 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att departementschefen ansvarar för beredningen av regeringsärenden i departementet. För beredningen av regeringsärenden som enligt ett förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen ska föredras av ett annat statsråd ansvarar dock det föredragande statsrådet. Enligt 15 § ska regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Enligt 16 § får Regeringskansliet begära in förklaringar, upplysningar och yttranden i regeringsärenden.

Enligt 20 § 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 Europeiska unionen. Vidare ska Regeringskansliet besvara motiverade yttranden från kommissionen och anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i unionen eller av andra internationella överenskommelser. Regeringskansliet ska också ge svenska svar och kommentarer inom förfaranden som följer av Sveriges medlemskap i unionen eller av andra internationella överenskommelser. Enligt 26 b § kan chefen för kansliet för samordning av EU-frågor ge ut handböcker, riktlinjer och annat material i syfte att uppnå enhetlighet och hög kvalitet vid handläggningen inom Regeringskansliet av frågor som rör Europeiska unionen.

### **Myndighetsförordningen m.m.**

I 7 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att myndigheten ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.

I 3 § förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen anges att om inte annat föreskrivits ska myndigheter som inom sina verksamhetsområden införlivar direktiv, i den utsträckning som följer av direktiven,

1. lämna uppgifter till EG-kommissionen
2. lämna uppgifter till andra medlemsstater
3. offentliggöra vissa uppgifter om sakförhållanden, förfaranden eller liknande
4. i övrigt utöva de befogenheter och uppfylla de skyldigheter som gäller för Sverige som medlemsstat, i den omfattning befogenheterna eller skyldigheterna innebär samråd, rapporteringsskyldighet, anmälningsskyldighet, lämnande eller mottagande av uppgifter eller liknande förfaranden.

### **Konkurrensregler**

Förbudsbestämmelserna i konkurrenslagen (2008:579) bygger på förbuden i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Den nationella svenska konkurrensmyndigheten är Konkurrensverket.

Bestämmelserna i förordningen (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpningen av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (artikel 101 och 102 i EUF-fördraget) bygger på parallella kompetenser. Kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna inom EU har behörighet att tillämpa de nämnda artiklarna i EUF-fördraget fullt ut när det gäller avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Förordning 1/2003 innehåller också regler om samarbete och kompetensfördelning mellan de nationella konkurrensmyndigheterna, domstolarna och kommissionen. I förordningen finns vidare de grundläggande reglerna om förfarandet vid kommissionen.

### **Affärsverket svenska kraftnät**

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) bildades 1992 och är ett statligt affärsverk. Verksamheten finansieras genom de avgifter som regionnät och stora elproducenter, som exempelvis kärnkraftverk, betalar till Svenska kraftnät för att få nyttja stamnätet. Regeringen har fastställt en instruktion och beslutar för varje år om regleringsbrev.

Svenska kraftnäts uppgift är enligt 1 § förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet.

### *Interpellationer*

I interpellation 2009/10:174 frågade Anne-Marie Pålsson (M) den dåvarande näringsministern Maud Olofsson bl.a. hur hon såg på förhållandet att Sverige föregriper en prövning som pågår hos kommissionen.

I kammaren den 9 februari 2010 anförde Maud Olofsson bl.a. följande som svar på interpellationen.

Fru talman! Anne-Marie Pålsson har frågat mig om det är mina avsikter att svenska myndigheter inklusive affärsverk ska verka för Europas och Nordens intressen snarare än för svenska intressen. Anne-Marie Pålsson har också frågat hur jag ser på förhållandet att boende i Sydsverige ska subventionera elkostnaden för dem som bor i Köpenhamnsområdet. Därtill har Anne-Marie Pålsson frågat mig hur jag ser på förhållandet att Sverige föregriper en prövning som pågår hos kommissionen.

Frågan om en indelning av Sverige i flera så kallade anmälningsområden är en komplex och mångfacetterad fråga. För att ändå konkret svara på Anne-Marie Pålssons frågor vill jag framföra följande.

Jag anser att svenska myndigheter inom sina respektive verksamhetsområden ska verka för Europas och Nordens intressen. Själva idén med det nordiska och europeiska samarbetet är att det sammantaget blir till nytta för alla inblandade länder. Vi har till exempel gemensamma europeiska mål för klimat och förnybar energi i de så kallade 20-20-20-målen. Detta har vi ett gemensamt ansvar för att lösa. En fungerande marknad med korrekt prisbildning ger signaler till aktörerna när det gäller effektiv lokalisering av produktion och förbrukning av el. Prissignaler tydliggör var investeringar i nätet behövs och var störst samhällsekonomisk nytta kan uppås. En uppdelning av Sverige i flera anmälningsområden bidrar på så sätt till bättre förutsättningar för handel med omvärlden.

Detta är ett av motiven till att vi inom ramen för den färdplan som tagits fram inom det nordiska energisamarbetet för att påskynda en öppen och gränslös elmarknad angav att det nordiska elbörssamarbetsområdet ska delas in i ytterligare anmälningsområden. Andra viktiga delar i färdplanen är att stärka det nordiska perspektivet vad gäller nätinvesteringar samt att ytterligare harmonisera de nationella regelverken för balansansvariga företag och förbättra förutsättningarna för en gränslös handel och en gemensam slutkundsmarknad. Detta paket av åtgärder ligger i hög grad i Sveriges intresse och är viktigt för svenska företag och elkonsumenter. Denna överenskommelse har regeringen redogjort för i propositionen om en sammanhållen klimat- och energipolitik.

När det gäller frågan om Sverige föregriper en prövning som pågår hos kommissionen vill jag framhålla att Svenska kraftnäts erbjudande om frivilliga åtaganden hos EU-kommissionen, som bland annat innebär en indelning av Sverige i flera anmälningsområden, måste ses i sitt sammanhang. Kommissionen har under förhandlingens gång varit mycket tydlig om att begränsning av exportkapacitet inte är en acceptabel metod för hantering av interna flaskhalsar i det svenska stamnätet. Svenska kraftnät har bedömt att risken för en fortsatt process med överträdelseärendet hos kommissionen och en fällning i EU-domstolen, och därmed svåra konsekvenser för svenska elkonsumenter, har varit alltför överhängande för att inte nyttja möjligheten till ett så kallat frivilligt åtagande. Sammantaget har Svenska kraftnät bedömt att en indelning av Sverige i flera anmälningsområden är enda vägen framåt.

Alternativet till en indelning av Sverige i flera anmälningsområden skulle innebära stora merkostnader för svenska el- och nätkunder.

Vi inväntar nu kommissionens beslut om när anmälningsområden ska införas.

Statsrådet Anna-Karin Hatt anförde den 29 november 2011 som svar på två interpellationer om elprisområden, 2011/12:121 och 2011/12:143 (prot. 2011/12:38):

Carina Adolfsson Elgestam har frågat mig vad jag avser att göra för att alla elkonsumenter i Sverige ska behandlas lika vad gäller elpriset och att elintensiva småföretag ska kunna konkurrera på lika villkor.

Leif Jakobsson har frågat om jag är beredd att stoppa indelningen i elnätsområden tills Svenska kraftnät byggt ut överföringskapaciteten.

De små och medelstora företagens konkurrenskraft är mycket viktig, inte bara för regionen utan också som en motor i den svenska ekonomin. En indelning i elområden är ingenting nytt, utan den princip på vilken den nordiska elmarknaden bygger. Tidigare följde elområdesgränserna den svenska nationsgränsen, men från den 1 november följer de i stället de så kallade snitt som anger var det geografiskt finns flaskhalsar som begränsar stamnätets överföringsförmåga.

Bakgrunden till den nya ordningen är EU-kommissionens krav på Svenska kraftnät, inte på regeringen, att dela upp Sverige i elområden för att värna den inre marknaden och åstadkomma en fungerande elmarknad i Europa. Den tidigare modellen med att flytta flaskhalsarna i det svenska stamnätet till gränserna och begränsa elexporten i syfte att gynna svenska konsumenter anses strida mot EU:s regelverk.

Regeringen hade gärna sett att uppdelningen i elområden gjorts först efter att den nya stora stamnätsledningen Sydvästlänken tagits i drift. Detta var dock inte möjligt enligt den ansvariga myndigheten, Svenska kraftnät. Den planerade Sydvästlänken är mycket viktig för att prisskillnaderna inte ska bli bestående. Svenska kraftnät identifierade redan i början av 2000-talet behovet av stamnätsförstärkningar i södra Sverige. Därför fattades 2005 ett inriktningsbeslut om att förstärka stamnätet mellan Närke och Skåne, då benämnd Sydlinken.

---  
Precis som flera har varit inne på i replikerna så här långt är skälet till att Sverige sedan den 1 november är indelat i fyra elprisområden att den danska bankföreningen har klagat till EU-kommissionen och påtalat att Sverige genom att tidvis begränsa sin export till Danmark för att hålla elen kvar i landet faktiskt bröt mot den inre marknaden. Det är bakgrunden till och innebörden i att Svenska kraftnät införde elprisområden. Å ena sidan ska man balansera behovet och Sveriges skyldighet att leva upp till EU:s inre marknad, å andra sidan ska man hitta ett system där vi i Sverige klarar vår elförsörjning utan att elen bara flödar ut ur landet.

Precis som jag angav i mitt svar hade vi från regeringens sida helst sett att ett system med elprisområden hade fått avvakta till efter 2015, då vi bedömer att Sydvästlänken kommer att vara på plats. Detta var dock inte möjligt, för om Sverige hade bestridit kraven hade vi riskerat både böter från EU och att behöva betala skadestånd till de klagande. Nu följer vi frågan noga i regeringen.

I en interpellation av den 2 december 2011 (ip. 2011/12:163) frågade Börje Vestlund (S) statsrådet Anna-Karin Hatt bl.a. när EU-kommissionen fattade beslut om att den tidigare modellen med ett elområde stred mot EU:s regelverk.

I kammaren den 21 december 2011 anförde statsrådet Anna-Karin Hatt bl.a. följande som svar på interpellationen.

Låt mig inledningsvis säga några ord om det tillämpliga EU-regelverket. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innehåller konkurrensregler som är tillämpliga på företag. I fördraget slås bland annat fast att det är förbjudet för ett företag att missbruka en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna i den mån det påverkar handeln mellan medlemsstater.

Det finns vidare en särskild EU-förordning med närmare bestämmelser om tillämpningen av reglerna i fördraget. Av förordningen framgår bland annat att kommissionen kan fatta ett beslut riktat till det berörda företaget och ålägga detta att upphöra med en överträdelse av konkurrensreglerna. I ett läge där kommissionen avser att fatta ett sådant beslut kan företaget erbjuda åtaganden för att undanröja kommissionens betänkligheter. Kommissionen kan då genom ett beslut göra åtagandena bindande för företaget.

Reglerna i fördraget och i den aktuella förordningen ger alltså kommissionen möjligheter att vidta åtgärder mot enskilda företag som missbrakar sin dominerande ställning på marknaden. Kommissionen har gjort bedömningen att Svenska kraftnät är ett företag i fördragets mening och har därför, som jag tidigare har sagt, vidtagit åtgärder mot Svenska kraftnäts beteende på marknaden – inte mot den svenska regeringen. Mot bakgrund av hur regelverket ser ut kan jag inte se att kommissionen skulle ha begått något formellt fel i detta avseende.

Generaldirektören för Svenska kraftnät förhandlade således på Svenska kraftnäts vägnar som företrädare för Svenska kraftnät som ett företag i EU-rättens bemärkelse och inte som företrädare för medlemsstaten Sverige. Svenska kraftnät informerade fortlöpande Regeringskansliet och det då ansvariga statsrådet.

Kommissionen fann i sin preliminära bedömning 2009 att Svenska kraftnäts agerande stod i strid med konkurrensbestämmelserna i fördraget. Svenska kraftnät gjorde då bedömningen att kommissionen inte skulle acceptera ett uppskjutande av införande av elområden till en senare tidpunkt och valde därför att dela in Sverige i fyra elområden. Som jag tidigare framfört hade regeringen gärna sett att elområdena införts först efter det att elöverföringsnätet till Sydsverige förstärkts, inte minst genom den så kallade Sydvästlänken.

### *Vissa uppgifter i massmedia*

I en artikel i Svenska Dagbladet den 24 september 2013 med rubriken ”Alla elräkningarna kan vara felaktiga” redogörs för den rättsliga processen när det gäller Svenska kraftnäts beslut att dela in Sverige i elområden. För tidningen uttalar sig en person som tidigare arbetade som jurist vid Svenska kraftnät. Han uppger att Svenska kraftnät hade kunnat låta pröva frågan i EU-domstolen, men valde att inte göra det. Vidare uppger han för tidningen: ”Vi hade kommit långt i processen och hade till och med ett ombud som skulle företräda oss, men då fick vi en generalorder att avbryta för att i stället köra det politiska spåret”.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet redogjorde i sitt granskningsbetänkande 1996 för regeringens organisation för handläggning av EU-frågor under 1995 (bet. 1995/96:KU30 s. 26 f.). Utskottet anförde att det avsåg att även framdeles följa



regeringens organisation för hantering av EU-frågor. I övrigt fann utskottet inte anledning till något uttalande.

Konstitutionsutskottet undersökte i 1998 års allmänna granskning Regeringskansliets organisation för handläggningen av EU-frågor i skilda hänseenden (bet. 1998/99:KU10 s. 19 f.). De uppgifter utskottet hade fått vid kontakter med Regeringskansliet gav vid handen att hanteringen av EU-frågorna hade blivit bättre ju längre tid som Sverige varit medlem i EU. Detta hindrade emellertid inte att hanteringen kunde förbättras, anförde utskottet. Ett exempel var att mer uppmärksamhet kunde ägnas kommissionens verksamhet.

I 1999 års allmänna granskning granskade konstitutionsutskottet Regeringskansliets hantering av EU-frågorna (bet. 1999/2000:KU10 s. 49 f.). Då undersöktes hanteringen av fyra enskilda EG-direktiv genom EU:s hela beslutsprocess. Utskottet betonade att regeringen har ett ansvar för att riksdagen och utskotten informeras tidigt.

I en granskning av delegation och subdelegation inom normgivningsmakten hösten 2011 kom utskottet in på frågan om genomförande av EU-direktiv (bet. 2011/12:KU10 s. 40 f.). Utskottet påminde om sitt uttalande att ett fungerande samspel mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheter är av avgörande betydelse, både i de fall direktiven genomförs i form av förordningar och i de fall de genomförs i form av myndighetsföreskrifter. Av en promemoria från Regeringskansliet framgick att det, när det gäller beredning av genomförandet av antagna EU-direktiv, förekommer dialog av olika slag både inom Regeringskansliet och med berörda myndigheter. Därtill kommer att man inom Regeringskansliet har utarbetat riktlinjer för bl.a. det nationella genomförandet av unionsrättsakter. Dessutom hade det för utskottet redovisats vilka bestämmelser och rutiner som finns för efterkontroll. Utskottet välkomnade de redovisade åtgärderna.

Utskottet granskade betänkande 2012/13:KU10 (s. 101 f.) regeringens handläggning av överträdelseärenden, dvs. ärenden där kommissionen ifrågasatt om Sverige uppfyllt sina förpliktelser enligt fördragen. Utskottet redogjorde för att enligt artikel 258 i fördraget om EU:s funktionssätt (EUF-fördraget), som trädde i kraft den 1 december 2009, ska kommissionen, om den anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, lämna ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha gett den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter. Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får kommissionen föra ärendet vidare till Europeiska unionens domstol. I sådana fall gäller enligt fördraget om EU:s funktionssätt att kommissionen ska lämna ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha gett den berörda staten tillfälle att inkomma med synpunkter.

I betänkande 2012/13:KU10 redovisade utskottet tidigare granskningar av bl.a. handläggningen av EU-ärenden och överträdelseärenden. Utskottet uttalade att det i granskningen redovisade vilka rutiner som finns inom Regeringskansliet för handläggning av överträdelseärenden. Sverige har i vissa fall varit

framgångsrikt i den bemärkelsen att kommissionen t.ex. har lagt ned överträdelseärenden innan de har nått domstol eller återkallat talan i domstolen. Granskningen visade de positiva effekterna av att föra en dialog med kommissionen för att identifiera och undanröja eventuella missförstånd.

### *Svar på frågor till Regeringskansliet*

Utskottet beslutade den 23 februari 2012 att genom en skrivelse till Regeringskansliet begära svar på vissa frågor.

Som svar på frågorna överlämnade Statsrådsberedningen den 15 mars 2012 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A.2.1.2).

Av promemorian framgår att fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF-fördraget) innehåller konkurrensregler som är tillämpliga på företag. I fördraget slås bl.a. fast att det är förbjudet för ett företag att missbruka en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna i den mån det påverkar handeln mellan medlemsstater (artikel 102). I rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (artikel 101 och 102 EUF-fördraget) finns närmare bestämmelser om tillämpningen av artiklarna i fördraget. Av förordningen framgår bl.a. att kommissionen kan fatta ett beslut riktat till det berörda företaget och ålägga detta att upphöra med en överträdelse av konkurrensreglerna (artikel 7). Ett sådant föreläggande kan förenas med vite (artikel 24). Vidare kan kommissionen ålägga ett företag böter om det uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot konkurrensreglerna i fördraget (artikel 23).

I promemorian anförs vidare att i de fall kommissionen avser att anta ett beslut om att en överträdelse måste upphöra och de berörda parterna erbjuder åtaganden för att undanröja betänkligheter som har kommissionen delgett dem i sin preliminära bedömning, får kommissionen genom beslut göra dessa åtaganden bindande för företagen (artikel 9). Ett sådant beslut får antas för en bestämd period och ska fastställa att det inte längre finns skäl för kommissionen att ingripa.

Vidare anförs i promemorian att kommissionen i sin preliminära bedömning den 25 juni 2009 fann att den då gällande hanteringen av elnätets flaskhalsar stred mot EU-fördragets konkurrensregler. Kommissionen har därefter godtagit Svenska kraftnäts åtagande som ett medel för att undanröja kommissionens betänkligheter. Det är således genom kommissionens beslut av den 14 april 2010 som Svenska kraftnät blev bundet av sitt åtagande.

Av promemorian framgår också att kommissionen under processen har vänt sig till Svenska kraftnät som part i ärendet. Processen har varit offentlig och Regeringskansliet har varit informerat om utvecklingen. Processen har inte lett till några ställningstaganden från regeringens sida annat än det uppdrag som regeringen gav Svenska kraftnät i regleringsbrevet 2009 mot bakgrund av handlingsplanen från det nordiska ministermötet i september 2008.

I promemorian anges också att det av 1 § förordningen (2007:119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät framgår att Svenska kraftnät har till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet. Svenska kraftnät ska också enligt 3 § samma förordning främja konkurrensen på elmarknaden. Att besluta om att införa elområden i Sverige ligger enligt promemorian inom ramen för Svenska kraftnäts uppgifter enligt instruktionen, alldeles oavsett det uppdrag som gavs till verket i regleringsbrevet för 2009. Vidare anförs i promemorian att det dock inte finns några formella hinder för regeringen att förändra en myndighets uppgifter genom att t.ex. besluta om ändringar i myndighetens instruktion eller regleringsbrev, eller genom att lämna eller återta särskilda uppdrag till myndigheten.

Vidare anförs i promemorian att en del av handlingsplanen från det nordiska ministermötet i september 2008 var att de systemansvariga myndigheterna skulle ombes att starta processen med att dela in det gemensamma nordiska börsområdet i ytterligare potentiella anbuds- och/eller prisområden med sikte på 2010. Både Danmark och Norge var sedan tidigare indelade i elområden. Mot bakgrund av handlingsplanen fick Svenska kraftnät i regleringsbrevet för 2009 i uppdrag att inleda processen med att dela upp Sverige i ytterligare s.k. anmälningsområden. I uppdraget angavs att den nya ordningen skulle genomföras så fort som den bedömdes möjlig med hänsyn till dels de förändringar i olika it-system som behövde genomföras, dels den finansiella marknadens behov av framförhållning. Något beslut om införandetidpunkt för indelningen av Sverige i elområden hade inte fattats av regeringen. Det regeringen har fattat beslut om är enligt promemorian att processen skulle inledas. Svenska kraftnät hade enligt promemorian kunnat fatta beslut om att dela in Sverige i elområden utan något särskilt beslut av regeringen.

I promemorian anförs också att i Svenska kraftnäts lägesrapport till Regeringskansliet den 31 mars 2009 konstaterade verket att finansiella kontrakt kopplade till områdespriser handlats fram t.o.m. 2012 och att detta förhållande skulle kunna anses utgöra en begränsande faktor för hur snabbt ytterligare elprisområden kunde införas. Kommissionen fann dock att Svenska kraftnäts invändningar när det gällde finansiella kontraktets bindningstider inte var skäl att förskjuta införandetidpunkten. Styrande för tidpunkten var enligt kommissionen den tid som krävdes för förändringar i bl.a. it-system. Genom kommissionens beslut den 14 april 2010 blev Svenska kraftnät bundet att dela in Sverige i elområden senast den 1 november 2011.

Vad gäller statsrådet Anna-Karin Hatts uttalanden i en interpellationsdebatt anförs i promemorian att dessa gjordes efter det att elområdena hade införts och att de skulle ses mot bakgrund av den situation som rådde i november 2011 då en stor andel av de svenska kärnkraftsreaktorerna stod stilla, vilket medförde prisskillnader mellan olika elområden.

Den 22 mars 2012 beslutade utskottet att skicka kompletterande frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

Som svar översändes den 12 april 2012 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A.2.1.3).

I promemorian anförs att Svenska kraftnät i det här sammanhanget har två olika roller. Verket är dels stamnätsföretag, dels systemansvarig myndighet. Som stamnätsföretag har Svenska kraftnät i uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet. Detta följer av 1 § förordningen med instruktion för Svenska kraftnät. Att verket är systemansvarig myndighet enligt 8 kap. ellagen (1997:857) framgår av 1 § förordningen (1994:1806) om systemansvaret för el. I denna egenskap har Svenska kraftnät ett ansvar för att säkerställa landets kortsiktiga elbalans. Rollerna som stamnätsföretag och systemansvarig myndighet sammanfaller ofta. Att hantera överföringsbegränsningarna på det svenska stamnätet genom att besluta om att införa elområden i Sverige ligger enligt promemorian inom ramen för Svenska kraftnäts allmänna uppdrag som stamnätsföretag enligt instruktionen, även om beslutet också berör verkets uppgifter som systemansvarig myndighet. I promemorian noteras i detta sammanhang att EU-kommissionen också gjort bedömningen att Svenska kraftnät är ett företag enligt EUF-fördraget, och att kommissionens åtgärder har riktat sig mot Svenska kraftnäts beteende som stamnätsföretag.

När det gäller frågan på vilka andra sätt som regeringen har kompletterat bestämmelserna om balansansvar i ellagen än genom förordningen med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, anförs i promemorian att det i 15 och 15 a §§ elförordningen (1994:1250) finns bemyndiganden till Energimarknadsinspektionen att meddela föreskrifter i anslutning till 8 kap. ellagen. I förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el finns bestämmelser med anknytning till balansansvaret. Bestämmelserna rör skyldighet att redovisa information och avräkning. I förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare finns bestämmelser om planering och framtagande av underlag för att styra el till samhällsviktiga elanvändare i en situation där överföring av el måste begränsas eller avbrytas enligt 8 kap. 2 § ellagen.

Slutligen anges i promemorian att kommissionen den 14 april 2010 meddelade sin slutsats om att finansiella kontrakt inte var skäl att förskjuta tidpunkten för införande av elområden.

Utskottet beslutade den 19 november 2013 att sända kompletterande frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

Som svar på frågorna lämnades till utskottet den 8 januari 2014 promemoria från Socialdepartementet och Näringsdepartementet (bilaga A.2.1.4).

I svaren anges att Regeringskansliet inte har en samlad bild av kontakterna mellan myndigheter och kommissionen.

Vidare anges att det åligger myndigheterna att informera regeringen om förhållanden av betydelse för samarbetet inom EU. Det hanteras inom ramen

för sedvanlig styrning av och sedvanliga kontakter med myndigheterna genom Regeringskansliet.

På en fråga om vilka rutiner som finns för hur information som lämnas enligt 7 § myndighetsförordningen ska tas om hand av regeringen, anförs att sådan information tas om hand enligt samma rutiner som gäller för annan information som myndigheter lämnar till Regeringskansliet. Det innebär att Regeringskansliet värderar och tar ställning till den information som kommer från myndigheterna. En bedömning görs om informationen ger anledning till någon åtgärd.

Vidare anförs att i de fall myndigheter företräder Sverige i förhandlingar och liknande rapporteras detta till riksdagen på samma sätt som när Regeringskansliet företräder Sverige. I regeringens årliga skrivelse till riksdagen om verksamheten i EU redovisas utvecklingen på samtliga politikområden i EU-samarbetet liksom vad regeringen har verkat för. Regeringen håller vidare riksdagen informerad om myndigheternas verksamhet t.ex. genom rapportering i budgetpropositioner och i årsredovisningen för staten. Sådan information är normalt på en övergripande nivå.

Vidare anförs i svaren att kommissionen erbjöd Svenska kraftnät enligt EU:s kontraktsrättsliga regelverk att ingå ett s.k. frivilligt åtagande med anledning av kommissionens preliminära bedömning i juni 2009, vilket Svenska kraftnät gjorde. Kommissionens förfarande var riktat mot Svenska kraftnät och det var Svenska kraftnät som gjorde bedömningen att indelningen av Sverige i flera elprisområden (numera elområden) var den enda möjligheten att undvika ekonomiska sanktioner. I och med Svenska kraftnäts åtagande fann kommissionen att det inte längre fanns skäl att vidta åtgärder i ärendet. Kommissionen fattade inget överklagbart beslut i ärendet. Såvitt framgår av Regeringskansliets dokumentation informerade Svenska kraftnät i oktober 2009 Näringsdepartementet om kommissionens förestående offentliggörande av Svenska kraftnäts åtagande för marknadens aktörer.

Av promemoriorna framgår att riksdagen informerades om färdplanen från det nordiska ministermötet i Umeå i september 2008, där en del handlade om att starta processen med att dela in det gemensamma nordiska börsområdet i ytterligare potentiella anbuds- eller prisområden i budgetpropositionen för 2010 och 2011 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 21, prop. 2010/11:1 utg.omr. 21). Riksdagen informerades även i februari 2010 då frågan var föremål för interpellationsdebatt i riksdagen med den dåvarande näringsministern (ip. 2009/10:174).

Utskottet ställde i en skrivelse till Regeringskansliet den 28 januari 2014 kompletterande frågor.

Som svar på frågorna översände Regeringskansliet den 6 februari 2014 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A.2.1.5).

I promemorian anförs att synpunkter på Svenska kraftnäts tidigare metod för att hantera överföringsbegränsningarna, de s.k. flaskhalsarna, i det svenska stamnätet hade framförts inom det nordiska samarbetet under en mycket lång

tid. I denna fråga har Regeringskansliet haft kontakter med berörda myndigheter, bl.a. Energimarknadsinspektionen, Svenska kraftnät och Konkurrensverket, för att få information. Därutöver har regeringen gett vissa uppdrag till myndigheterna i fråga om hanteringen av överföringsbegränsningar (dnr N2004/584/ESB, M2005/5153/E och N2008/8221/E). Det har också förekommit vissa informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna när det gäller elprisområdena.

Vidare anføres att det danska klagomålet till EU-kommissionen var allmänt känt vid tidpunkten för klagomålet 2006. Det är dock oklart vid vilken tidpunkt regeringen och Regeringskansliet fick kännedom om klagomålet, då man inte funnit någon dokumentation om detta i Regeringskansliet. Kommissionens förfarande var riktat mot Svenska kraftnät och i Regeringskansliets diarium finns det inte något särskilt ärende i fråga om detta.

### **Utskottets ställningstagande**

Ovan har redovisats vad som har framkommit i granskningsärendet. Som framgår av redovisningen har det pågått en rättsprocess, och Förvaltningsrätten i Stockholm har meddelat en dom den 28 mars 2014. I domen avslår förvaltningsrätten överklagandet från ett elbolag över Svenska kraftnäts indelningsbeslut från den 24 maj 2010. I domen anför förvaltningsrätten att överklagandet kommit in för sent. Det anges i domen att förvaltningsrättens prövning av en underinstans beslut att avvisa ett överklagande såsom för sent inkommet inte får överklagas enligt 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förvaltningsrätten anför i skälen för sitt avgörande bl.a. att Svenska kraftnät är ett affärsverk och därmed juridiskt sett en del av staten. Förvaltningsrätten anför vidare att Europeiska kommissionen också noterar i sitt beslut att Svenska kraftnät är en central förvaltningsmyndighet med uppdrag att underhålla, sköta och utveckla det svenska elnätet och att kommissionen likväl i sitt beslut har funnit att Svenska kraftnät i enlighet med EU-rättslig praxis är att jämföras med sådana företag som avses i artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt.

Vidare anger förvaltningsrätten, som anför att den godtar kommissionens bedömning, att kommissionens beslut därigenom på EU-rättslig grund är bindande för Svenska Kraftnät och att beslutet alltså medför direkta rättsverkningar för det svenska affärsverket. Svenska kraftnät har med stöd av Europeiska Kommissionens beslut sålunda agerat inom sin behörighet när bolaget delade in elmarknaden i olika delar, anför förvaltningsrätten. Svenska kraftnäts beslut har följaktligen varit lagligt grundat. Förvaltningsrätten anför att det därmed inte finns stöd för påståendet att beslutet är att betrakta som en nullitet.

Granskningen ger mot bakgrund av detta ingen anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet noterar dock att ärendet väcker ett antal frågor av mer generell karaktär. Det rör sig om frågor om

- a) regeringens information till riksdagen och regeringens hantering i övrigt i fall där kommissionen vänder sig direkt till en myndighet under regeringen
- b) hur regeringen säkerställer att myndigheterna håller regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet inom EU, och
- c) hur medlemskapet i EU har påverkat relationerna i övrigt mellan regeringen och myndigheterna.

Detta är frågor som kan tas upp av utskottet inom ramen för den allmänna granskningen.

## 2.2 Förfarandet för nominering till högskolestyrelser

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1639-2012/13), *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar om de inskränkningar i nomineringsförfarandet till högskolestyrelser som anmälarna har identifierat är förenliga med bl.a. regeringsformens bestämmelser. Av anmälan framgår att berörd statssekreterare vid ett möte med landshövdingenätverket i oktober 2012 ska ha understrukt att riksdagsledamöter inte ska nomineras till de regionala högskolornas styrelser.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat tre promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilagorna A2.2.2–4*. Utskottet har hållit en utfrågning med utbildningsminister Jan Björklund och Peter Honeth, statssekreterare vid Utbildningsdepartementet, *bilaga B2*.

### Utredning i ärendet

#### *Regeringsformen*

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF) utövas den offentliga makten under lagarna. Av förarbetena (prop. 1973:90 s. 397) framgår att innebörden av den genom bestämmelsen fastslagna legalitetsprincipen är att alla samhällsorgan är bundna av rättsordningens regler. Konstitutionsutskottet tilllade (KU 1973:26 s. 59) att med sistnämnda uttryck avsågs inte bara lagarna i rent teknisk bemärkelse och andra författningar utan även t.ex. sedvanerätt.

Enligt 1 kap. 9 § RF gäller bl.a. att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Genom bestämmelsen fastslås en s.k. objektivitetsprincip (jfr SOU 2010:29 s. 150). Denna princip ges sin yttre ram av den nämnda grundlagsbestämmelsen och får sitt närmare innehåll genom bl.a. uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) som särskilt har

framhållit att de principer som kommer till uttryck i bestämmelsen (JO 1992/93 s. 481 f.) inte bara tar sikte på rättskipning och myndighetsutövning utan har relevans för all allmän verksamhet. De lagbestämmelser som förverkligar den ovannämnda grundlagsfästa principen är bl.a. 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) om jävsreglerna och 4 kap. 13 § rättegångsbalken, bestämmelserna om mutbrott i 10 kap. 5 a–e §§ brottsbalken samt förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA.

I 12 kap. 5 § RF anges att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vidare anges att vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Av förarbetena (SOU 1972:15 s. 202) framgår att uppdrag som styrelseledamot för en statlig myndighet faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

### *Förvaltningslagen*

I 11 § första stycket förvaltningslagen (FL) anges de grunder på vilka den som ska handlägga ett ärende är att anses som jävig, nämligen sakägarjälv, intressejälv och släktskapsjälv, ställföreträdarjälv, tvåinstansjälv, ombudsjälv och biträdesjälv samt grannlagenhetsjälv (även delikatessjälv). Enligt 12 § FL första stycket får den som är jävig inte handlägga ärendet. Enligt 11 § andra stycket FL gäller att man kan bortse från jälv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Av förarbetena (prop. 1971:30 s. 351) framgår att ett tillfredsställande skydd mot att myndigheterna låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn ytterst bara kan uppnås genom regler som klargör i vad mån en myndighetsperson, vars opartiskhet i ett ärende kan sättas i fråga, ska vara skyldig att frånträda handläggningen av ärendet. Genom uttrycket ”handlägga ett ärende” knyts regleringen till personer som tar befattning med ett ärende på sådant sätt att de kan tänkas påverka utgången, men inga andra (prop. 1971:30 s. 339 och SOU 1968:27 s. 130 med hänvisning till SOU 1964:27 s. 147). Bestämmelserna i 11–12 §§ FL gäller alla ärenden, t.ex. ett remissärende (JO 2005/06 s. 351), och inte bara sådana som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Förvaltningsrättsutredningens förslag (SOU 1983:73 s. 76) att utvidga bestämmelsernas tillämpningsområde utöver ärendehandläggning avvisades av lagstiftaren (prop. 1985/86:80 s. 14).

Förvaltningslagsutredningen (SOU 2010:29) har anfört att jävsproblematiken inte tar sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer där det allmänt sett – oberoende av vem det gäller – föreligger en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna inverka (s. 327). Befinner vederbörande sig i en sådan situation spelar det ingen roll om man efteråt kan konstatera att han eller hon ändå handlat helt klanderfritt. Det saknar även betydelse om den person vars opartiskhet kan sättas i fråga själv anser sig objektiv eller av den



ansvariga myndigheten bedöms vara det; det är tillräckligt att det finns någon omständighet som utifrån sett är ägnad att negativt påverka tilltron till att handläggningen sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn.

### *Vissa JO-avgöranden*

I ett ärende (JO 2010/11 s. 278) kritiserades Naturvårdsverket av *JO Axberger* bl.a. för att ha brutit mot objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF genom att ge en person med kommersiella intressen i handel med vapen avgörande inflytande över beslut om godkännande av vapen. I ärendet konstaterade JO att förvaltningslagens jävsbestämmelser i och för sig inte är tillämpliga på fristående uppdragstagare, men att en myndighet som ger någon annan ett avgörande inflytande över myndighetens beslut likväl måste leva upp till regeringsformens objektivitetskrav. Detta innebär bl.a. att myndigheten ska säkerställa att det inte finns omständigheter i fråga om uppdragstagaren som är ägnade att negativt påverka tilltron till det tillämpade förfarandets objektivitet.

I ett annat ärende (JO 2011/12 s. 521) kritiserade *JO Axberger* en statsveterinär för jäv och Statens veterinärmedicinska anstalt och Naturvårdsverket för bristande objektivitet när veterinären anlätades för utvärdering av fångstredskap samtidigt som myndigheterna kände till omständigheter som medförde jäv för den aktuella veterinären.

Av visst intresse i sammanhanget är även JO:s uttalanden i frågan om ledamöter i styrelsen för Sveriges bildkonstnärskommitté var jäviga att delta i fondens beslut om utdelning av organisationsbidrag till de organisationer som utsett dem (JO 1988/89 s. 374). *JO Ragnemalm* fann att de inte var jäviga och stödde sig främst på att de varken formellt eller i övrigt var ställföreträdare för sin organisation. JO gjorde vidare den bedömningen att styrelseledamöterna typiskt sett måste antas besitta en sådan förmåga till objektiva och självständiga ställningstaganden att de inte automatiskt träffades av delikatessjäv i de ärenden som angick de organisationer som utsett dem.

### *Högskolelagen*

Av 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) följer bl.a. att regeringen utser ordföranden i en högskolas styrelse och övriga styrelseledamöter utöver representanter för lärare och studenter vid högskolan. Den senaste ändringen av bestämmelsen som trädde i kraft i april 2007 syftade till att avpolitisera styrelserna för universitet och högskolor och var enligt förarbetena i linje med regeringens generella politik om en reformering av utnämningmakten, där avpolitisering och öppenhet är viktiga hörnstenar vid statliga utnämningar (prop. 2006/07:43 s. 8). Denna lagändring skulle kompletteras med ändringar i högskoleförordningen (1993:100) så att regeringens ambition med avpolitiseringsringen kunde få genomslag inför utnämningen av ledamöter för mandatperioden 2007–2009. Av propositionen framgick att några dåvarande styrelseledamöter, inklusive ordföranden, hade utsetts av regeringen efter förslag från riksdagspartier och nominering av landstingen; således fanns flera ledamöter

som i praktiken hade utsetts på politiska mandat. Regeringen avsåg därför att ändra förfarandet så att styrelseledamöter, inklusive ordföranden, som utsågs av regeringen borde utses efter förslag från lärosätet. Lärosätena skulle föreslå regeringen lämpliga personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag. Ett lärosätes förslag borde föregås av ett samråd inom och utom lärosätet. Av förslaget borde det även tydligt framgå hur det framtagits och hur samrådet ägt rum. En sådan ordning hade enligt regeringen förutsättning att bli ett öppet och tydligt förfarande där föreslagna ledamöter var de lämpligaste utifrån högskolans uppdrag. Av propositionen framgick även att med dessa principiella utgångspunkter och denna ordning skulle det bli naturligt för regeringen att följa lärosätets förslag såvida inte starka skäl talade för något annat. Även om det fortfarande var regeringen som skulle utse styrelseledamöter ansåg den att det var lärosätet som hade bäst förutsättningar att avgöra vilka kunskaper och kompetenser som behövdes för styrelsens ändamålsenliga styrning av lärosätet. Under riksdagsbehandlingen tillstyrkte utbildningsutskottet regeringens förslag och anförde (bet. 2006/07:UbU11 s. 7 f.) att förändringarna leder till att högskolestyrelserna får en friare ställning till regeringen och att lärosätenas självbestämmande ökar. Vidare erinrade utbildningsutskottet om konstitutionsutskottets granskning under våren 2005 av den dåvarande regeringens utseende av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet. Riksdagen beslutade enligt utbildningsutskottets förslag (rskr. 2006/07:122).

Av äldre förarbeten till 2 kap. 4 § högskolelagen framgår att bestämmelser om styrelsers sammansättning eller hur styrelseledamöter utses inte borde anges i lag utan i förordningsform (prop. 1992/93:1 s. 61). Likväl redovisades i propositionen det dåvarande föredragande statsrådets syn på dessa frågor. Enligt honom var styrelsens uppgift att inom de ramar som regeringen och riksdagen anger se till universitetets eller högskolans bästa. Stora krav måste ställas på samtliga styrelseledamöter. Dessa hade att utifrån sin kompetens och erfarenhet verka i universitetets eller högskolans intresse och skulle således inte företräda särintressen vare sig utanför eller inom universitetet eller högskolan. Under riksdagsbehandlingen (bet. 1992/93:UbU3) fann inte utbildningsutskottet anledning att frånga regeringens förslag. I sammanhanget åberopade dock utskottet (s. 43) förarbetsuttalanden om rekryteringen av styrelseledamöter som tidigare i högskolelagen hade benämnts företrädare för allmänna intressen och hur rekryteringen av sådana personer borde gå till. Av dessa uttalanden framgick bl.a. att den rekrytering utifrån som en högskolestyrelse behövde avsåg personer som först och främst hade ett starkt personligt engagemang för högskolans utveckling och därutöver var särskilt förtrogna med områden som på olika sätt hade anknytning till högskolans eget verksamhetsområde (prop. 1986/87:127 s. 19). Sådana områden kunde vara annan utbildning och forskning, statlig eller kommunal verksamhet, kulturell, facklig eller ideell verksamhet, näringsliv, riksdag, landsting eller primärkommunala organ.

### *Högskoleförordningen*

Av 2 kap. 7 § högskoleförordningen (1993:100) följer att andra styrelseledamöter än rektorer ska utses för en bestämd tid, dock högst tre år. Detsamma gäller om rektorer utses till ordförande. Av 7 a § tredje stycket framgår att ordföranden och de övriga ledamöter som enligt högskolelagen ska utses av regeringen utses efter förslag enligt 7 b § och att förslaget ska föregås av ett samråd inom och utom högskolan och avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag. Den 15 oktober 2012 trädde en ny bestämmelse i kraft – 7 b § – som bl.a. föreskriver att förslag till ordförande och styrelseledamöter som ska utses av regeringen, ska lämnas av en nomineringsgrupp som består av tre personer: en person som utses av regeringen, landshövdingen i det län där högskolan har sin huvudsakliga verksamhet, eller landshövdingens ställföreträdare, och en representant för studenterna vid högskolan.

Det ändrade nomineringsförfarandet som framgår av 7 b § presenterades av regeringen (prop. 2011/12:133) då den bedömde att det dåvarande förfarandet kunde skapa problem i fråga om ansvarsförhållandena mellan rektor och styrelse (bl.a. för att närmare bestämmelser om nomineringsprocessen saknades). Regeringen bedömde att förslag till styrelseledamöter, inklusive ordföranden, borde lämnas till regeringen av en nomineringsgrupp och att en sådan grupp borde utses för varje lärosäte. Gruppen borde ha ett självständigt uppdrag att lämna förslag till regeringen, och gruppens förslag borde uppfylla vissa krav på dels vilka personer som får utses till styrelsen, dels hur nomineringen av ledamöterna bör gå till. Regeringen avsåg inte att ändra kravet på att föreslagna styrelseledamöter ska ha kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för universitetets eller högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag. Likaså borde jämn könsfördelning fortsatt beaktas. Regeringens ambition att avpolitisera styrelserna kvarstod liksom bedömningen att det även fortsättningsvis borde vara regeringen som efter nominering utser ledamöterna. Regeringen bedömde att det var inom lärosätet som den bästa möjligheten fanns att utifrån lokala behov och förutsättningar bedöma vem som lämpligast leder styrelsens arbete och hur styrelsen bör vara sammansatt. Således ansåg regeringen att det fortfarande var avgörande att förslaget skulle baseras på varje lärosätes förutsättningar och närmare behov av kompetens i styrelsen. Avgörande var enligt regeringen t.ex. att nomineringsgrupperna identifierade kompetensbehoven i styrelsen i nära samarbete med respektive lärosäte. Vidare borde nomineringsgruppens förslag allttjämt föregås av samråd inom och utom högskolan i syfte att slå vakt om ett lärosätes autonomi. Under riksdagsbehandlingen tillstyrkte utbildningsutskottet regeringens förslag om nomineringsförfarandet (bet. 2011/12:UbU22 s. 20). Därutöver ansåg utskottet att nomineringsgruppen borde utökas med en företrädare för de studerande vid lärosätet och föreslog att riksdagen skulle lämna ett tillkännagivande om detta till regeringen. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag (rskr. 2011/12:278).

### Vägledningsskrifter från Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet (RK) har man upprättat två skrifter som berör styrelseledamotsuppdraget. Den första skriften med titeln Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelser publicerades 2008. Av skriften framgår bl.a. att styrelseledamöter alltid har sina mandat från regeringen och ska stå obundna av partsintressen (s. 40) och att de inte är arbetstagare anställda av myndigheten utan uppdragstagare som utför ett uppdrag på regeringens vägnar (s. 41 f.). Ledamöterna omfattas därför inte av lagen (1994:260) om offentlig anställning eller lagen (1982:80) om anställningsskydd. Ledamöterna svarar inför den som utsett dem – regeringen. Inom universitet och högskolor gäller särskilda förhållanden genom att även företrädare för lärare och studenter ingår i styrelsen. Av skriften framgår (s. 55) även att styrelse- och nämndledamöter i sin ledamotsroll uteslutande företräder regeringen och myndigheten. Den andra skriften med titeln Ledamot av styrelsen för ett universitet eller en högskola publicerades 2011. Av den framgår bl.a. att ledamöter får ett årsarvode som beslutas av regeringen (s. 7) samt att om en ledamot på grund av uppdraget går miste om avlöningsförmåner från sin anställning betalas det ut ersättning för dessa.

### Politisk bakgrund hos utnämnda styrelseledamöter vid lärosäten

I tabellen nedan ges en genomgång av den partipolitiska bakgrunden hos styrelseledamöter som utsetts av regeringen för åren 2007–2016. Genomgången ska dock inte betraktas som uttömmande.

#### Styrelseledamöter med partipolitisk bakgrund 2007–2016

Period	Totalt	varav ordförande	riksdagsledamöter	f.d. riksdagsledamöter
2007–2010	55	17	9	15 <sup>1</sup>
2010–2013	48	18	9	14 <sup>2</sup>
2013–2016	29	13	1	9 <sup>3</sup>

Källa: Sammanställning utförd av konstitutionsutskottets kansli.

<sup>1-3</sup>: Varav flera av dessa även varit f.d. statsråd, jfr fototerna 1–3 i löptexten nedan.

Genomgången ovan bygger på uppgifter hämtade ur dels sammanställningen av regeringsbeslut om förordnanden av ledamöter i styrelser för vissa universitet och högskolor för perioderna 2010–2013, 2007–2010, 2004–2007, osv. som bifogades den ansvarige statssekreterarens brev till landshövdingar i december 2013 (*bilaga A2.2.5*), dels två promemorior från Utbildningsdepartementet daterade från april 2007 respektive april 2010 med förteckningar över utnämnda styrelseledamöter för universitet och högskolor för perioderna 2007–2010 respektive 2010–2013 (*bilagorna A2.2.6–7*), dels ett pressmeddelande från april 2013 om regeringsbeslutet om nya styrelser i universitet och högskolor för perioden 2013–2016 (*bilaga A2.2.8*). För perioden 2007–2010 återfinns 55 personer med partipolitisk bakgrund bland de utnämnda styrelse-

ledamöterna. Av dessa har 17 utnämnts till styrelseordförande och har en bakgrund som f.d. statsråd<sup>2</sup> (6 st.), riksdagsledamot (1 st.), f.d. riksdagsledamöter (2 st.), f.d. statssekreterare (7 st.) samt f.d. kommunfullmäktigeledamot (1 st.). Övriga styrelseledamöter har en bakgrund som bl.a. f.d. statsråd<sup>2</sup> (3 st.), riksdagsledamöter (8 st.), f.d. riksdagsledamöter (7 st.), f.d. statssekreterare (3 st.), kommunalråd (4 st.) samt landstingsråd inklusive finanslandstingsråd (5 st.).

För perioden 2010–2013 återfinns 48 personer med partipolitisk bakgrund bland de utnämnda styrelseledamöterna. Av dessa har 18 utnämnts till styrelseordförande och har en bakgrund som f.d. statsråd<sup>3</sup> (5 st.), riksdagsledamöter (2 st.), f.d. riksdagsledamot (1 st.), f.d. statssekreterare (5 st.), f.d. kommunalråd inkl. finansborgarråd (2 st.), regionråd (1 st.), f.d. landstingsråd (1 st.) samt f.d. kommunfullmäktigeledamot (1 st.). Övriga styrelseledamöter har en bakgrund som bl.a. f.d. statsråd<sup>3</sup> (1 st.), riksdagsledamöter (7 st.), f.d. riksdagsledamöter (9 st.), f.d. statssekreterare (3 st.), kommunalråd inklusive oppositionsråd (5 st.) samt regionråd (2 st.).

För perioden 2013–2016 återfinns 29 personer med partipolitisk bakgrund bland de utnämnda styrelseledamöterna. Av dessa har 13 utnämnts till styrelseordförande och har bakgrund som f.d. statsråd<sup>4</sup> (3 st.), f.d. riksdagsledamöter (3 st.), f.d. statssekreterare (3 st.), f.d. landstingsråd (1 st.), f.d. regionråd (1 st.), f.d. finansborgarråd (1 st.) samt f.d. partisekreterare (1 st.). Övriga styrelseledamöter har en bakgrund som bl.a. f.d. statsråd<sup>4</sup> (1 st.), riksdagsledamot (1 st.), f.d. riksdagsledamöter (2 st.), f.d. statssekreterare (3 st.), kommunalråd (6 st.) samt landstingsråd inklusive finanslandstingsråd (2 st.).

### *Översyn av förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m.*

Den dåvarande regeringen bemyndigade den 6 februari 1992 finansministern att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. I finansministerns kommittédirektiv (dir. 1992:10) hänvisade hon till en rapport (1990/91:2) från Riksdagens revisorer om Televerkskoncernen. I rapporten ifrågasattes lämpligheten av att riksdagsledamöter med styrelseuppdrag i affärsverk samtidigt deltar i beredningen av riksdagsbeslut i frågor som rör dessa affärsverk. Av direktiven framgick vidare att Svea hovrätt och Justitiekanslern (JK) efter remiss hade yttrat sig i dessa frågor. Enligt hovrättens remissvar fanns inget lagligt hinder vad gäller jäv för riksdagsledamöter med styrelseuppdrag i affärsverk att samtidigt delta i utskottsberedning eller riksdagsbeslut i frågor som rör dessa verk. JK uttalade i sitt remissvar att frågan om lämpligheten att riksdagsledamöter har sådana styrelseuppdrag borde bedömas utifrån ett mera allmänt övervägande, grundat på rollfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Det kunde enligt JK framstå som mindre lämpligt att placera styrelserepresentanter i ledningsansvariga positioner hos myndigheter i syfte att bevaka vissa intressen och det borde inte

<sup>2</sup> Av dessa 9 f.d. statsråd var 6 även f.d. riksdagsledamöter och har inkluderats i tabellen.

<sup>3</sup> Av dessa 6 f.d. statsråd var 4 även f.d. riksdagsledamöter och har inkluderats i tabellen.

<sup>4</sup> Dessa 4 f.d. statsråd var även f.d. riksdagsledamöter och har inkluderats i tabellen.

förekomma en ordning som innebär att riksdagen i praktiken tar över det ansvar som åvilar regeringen. Regeringen kunde använda sig av bl.a. riksdagspartiernas personkännedom. JK ansåg att om regeringen utsåg styrelseledamöter efter förslag av riksdagspartier var dock styrelseuppdraget föranlett av de utseddans egna kvalifikationer, och ledamöterna hade sitt uppdrag av regeringen. Då ett sådant uppdrag lämnades skulle naturligtvis, enligt JK, det förhållandet beaktas att ledamoten i en annan verksamhet, t.ex. i riksdagen, hade att ta ställning till samma frågor som styrelseuppdraget aktualiserade.

Mot denna bakgrund skulle kommittén överväga vilka allmänna riktlinjer som borde gälla för styrelseuppdrag för bl.a. olika kategorier av uppdragstagare samt belysa de jävsfrågor som uppkommer vid medverkan vid beslut eller beredning i samma frågor som styrelseuppdraget aktualiserar. Utredningen (SOU 1993:58) uttalade för det första att de särskilda jävsreglerna som gäller för sammanträden i kammaren och utskotten ger riksdagsledamöterna stora möjligheter att utöva sitt uppdrag samtidigt som de kan företräda olika grupperns intressen i samhället och även ha styrelseuppdrag i olika myndigheter (s. 82). Det kunde således inte anses finnas något lagligt hinder i fråga om jäv för riksdagsledamöter med styrelseuppdrag i affärsverk eller förvaltningsmyndigheter att samtidigt delta i utskottsberedning eller riksdagsbeslut i frågor som rör dessa verk eller myndigheter. Det kunde emellertid ändå tänkas finnas en risk för att en ledamot kan uppfatta det som en lojalitetskonflikt att i utskottsarbetet ta ställning i en fråga som hon eller han varit med och behandlat i en myndighetsstyrelse, t.ex. en anslagsfråga. För det andra pekade utredningen på att en styrelseledamot också i egenskap av riksdagsledamot kan ha deltagit i behandlingen av ärenden i riksdagen som myndigheten mer eller mindre direkt berörs av och som kan föranleda styrelsen att fatta beslut om, t.ex. föreskrifter som riktar sig till enskilda m.fl. Att saken angår någon som samhällsmedborgare, som medlem av en grupp i samhället eller som ledamot i ett organ, såsom representant för ett visst intresse, är emellertid inte tillräckligt för att konstituera sakägarjäva. Om en styrelseledamot i annan verksamhet är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt skulle uppstå om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning, skulle emellertid generalklausulen om grannlagenhetsjäva kunna aktualiseras likaväl för en riksdagsledamot som för någon annan.

### *Proposition om förvaltningsmyndigheternas ledning*

I propositionen (prop. 1993/94:185) föreslog regeringen att den som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter i första hand skulle välja formen enrådighetsverk om inte vägande skäl talade för annat. Regeringen skulle då i regel vid sådana enrådighetsverk inrätta särskilda råd med insyn som främsta uppgift. I propositionen angavs (s. 12) att genom att insynsrollen för dessa råd klart skiljer sig från ledningen av myndigheten blir det möjligt för företrädare för t.ex. politiska partier och andra intressegrupper att ingå utan oklarhet om

vem som har ansvar för besluten och utan besvärande lojalitetskonflikter. Liksom i de dåvarande styrelserna kunde således också riksdagsledamöter ingå.

### *Rapport från Statskontoret*

I en rapport (2000:9) utvärderade Statskontoret styrelser med fullt ansvar. I utvärderingen granskades totalt drygt 500 styrelseprotokoll från 21 myndigheter för verksamhetsåren 1996–1999 (13 med fullt ansvar och 8 med begränsat ansvar). Anmälan om jäv hade noterats vid endast fem tillfällen. I rapporten konstaterade Statskontoret att ledningsformen i sig inte är avgörande för anmälan om jäv. I stället är det frågans vikt för enskilda styrelseledamöter som varit avgörande. I utvärderingen hade Statskontoret också tittat på styrelsernas sammansättning och då särskilt tre kategorier ledamöter: departementstjänstemän, riksdagsledamöter och personer med näringslivsbakgrund. Statskontoret menade att risk för jäv inte finns på samma direkta sätt för riksdagsledamöter som för departementstjänstemän. En viss lojalitetskonflikt kan uppstå om en styrelseledamot också är ledamot i det riksdagsutskott som bereder riksdagens beslut inom myndighetens område. Mot detta stod att ledamoten samtidigt har en stor områdeskunskap. Statskontoret menade därför att det inte fanns något hinder mot att riksdagsledamöter sitter i styrelser (med fullt ansvar), dock att de inte samtidigt borde sitta i en sådan styrelse och i utskott som behandlar frågor om myndighetens verksamhet.

### *Utredning om en ny myndighetsförordning*

I utredningen (SOU 2004:23) angavs det att i styrelser med begränsat ansvar är någon eller några av styrelsens ledamöter ofta riksdagsledamöter. Det är inte ovanligt att ledamöter i styrelser med begränsat ansvar också är ledamöter i det utskott som har ansvar för frågor om myndighetens ansvarsområde i riksdagen. Riksdagsledamöter förekom även i styrelser med fullt ansvar och i nämnder. Av utredningens enkät framkom att många anser det vara av stort allmänt värde för vissa myndigheter att i sin styrelse ha personer som arbetar med myndighetens frågor i riksdagen och att det också kan vara av värde för riksdagsledamoten att i sitt arbete i riksdagen ha insikt i myndighetens verksamhet. Till exempel angav Kriminalvårdsverket att det är värdefullt med ledamöter från olika politiska partier för att få en bred politisk förankring i sin verksamhet. De som ifrågasatte lämpligheten i att riksdagsledamöter också är ledamöter av myndighetsstyrelser ansåg att det från konstitutionell synpunkt kunde vara tveksamt att riksdagsledamöter deltar i myndigheternas styrelser och därvid är underställda regeringen och ansvariga inför denna; t.ex. blir riksdagsledamöter från oppositionen ansvariga i myndigheter som har att verkställa regeringens politiska beslut. Att vara ledamot av det utskott som har ansvar för myndighetens frågor i riksdagen samtidigt som man är ledamot av myndighetens styrelse kan också medföra lojalitetskonflikter i t.ex. anslagsfrågor.

Enligt utredningens bedömning var det inte möjligt att genom en generell avgränsning ange att vissa kategorier av personer inte ska vara styrelse- eller nämndledamöter. Vilka personer som ska vara styrelse- eller nämndledamöter måste bestämmas från myndighet till myndighet. Man ansåg dock att det var viktigt att innan en person utses till ledamot noga överväga om jävsproblem eller lojalitetskonflikter kunde uppstå för honom eller henne som styrelseledamot. Vidare angav utredningen att det är regeringen som avgör vilka personer som ska sitta i myndigheternas styrelser och att regeringen från fall till fall bedömer vilka personer som är lämpliga. Formellt finns det inte några hinder varken mot att riksdagsledamöter, tjänstemän i Regeringskansliet eller personer från branschorganisationer sitter i nämnder eller styrelser.

### *Riksdagsledamöters deltagande i arbetsgrupper i Regeringskansliet*

Inom ramen för utskottets granskning om beredningen av besparingar inom försvarets materielförsörjning (bet. 2012/13:KU20 s. 92 f.) framkom att beredningen genomfördes delvis av en intern arbetsgrupp. Gruppen hade tillsatts av regeringen för att ta fram besparingsförslag m.m. inom försvarsmaterielområdet genom att avbryta, inte påbörja eller sänka, ambitionen för vissa materielprojekt. Gruppen leddes av statssekreteraren vid Försvarsdepartementet. I gruppen ingick även två statssekreterare från Finans- och Näringsdepartementen, representanter för tre av regeringens allianspartier (FP, C och KD), varav två var riksdagsledamöter och den tredje f.d. riksdagsledamot, samt chefer och handläggare inom Regeringskansliet. Partiföreträdarna fick ersättning för sitt arbete av Regeringskansliet. Enligt uppgifter i en rapport (RiR 2012:5 s. 35) från Riksrevisionen kunde gruppen likställas med ett s.k. partiledarprojekt som även förekommer inom andra områden (med skillnaderna att gruppen bestod av riksdagsledamöter och en f.d. riksdagsledamot från regeringspartierna).

### *Riksdagsledamöter som ledamöter i insynsråd m.m.*

En genomgång utförd av konstitutionsutskottets kansli inom ramen för detta granskningsärende om vissa myndigheters styrelser och insynsråd samt enskilda nämnder ger vid handen att riksdagsledamöter ofta förekommer som ledamöter i insynsråd (jfr Statskontorets rapport 2014:4 med titeln Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys). Även vissa nämnder (t.ex. Nämnden för brottsskadeersättning) har riksdagsledamöter som ledamöter. Såvitt det har kunnat fastställas i denna genomgång finns inga styrelseledamöter vid myndigheter som också är riksdagsledamöter.

### *Promemoria från Socialdepartementet m.m.*

I en promemoria upprättad vid Socialdepartementets enhet för statlig förvaltning i januari 2014 innehållande en handledning om förordnande av ledamöter i myndighetsstyrelser, nämnder och insynsråd framgår att regeringen anser att det för riksdagsledamöter som sitter i en myndighets styrelse kan finnas en risk



för lojalitetskonflikter eller jäv om frågor som rör myndighetens verksamhet ska behandlas i riksdagen. Eftersom en nämnd har beslutsansvar borde riksdagsledamöter enligt handledningen inte ingå i en nämndmyndighet för att undvika lojalitetskonflikter.

### *Tidigare granskning*

Utskottet granskade våren 2005 regeringens utseende av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet (bet. 2004/05:KU20 s. 135 f.). Granskningens inriktning gällde styrelseledamöternas bakgrund, förekomsten av olika politiska bakgrunder samt fördelningen mellan partierna i högskolestyrelserna och orsakerna bakom denna fördelning. Utskottet framhöll att av den allmänna regeln i regeringsformen om saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet följer att ordförande och ledamöter till högskolestyrelser ska utses på sakliga grunder. Vidare ansåg utskottet att granskningen inte gav grund för någon annan uppfattning än att så hade skett (s. 141). Åtta av utskottets ledamöter (M, FP, KD, C, MP) reserverade sig i ärendet och framhöll bl.a. att det var av stor betydelse att högskolestyrelsernas förtroende och oberoende inte undergrävs till följd av misstankar om partipolitiska hänsyn. Regeringens sätt att bereda ärenden om tillsättande av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet borde enligt reservanterna ta fasta på att de tillsättningar som görs kan granskas i efterhand, t.ex. när det gäller vilka bedömningsgrunder som tillämpas. Enligt reservanternas mening borde regeringen överväga att öka öppenheten och insynen i sådana ärenden så att kravet på granskning och kontroll av tillsättningarna kan tillgodoses (s. 264). Efter kammardebatten om utskottets granskningsbetänkande biföll flertalet av riksdagens närvarande ledamöter reservationens anmälan (rskr. 2004/05:279).

Utskottet har sedan hösten 2003 granskat regeringens utövande av utnämningmakten (jfr bet. 2011/12:KU10 s. 103 f. och 2013/14:KU10 s. 108 f.). Utskottet har då återkommande framhållit att den omständigheten att en person har en politisk bakgrund inte skulle vara diskvalificerande vid tillsättning så länge endast sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet, tillämpas vid tillsättningen. Förekomsten av politisk erfarenhet kunde enligt utskottet vara en saklig grund att fästa avseende vid, och den får då värderas tillsammans med andra erfarenheter. Vad som i sådana fall är relevant var inte enligt utskottet vilket politiskt parti den person som utnämns har bakgrund inom, utan det att han eller hon har haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det är meriterande för den tjänst som ska tillsättas.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

I en skrivelse av den 5 december 2013 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet tog den 14 januari 2014 emot en svarspromemoria från Utbildningsdepartementet (bilaga A2.2.2). Som svar på utskottets

fråga om statssekreterarens uttalanden vid landshövdingemötet anges i svarspromemorian att en stor del av den aktuella delen av mötet ägnades åt diskussioner och frågor från landshövdingarna, och frågor om jäv och olika jävsliknande situationer för styrelseledamöter togs då upp. I det sammanhanget kom även frågor om riksdagsledamöter att beröras. Vidare anges i svarspromemorian bl.a. att statssekreteraren gav uttryck för att det kan finnas en risk för jäv eller intressekonflikter i fråga om riksdagsledamöter liksom för andra personer. Av minnesanteckningarna från landshövdingemötet framgår dock att det var statssekreteraren som tog upp frågan om jäv och att detta borde beaktas vid nomineringarna samt att en viss diskussion om olika potentiella jävssituationer följde.

På frågan om instruktioner till nomineringsgrupperna framgår av svarspromemorian att regeringen har meddelat dels föreskrifter om nomineringsgruppernas arbete i 2 kap. 7 a och b §§ högskoleförordningen, dels i särskilda beslut vissa direktiv om sätt och tidpunkt för redovisning av de personer som föreslås av grupperna av vilka framgår att en jämn könsfördelning ska eftersträvas. Några ytterligare föreskrifter eller uppdrag finns inte i fråga om nomineringsgrupperna. Vidare framgår av svarspromemorian att även om regeringen använder sig av ett särskilt nomineringsförfarande när ledamöter till högskolestyrelserna utses är det regeringens ansvar som beslutande instans att göra den slutliga bedömningen innan en person utses och att inför ett beslut göra en bedömning i fråga om t.ex. jämn könsfördelning, jäv eller jävsliknande situationer och intressekonflikter. Om regeringen bedömer att förslaget inte kan följas, ligger det i en nomineringsgrupps uppdrag att lämna ett nytt förslag inför regeringens beslut.

Därtill framgår av svarspromemorian att vad som utgör verksamheter som är starkt sammankopplade med en högskolas verksamhet kan variera beroende på högskolans inriktning och måste bedömas från fall till fall. Det kan gälla t.ex. finansiering av forskning eller affärsmässiga transaktioner. Vid en utnämning behöver dock utöver en persons meriter också risken för jäv, jävsliknande situationer eller intressekonflikter beaktas, oavsett om en person har eller inte har ett politiskt uppdrag. I svarspromemorian hänvisas bl.a. till regeringen i 11–12 §§ förvaltningslagen (1986:223) och mer specifikt till 11 § första stycket 5 där det anges att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet. Frågor om jäv behöver beaktas vid beredning av utnämningar till bl.a. styrelser för att säkerställa att det inte finns någon risk för lojalitetskonflikter mellan styrelseuppdraget och de andra uppgifter en person kan ha.

Vad gäller utskottets fråga om eventuella nya kontakter med nomineringsgrupperna sedan oktober 2012 framgår av svarspromemorian att Utbildningsdepartementet vid några tillfällen under beredningen av besluten om att utse externa styrelseledamöter våren 2013 hade tagit kontakt med företrädare för berörda nomineringsgrupper, främst landshövdingar eller deras ställföre-

trädare. Kontakterna handlade om att det behövdes nya förslag från berörd nomineringsgrupp. Grunden för detta var att det fanns risk för jävslänkande förhållanden eller intressekonflikter som kunde förutses. Det fanns också i några fall personer som var nominerade till flera styrelser. En annan fråga som diskuterades med nomineringsgrupper var att jämställdhetsaspekten inte hade beaktats.

På frågor om nomineringsgruppernas statsrättsliga status och om dessa mot bakgrund av sina självständiga uppdrag är att betrakta som myndigheter anges i svarspromemorian att en nomineringsgrupp inte är en myndighet. Där till anges att uppdraget att lämna förslag till styrelseledamöter är att se som en uppgift för de personer som utses att ingå i en nomineringsgrupp eller som ingår i sin egenskap av att vara landshövding eller landshövdingens ställföreträdare i samverkan med de andra personerna i gruppen. Således är en nomineringsgrupp att betrakta som en beredningsgrupp med uppgift att ta fram ett förslag till regeringen inför regeringens beslut om att utse styrelseledamöter.

Utskottet har genom en skrivelse av den 16 januari 2014, som sänts till Regeringskansliet, begärt svar på kompletterande frågor. Som svar lämnades den 6 februari 2014 en svarspromemoria från Utbildningsdepartementet (bilaga A2.2.3). På frågor om statssekreterarens uttalanden vid landshövdingemötet anges i svarspromemorian att han vid mötet inte uttryckte att det förelåg specifika jävrisiker i fråga om just riksdagsledamöter. Statssekreteraren gav dock uttryck för att det kan finnas risk för jäv eller intressekonflikter i fråga om riksdagsledamöter liksom för andra personer. I svarspromemorian anges att bakgrunden till att frågor om jäv och olika jävslänkande situationer diskuterades är att objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) måste beaktas inför ett regeringsbeslut om att utse styrelseledamöter som ges ett avgörande inflytande över en myndighets beslut. De närmare rättsliga grunderna angavs inte vid mötet. Vidare framgår av svarspromemorian att vid diskussionen om olika jävslänkande situationer berördes frågor om bl.a. lämpligheten i att ingå i ett forskningsråd som fördelar medel för forskning till ett statligt universitet eller en statlig högskola eller i ett företag eller en kommun som har affärstransaktioner med ett lärosäte. Diskussionen rörde inte specifikt riksdagsledamöter. Statssekreteraren informerade också vid mötet om det nya nomineringsförfarandet som behandlades i propositionen om nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m. (prop. 2011/12:133). Vidare anges i svarspromemorian olika uttalanden i andra relevanta propositioner, bl.a. regeringens uttalanden om att den på olika sätt kommer att verka för att den politiska styrningen av högskolan minskar och att en sådan ambition är i linje med regeringens generella politik om en reformering av utnämningmakten, där avpolitisering och öppenhet är viktiga hörnstenar vid statliga utnämningar. I sin förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) angav regeringen att den vill värna en hög grad av integritet för myndigheter och att gränsen mellan politik och förvaltning ska vara tydlig.

På utskottets begäran om en förtydligande rättslig analys om huruvida förvaltningslagen (FL) faktiskt dels är tillämplig vid de här aktuella utnämningsärendena, dels kan motivera behovet av att beakta risker för jäv, s.k. jävslänkande situationer eller intressekonflikter vid sådana ärenden, anges bl.a. följande i svarspromemorian. Det är regeringen som efter förslag från en nomineringsgrupp beslutar om vilka ledamöter som ska ingå i en högskolas styrelse utöver rektor och representanter för lärare och studenter. Av 1 kap. 1 § RF följer att regeringen i sitt beslutsfattande har att iaktta objektivitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § RF, och regeringen följer enligt praxis de principer som FL ger uttryck för. Vid handläggningen av ärenden om att utse styrelseledamöter beaktas risker för att eventuella jävslänkande situationer eller andra intressekonflikter kan komma att uppstå för personer som omfattas av en nomineringsgrupps förslag. Ledamöter i styrelsen för en högskola företräder myndigheten och måste i den rollen stå obundna av andra intressen. Bestämmelserna om jäv i FL är ett uttryck för objektivitetsprincipen och bidrar liksom bestämmelser om otillåtna bisysslor till att skapa förtroende för att myndigheter sköter sina uppgifter på ett objektivt och opartiskt sätt. Om det i fråga om en person som en nomineringsgrupp föreslår finns omständigheter som kan anses vara en påtaglig risk för att intressekonflikter kan förutses i styrelsearbetet, och detta är ägnat att rubba förtroendet för honom eller henne eller att skada myndighetens anseende, finns det således anledning att inför beslut överväga om personen bör ges ett förtroendeuppdrag som styrelseledamot. Även andra intressekonflikter kan aktualiseras. Mot bakgrund av att en styrelse för en myndighet svarar inför regeringen och att regeringen i sin tur enligt 1 kap. 6 § RF svarar inför riksdagen kan ett förordnande av en riksdagsledamot att också vara ledamot i en högskolas styrelse leda till otydliga ansvarsförhållanden och negativt skada förtroendet för styrelsens arbete och även myndighetens anseende.

På utskottets begäran om en motiverad redogörelse för vilka sakliga kriterier som tillämpas för att identifiera s.k. jävslänkande förhållanden eller intressekonflikter inför de här aktuella utnämningsärendena anges att detta bedöms från fall till fall beroende på bl.a. högskolans inriktning och den verksamhet som den föreslagna personen företräder. Vidare framgår av svarspromemorian att utnämningen av en styrelseledamot sker med beaktande av hur objektivitetsprincipens innehåll har utvecklats genom uttalanden av bl.a. Justitieombudsmannen (JO) och i praxis på området.

Utskottet begärde även en förtydligande redogörelse för vad som avses med begreppet ”partsintresse”. I svarspromemorian angavs att en person som utses att vara ledamot i en styrelse har till uppgift att företräda myndigheten och måste i den rollen stå obunden av andra partsintressen. Ledamoten företräder myndigheten på ett personligt mandat. Partsintresse kan sägas beskriva ett intresse skilt från vad som gagnar den verksamhet personen i fråga är satt att företräda. Det förhållandet att en ledamot inte ska vara bunden av partsintressen är ett uttryck för objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och preciseras i bestämmelserna i förvaltningslagen om jäv. Några sakliga eller konkreta kriterier för när ett partsintresse finns är därutöver inte reglerade i författning.

På frågan om vilka kontakter som under våren 2013 togs med nomineringsgrupperna under beredningen av besluten om att utse externa styrelseledamöter anges att kontakter togs med olika företrädare för nomineringsgrupperna för i vart fall åtta högskolor efter det att nomineringsgrupperna kommit in med sina förslag på ledamöter. Skälen till att kontakter togs var i huvudsak följande. I ett fall hade nomineringsgruppen inte beaktat en jämn könsfördelning. I fem fall var det fråga om jävliknande situationer. I tre av dessa fall hade några föreslagna ledamöter även föreslagits som ledamöter i andra högskolors styrelser. I ett av fallen var den föreslagna ledamoten generaldirektör vid en myndighet som finansierar forskning vid den aktuella högskolan. I ett av fallen var den föreslagna ledamoten aktuell att utnämnas till ledamot i en styrelse för en stiftelse som fördelar forskningsmedel till högskolor. I de återstående två fallen var det fråga om dels ambitionen att avpolitisera högskolestyrelserna, dels risken för intressekonflikter då de föreslagna ledamöterna också hade uppdrag att vara riksdagsledamöter.

På frågan om hur Utbildningsdepartementets kontakter med nomineringsgrupperna under våren 2013 förhåller sig till regeringens avsikt att grupperna borde ha ett självständigt uppdrag att lämna förslag till regeringen anges att en nomineringsgrupp är att betrakta som en beredningsgrupp med uppgift att ta fram ett förslag på styrelseledamöter inför regeringens beslut och att en nomineringsgrupp inte är någon myndighet. Om det inför regeringens beslut bedöms att ett förslag från en nomineringsgrupp av något skäl inte bör följas, är det upp till nomineringsgruppen att självständigt ta fram ett nytt förslag. Det är mot denna bakgrund som det har tagits kontakter med nomineringsgrupper för att få nya förslag på personer.

Utskottet begärde genom en skrivelse av den 18 februari 2014 som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ytterligare kompletterande frågor. Som svar lämnades den 11 mars 2014 en svarspromemoria från Utbildningsdepartementet (bilaga A2.2.4). På frågan om vilka eventuella skillnader det finns i fråga om risker för otydliga ansvarsförhållanden och att negativt skada förtroendet för styrelsens arbete och även myndighetens anseende, beroende på om riksdagsledamöter är knutna till en myndighetsstyrelse, en nämnd eller en intern arbetsgrupp framgår följande svar i promemorian. Av tidigare uttalanden (prop. 1993/94:185) från den dåvarande regeringen är det möjligt för företrädare för politiska partier att ingå i insynsråd utan oklarhet om vem som har ansvar för besluten och utan besvärande lojalitetskonflikter, detta då rollen för dessa råd klart skiljer sig från ledningen av myndigheten. En eventuell risk för oklara ansvarsförhållanden gör sig däremot gällande i fråga om riksdagsledamöter som ingår i styrelsen för en myndighet där styrelsen har det yttersta ansvaret för myndigheten som svarar för regeringen och som i sin tur svarar för riksdagen. När det gäller nämnder vid nämndmyndigheter och interna arbetsgrupper anges i svarspromemorian att en bedömning får göras från fall till fall.

Som svar på utskottets begäran om en kommentar med anledning av att en riksdagsledamot faktiskt utnämndes till styrelseledamot för Operahögskolan våren 2013 framgår av svarspromemorian att riksdagsledamoten vid tillfället

var ledamot i styrelsen och omfattades av högskolans förslag. Regeringen bedömde att det var lämpligt att utse de personer som ingick i Operahögskolans förslag med anledning av att myndigheten skulle upphöra vid årsskiftet och att förordnandet därför var begränsat till en kortare tid. Därtill anges i svarspromemorian att motsvarande beslut fattades i fråga om de ledamöter som utsågs av regeringen i styrelserna för Stockholms dramatiska högskola och Dans- och Cirkushögskolan.

Som svar på utskottets begäran om en detaljerad redogörelse för vilka JO-uttalanden och vilken praxis som avses i det tidigare svaret om att styrelseledamöter utses med beaktande av hur objektivitetsprincipens innehåll har utvecklats genom uttalanden och praxis framgår följande. Vad gäller uttalanden av JO hänvisas till uttalanden i konstitutionsutskottets promemoria av den 16 januari 2014 (som återges ovan under avsnittet om vissa JO-avgöranden). Vidare hänvisas till ovannämnda bedömningar från regeringen i propositioner (prop. 2006/07:43 samt prop. 2009/10:175). I enlighet med dessa bedömningar som har presenterats för riksdagen anges i svarspromemorian att verksamma riksdagsledamöter i sin roll som politiker inte bör utses att samtidigt vara styrelseledamöter för statliga universitet och högskolor. Att utse en verksam politiker i riksdagen till styrelseledamot för ett statligt universitet eller en statlig högskola kan också riskera att skapa otydliga ansvarsförhållanden mot bakgrund av att myndigheter svarar inför regeringen som i sin tur svarar inför riksdagen. Vidare kan det för en viss riksdagsledamot som utses som ledamot i en myndighets styrelse liksom för andra personer finnas en risk för jävliknande situationer eller intressekonflikter, t.ex. om vederbörande har andra engagemang än uppdraget som riksdagsledamot som inte är förenligt med uppdraget som ledamot i myndighetsstyrelsen. I svarspromemorian anges att detta emellertid är en annan frågeställning än att styrelser för statliga universitet och högskolor bör avpolitiserats.

#### *Utfrågning av ansvarigt statsråd och berörd statssekreterare*

Utskottet höll den 8 april 2014 en utfrågning med utbildningsminister Jan Björklund och Peter Honeth statssekreterare vid Utbildningsdepartementet (bilaga B2). Utbildningsministern anförde inledningsvis att det finns vissa principer och vissa begränsningar för vem som kan utses som styrelseledamot vid högskolor. Den första begränsningen är att sittande riksdagsledamöter inte bör sitta i en styrelse för ett universitet eller en högskola. Sådana styrelser har i likhet med andra myndighetsstyrelser beslutande makt och detta skulle enligt ministern skapa oklara ansvarsförhållanden. Dessa förhållanden skapas av att det är regeringen som är ansvarig inför riksdagen och myndigheterna som är ansvariga inför regeringen, och då ska inte ”riksdagen sitta i myndighetsstyrelserna”. Tidigare riksdagsledamöter är det dock inga problem med. Ytterligare en begränsning är att man inte bör utse personer med s.k. intressekonflikter. I sitt anförande pekade minister på två sådana exempel där regeringen bedömde att uppenbara intressekonflikter fanns och där den avisade personerna

som styrelseledamöter. Under utfrågningen gav även ministern exempel på sådana partsintressen där intressekonflikter skulle kunna finnas, t.ex. en företagsledning på en ort som har omfattande affärsförbindelser med en högskola. Ett annat exempel var ett kommunalråd eller en kommunal direktör som har omfattande affärsförbindelser med högskolan och där det finns ekonomiska mellanhavanden. Ministern förtydligade även att riksdagsledamöter inte är uteslutna från att utses som styrelseledamöter på grund av jäv, utan p.g.a. de ovannämnda oklara ansvarsförhållandena.

Den berörda statssekreteraren pekade på att det var en missuppfattning att han vid träffen med landshövdingarna skulle ha sagt att riksdagsledamöter inte borde komma i fråga på grund av jäv. I stället pekade han på att riksdagsledamöter inte borde komma i fråga på principiella grunder som gällde kravet på eller ambitionen om avpolitisering. Enligt statssekreteraren var regeringens principiella hållning var väl känt och diskussionen om riksdagsledamöter var inte lång. Däremot var det en något längre diskussion när det gällde jävliknande situationer. Där framförde statssekreteraren att man borde vara vaksam på det när det gällde nomineringar i övrigt, dvs. utöver riksdagsledamöter. Det kunde vara företrädare för något företag där högskolan har nära affärsrelationer eller företrädare för en kommun där en högskola har nära affärsrelationer t.ex. genom att hyra lokaler eller där kommunen lägger ut stora uppdragsutbildningar e.d.

På frågor om politisk bakgrund svarade ministern att det absolut inte var något hinder, att det är rätt många som sitter i universitets- och högskolestyrelser som har en sådan bakgrund att det dessutom är så att det finns flera aktiva kommunal- och landstingsråd i styrelser. På upprepade frågor om det finns beslutat att riksdagsledamöter inte kan komma ifråga förtydligade ministern att någon föreskrift där det står att det är förbjudet finns inte, utan att det rör sig om som regeringen bedömer en lämplighetsfråga. På en fråga om att en riksdagsledamot under 2013 omförordnades under nästan tio månader till Operahögskolans styrelse svarade ministern att det var korrekt att i några situationer har förordnanden förlängts för sittande riksdagsledamöter. Numera fanns det dock enligt ministern inte längre någon sittande riksdagsledamot som sitter i styrelserna.

På en fråga om vilka skillnader det fanns mellan ett kommunalråd, ett landstingsråd och en riksdagsledamot i de här aktuella avseendena svarade ministern att det är en väldigt konstitutionell skillnad när det gäller vilken roll man har i staten om man är riksdagsledamot eller kommunalråd. Vidare ställdes flera frågor om vad som avsågs med avpolitiseringsen av styrelserna. Ministern förtydligade då att avpolitisering inte betyder att personer med politisk bakgrund inte kan sitta i styrelserna utan att avpolitiseringsen mer tar sikte på hur man utser ledamöter. Förr var det enligt ministern mycket vanligare att departementet utsåg styrelseledamöter direkt och att det utsågs många både aktiva och f.d. politiker. Nu har man i stället nomineringsgrupper som är ganska långt från politiskt inflytande.

Slutligen ställdes frågor med anledning av ministerns uttalanden under utfrågningen om att styrelseledamöter inte borde ha intressekonflikter och att affärsmässiga relationer inte är lämpliga. Frågorna rörde om ministern ansåg landstingsrådet i Stockholms läns landsting som även sitter i Karolinska Institutets styrelse innehade en sådan affärsmässig relation. Ministern var inte beredd att vid sittande möte göra en bedömning av en enskild person. Att bedöma om personen ifråga hade en intressekonflikt eller inte kunde inte ministern göra. Ministern hänvisade till att nomineringsgrupperna har haft att beakta detta. Ministern pekade även på det faktum att det är en delikat bedömningsfråga huruvida man hamnar i intressekonflikter eller inte.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet kan konstatera att det inte finns några gällande föreskrifter som hindrar att riksdagsledamöter utses till högskolestyrelser. Detta gäller även kommunal- och landstingsråd. Regeringen har dock bedömt att verksamma riksdagsledamöter inte samtidigt bör vara styrelseledamöter i bl.a. statliga universitet och högskolor. Regeringens uppfattning är att ett aktivt pågående riksdagsuppdrag hos styrelseledamöter medför oklara ansvarsförhållanden. Utskottet konstaterar även att regeringen vid några tillfällen har utnämnt verksamma riksdagsledamöter till styrelseledamöter, även efter att nomineringsförfarandet ändrades. Numera finns dock inga verksamma riksdagsledamöter vid högskolestyrelser. Denna inskränkning i valet av styrelseledamöter synes enligt utskottet vara förenlig med bl.a. regeringsformens bestämmelser. Med utgångspunkt i regeringsformens krav på att saklighet och opartiskhet ska iakttas i all allmän verksamhet vill utskottet även göra följande överväganden.

Att riksdagsledamöter inte bör utses till styrelseledamöter grundar sig på regeringens ovannämnda bedömning och inte på jävsregler. Utskottets granskning visar att regeringen vid handläggningen av ärenden om att utse styrelseledamöter även beaktar risken för att andra intressekonflikter gör sig gällande. I detta sammanhang gäller att om det i fråga om en person finns omständigheter som kan anses medföra en påtaglig risk för att intressekonflikter kan förutses i styrelsearbetet, och detta är ägnat att rubba förtroendet för personen eller att skada myndighetens anseende, finns det anledning att överväga om hon eller han bör ges ett förtroendeuppdrag som styrelseledamot. Utöver förvaltningslagens jävsbestämmelser saknas författningsreglering av sakliga eller konkreta kriterier för när ett partsintresse finns. Bedömningen av om intressekonflikter finns görs från fall till fall beroende på bl.a. högskolans inriktning och den verksamhet som den föreslagna personen företräder. Under utskottets utfrågning i granskningsärendet gavs exempel på och ställdes frågor om vilka affärsmässiga relationer som skulle kunna utgöra intressekonflikter. Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att frågan om det finns en intressekonflikt är en delikat bedömningsfråga som behöver avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet. Detta kan eventuellt enligt utskottets mening



aktualisera behovet av sakliga och konkreta vägledande kriterier som stöd inför dessa bedömningar. Kriterier skulle även underlätta nomineringsgruppernas arbete. Den slutliga avvägningen i varje bedömning görs dock alltid av regeringen. Utskottet förutsätter att regeringen överväger behovet av sådana kriterier.

## 2.3 Hanteringen av verksamheten på Thielska Galleriet

### Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1275-2012/13), *bilaga A.2.3.1*, begärs det att utskottet ska granska regeringens hantering av verksamheten på Thielska galleriet. Anmälaren önskar att utskottet granskar bl.a. avsättningen av Claës Wachtmeister som ordförande för Thielska galleriets styrelse och Eva Bergquists ställning i förhållande till Kulturdepartementet i hennes roll som ledamot av Thielska galleriets styrelse.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Kulturdepartementet, *bilaga A.2.3.2*.

### Utredning i ärendet

#### *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 regerings-sammanträde. 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 regerings-sammanträde och är ordförande vid sammanträdet samt att minst fem statsråd ska delta i regerings-sammanträdet. 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 har 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 är beroende av fortlöpande ekonomiskt stöd för sin verksamhet, 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.

En stiftelse med egen förvaltning står, enligt 9 kap. 1 § stiftelselagen, under tillsyn av den länsstyrelse som är tillsynsmyndighet i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltningen huvudsakligen utövas. En stiftelse med anknuten förvaltning står under tillsyn av den länsstyrelse som är tillsynsmyndighet i det län där förvaltaren har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltarens egen förvaltning huvudsakligen utövas eller, om ett handelsbolag är förvaltare, där bolagets huvudkontor är inrättat.

Tillsynsmyndighet för en stiftelse enligt 9 kap. 1 § första stycket stiftelselagen är, enligt 4 a § 1 stiftelseförordningen (1995:1280), länsstyrelsen i Stockholms län i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands och Västmanlands län. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock i ett enskilt fall besluta att en annan myndighet än som följer av första stycket ska vara tillsynsmyndighet för en stiftelse, enligt 9 kap. 1 § andra stycket stiftelselagen.

Vidare kan nämnas att Kammarkollegiet, enligt 10 a § samma kapitel, på ansökan av styrelsen eller förvaltaren, får besluta att en stiftelse i visst begränsat hänseende ska vara undantagen från tillsyn, om stiftelseförordnandet ger stöd för ett sådant undantag och det finns särskilda skäl. Kammarkollegiet får återkalla ett beslut om undantag, om det inte längre finns skäl för undantaget.

### *Tidigare granskningar*

Utskottet uttalade sig våren 2006 (bet. 2005/06:KU20 s. 179), som gällde nominering av en styrelseledamot i två statliga bolag, om vikten av att en person som väljs till styrelseledamot inte kan ifrågasättas från etisk synpunkt och att samma krav härvidlag bör ställas vid nyval och vid omval. Vidare uttalade sig utskottet bl.a. om vikten av att ansvarigt statsråd följer upp information som finns om styrelseledamoten och vidtar erforderliga åtgärder när så är påkallat.

Våren 2012 genomförde utskottet en granskning av hur f.d. forskningsministern Tobias Krantz hade hanterat frågan om en överläkares tillika docents ledamotskap i Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm. Nämndens ledamöter förordnas och entledigas av regeringen. Utskottet uttalade sig bl.a. om tillvägagångssätt att till läkaren framföra det lämpliga för henne att ta en time out. Vidare framhöll utskottet ”att det är angeläget att företrädare för regeringen och Regeringskansliet alltid vinnlägger sig om att vara tydliga och omsorgsfulla i sina kontakter med enskilda och att enskilda får ett korrekt bemötande”.

### *Thielska galleriet*

Huset skapades för bank- och finansmannen Ernest Thiels konstsamling. Det ritades av Ferdinand Boberg och stod klart 1907. Museet Thielska Galleriet var konstmecenaten Ernest Thiels hem fram till 1924.

Thielska Galleriet skyddas som statligt byggnadsminne och förvaltas av Statens fastighetsverk. Huset och samlingen köptes av svenska staten 1924.

I Reglemente för Stiftelsen Thielska galleriet från 1924, § 1, anges att ”stiftelsen, som tillkommit uteslutande för förverkligande av konstnärliga och kulturella syften, har till ändamål att, efter förvärv av den bankdirektören Ernest Thiel och hans omyndiga barn tillhöriga egendomen Eolskulle å Djurgården med viktigare möbler och inventarier samt de i egendomen inrymda tavel- och skulptursamlingarna, förvalta samma egendom samt för det allmännas räkning hålla tillgängliga de i egendomen befintliga samlingarna.”

Enligt § 2 i reglementet i dess nuvarande lydelse handhas stiftelsens angelägenheter av en styrelse bestående av en ordförande och fyra till sex andra ledamöter, vilka samtliga förordnas av regeringen. Före den 27 juni 2013 bestod styrelsen av en ordförande och åtta andra ledamöter, vilka samtliga förordnades av regeringen.

Enligt den nu gällande lydelsen av § 3 tredje stycket i reglementet fastställer regeringen ersättning till styrelsens ordförande och övriga ledamöter. Styrelsen äger tillsätta för verksamhetens drivande erforderliga funktionärer samt bestämma deras avlöningar. Före den 27 juni 2013 fick styrelsens ledamöter inte uppbära något arvode för uppdragets fullgörande. (Styrelsens befogenhet att tillsätta erforderliga funktionärer och bestämma deras avlöningar är oförändrad.)

Det åligger styrelsen, enligt § 5 i reglementet, att bl.a.

- om ”stiftelsen utöver den fond, med vars avkastning erforderliga omkostnader äro avsedda att täckas skulle genom gåvor eller annorledes förvärva penningmedel, dessa, liksom uppkommande behållning å berörda avkastning, användes för inköp av konstverk, avsedda att komplettera de redan befintliga konstsamlingarna, allt i den mån nämnda penningmedel och behållning icke anses böra läggas till fonden”
- årligen senast den 1 mars till stiftelsens revisorer avge berättelse över verksamheten under föregående kalenderår, innefattande bland annat redogörelse för den ekonomiska ställningen.

Av § 6 i reglementet följer att revisorerna före utgången av april varje ska år ge in sin berättelse till berört departement.

Nämnas kan även att enligt § 5 femte att-satsen i reglementet är det styrelsens uppgift ”att hos regeringen anmäla uppkomna vakanser i styrelsen samt göra en framställning om utseende av revisorer”. Detta enligt ett regeringsbeslut den 27 juli 2013; dessförinnan löd femte att-satsen ”att hos Kungl. Maj:t anmäla uppkomna vakanser inom styrelsen samt göra framställning om utseende av revisorer”. Av § 6 reglementet i dess lydelse efter regeringens beslut den 27 juni 2013 framgår att stiftelsens två revisorer utses för tre år i sänder av tillsynsmyndigheten.

Enligt Regeringskansliets föreskrifter (RKF2012:2) med arbetsordning för Kulturdepartementet, bilagan, utser regeringen hela styrelsen för stiftelsen men inte dess chef eller revisorer.

### **Claës Wachtmeister**

Regeringen utsåg den 28 april 2011 Claës Wachtmeister att vara ordförande för Stiftelsen Thielska galleriet. Förordnandet gällde fr.o.m. beslutsdagen t.o.m. den 27 april 2012.<sup>5</sup> Den 26 april 2012 förlängde regeringen Claës Wachtmeisters förordnande, t.o.m. den 27 april 2015.<sup>6</sup>

Regeringens beslutade den 31 januari 2013 att entlediga Claës Wachtmeister som ordförande för Stiftelsen Thielska galleriet.<sup>7</sup>

### **Eva Bergquist**

Den 23 augusti 2012 utsåg regeringen nya ledamöter för styrelsen för stiftelsen Thielska galleriet för perioden den 23 augusti 2012 t.o.m. den 22 augusti 2015. En av de då utsedda ledamöterna är departementsrådet Eva Bergquist.<sup>8</sup>

### **Andreas Brändström**

Andreas Brändström utsågs av styrelsen för Stiftelsen Thielska galleriet till intendent i augusti 2012, enligt uppgift i Svenska Dagbladet.<sup>9</sup> Han lämnade

<sup>5</sup> Regeringens beslut 2011-04-28 Ku2011/799/KA.

<sup>6</sup> Regeringens beslut 2012-04-26 Ku2012/758/KA.

<sup>7</sup> Regeringens beslut 2013-01-01 Ku2013/159/KA.

<sup>8</sup> Regeringens beslut 2012-08-23 Ku2012/1255/KA.

<sup>9</sup> Artikeln Regeringen avsätter Thielskas ordförande, publicerad på Svenska Dagbladets webbplats den 31 januari 2013.

detta uppdrag i juni 2013 i samband med att hans förordnande gick ut, enligt uppgift i Svenska Dagbladet och Dagens Nyheter.<sup>10</sup>

### Vissa uppgifter i massmedier

Claës Wachtmeister uppgav i artikeln De ägnar sig åt förtal, som publicerades på Svenska Dagbladets webbplats den 14 februari 2013, att den

25 januari hemma i Stockholm, var det en märklig kontrast att kallas upp till kulturdepartementet, till Joakim Stymne som är statssekreterare åt Lena Adelson Liljeroth. Utan att se mig i ögonen läste han innantill varför jag skulle bort, och hotade med sparken om jag inte skrev under en begäran om entledigande.

I artikeln Regeringen tröttnade på Thielskas ordförande, som publicerades på Dagens Nyheters webbplats den 4 februari 2013, uppges att Claës Wachtmeister tvingades avgå sedan regeringens förtroende sinat efter många kontroverser. I artikeln anförs vidare bl.a.

När Claës Wachtmeister fick veta att han saknade regeringens förtroende uppmanades han att gå självmant. När han inte gjorde det fick han kicken från sin post.

I en debattartikel av Claës Wachtmeister som publicerades i Svenska Dagbladet den 4 september 2013 skrev Claës Wachtmeister att han blev

av statssekreterare Joakim Stymne under förnedrande former ombedd att omedelbart avgå som ordförande, dagar före öppningen av vår Munchutställning, utan annan förklaring än att jag inte kunde hålla ihop styrelsen samt att ”beslutet är politiskt”.

Samma dag som regeringen beslutade att entlediga Claës Wachtmeister, dvs. den 31 januari 2013, uppgavs följande i artikeln Regeringen avsätter Thielskas ordförande, som publicerades på Svenska Dagbladets webbplats:

Han har inte längre regeringens förtroende, säger kulturministerns pressekreterare, Catharina Henriksson efter torsdagens regeringssammanträde.

Skälet uppges vara att Wachtmeister ”inte har lett sin styrelse utan konflikter”.

Han har också verkat operativt, vilket medfört problem, säger Catharina Henriksson.

Statssekreterare Joakim Stymne på Kulturdepartementet uttalade, enligt uppgift i artikeln Regeringen tröttnade på Thielskas ordförande, som publicerades på Dagens Nyheters webbplats den 4 februari 2013, följande

En bra ordförande ska jämka samman olika uppfattningar inom en styrelse, och det var inte vad som drev Claës Wachtmeister. Han hade ett oerhört starkt engagemang för Thielska, men det ställde sig i vägen för hans roll som ordförande.

Enligt uppgift i artikeln Thielskas chef sitter löst, som publicerades på Dagens Nyheters webbplats den 15 februari 2013, sade Joakim Stymne följande:

<sup>10</sup> Artikeln Thielskas chef får gå, publicerad på Svenska Dagbladets webbplats den 8 maj 2013, och artikeln Thielskas chef får gå, publicerad på Dagens Nyheters webbplats den 10 maj 2013.

Departementet vill skapa förutsättningar för stabilitet. Den uppfattningen vi har fått är att den förre ordföranden Claës Wachtmeister inte har drivit på den processen.

### **Promemoria från Regeringskansliet**

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 6 februari 2014 begärde utskottet viss information. Som svar överlämnades den 27 februari 2014 en promemoria upprättad inom Kulturdepartementet (bilaga A). Där lämnades bl.a. den information som återges nedan.

*Beträffande villkor för Claës Wachtmeisters uppdrag som ordförande för styrelsen för Thielska galleriet, vad gällde tillsättning och avsättning, eventuell rätt till ersättning för arbete och utlägg, eventuell uppsägningstid och liknande förhållanden,* uppges följande i promemorian.

Av stiftelseförordnandet för Stiftelsen Thielska galleriet följer att ordförande och samtliga ledamöter i styrelsen förordnas av regeringen. När det gäller entledigande finns ingen uttrycklig reglering i stiftelseförordnandet. Några utfyllande bestämmelser finns inte heller i stiftelselagen.

En allmän associationsrättslig princip för tillsättande och avsättande av ledamöter innebär att den som utser ledamöter också får entlediga dessa. En styrelseledamot kan vidare enligt denna princip när som helst skiljas från sitt uppdrag av den som har utsett honom. Detta sammanhänger med att styrelseuppdraget är ett förtroendeuppdrag.

Vid tidpunkten för Claës Wachtmeisters uppdrag i Stiftelsen Thielska galleriet fanns en uttrycklig bestämmelse i stiftelseförordnandet om att ledamöterna i styrelsen inte hade rätt till ersättning för sitt arbete i styrelsen. Denna bestämmelse ändrades genom ett regeringsbeslut den 27 juni 2013. Av stiftelseförordnandet följer vidare att stiftelsens angelägenheter sköts av styrelsen. Frågan om ersättning för utlägg för Stiftelsen Thielska galleriets räkning är en sådan angelägenhet som sköts av styrelsen.

Eftersom uppdraget som styrelseledamot och ordförande för Stiftelsen Thielska galleriet inte är ett anställningsförhållande, aktualiseras inte någon uppsägningstid eller liknande.

*Utskottet begärde en uttömmande redogörelse för de kontakter som har ägt rum mellan statssekreteraren Joakim Stymne och Claës Wachtmeister angående entledigande av Claës Wachtmeister som ordförande för styrelsen för Thielska galleriet. Därvid önskade utskottet särskilt få belyst om Joakim Stymne på något sätt uppmanade, uppmuntrade eller dylikt Claës Wachtmeister att begära sitt entledigande.*

Enligt promemorian informerades Claës Wachtmeister vid ett möte den 25 januari 2013 av statssekreteraren om Kulturdepartementets bedömning av Wachtmeisters förmåga att leda arbetet som ordförande för Stiftelsen Thielska galleriet.

Vid mötet lyfte statssekreteraren fram det stora engagemang som Claës Wachtmeister lagt ner i arbetet med att utveckla Stiftelsen Thielska galleriet,

men betonade också att en huvuduppgift som ordförande – vilket också förmedlats i samband med omförordnandet av Wachtmeister som ordförande – varit att skapa stabilitet i verksamheten, arbetsro för stiftelsen och ett gott samarbetsklimat både i styrelsen och i relationerna till omvärlden. Statssekreteraren konstaterade att Wachtmeister inte lyckats med detta och att departementets bedömning därför sammantaget var att Wachtmeister inte längre hade förutsättningar och möjlighet att fortsatt leda styrelsens arbete.

Mot den bakgrunden erbjöds Claës Wachtmeister att själv begära sitt entledigande.

Inför mötet den 25 januari 2013 togs ett skriftligt underlag fram, vilket på utskottets begäran getts in till utskottet. Det är en promemoria daterad den 24 januari 2013 med följande lydelse:

**Förslag till talepunkter inför möte med Claes Wachtmeister, ordf i Stiftelsen Thielska galleriet, 25/1 2013 kl. 10.00.**

- Vi är väl medvetna om det stora engagemang och arbete som du har lagt ner i arbetet med att utveckla Thielska galleriet och många positiva saker har gjorts.
- En huvuduppgift som ordförande, vilket också förmedlades i samband med omförordnandet som ordf., har dock varit att skapa arbetsro och ett gott samarbetsklimat i styrelsen och i relationerna till omvärlden.
- Vi har följt utvecklingen noggrant och kan konstatera att du inte har lyckats med detta fullt ut. Turbulensen kring Thielska galleriet, på arbetsplatsen, i styrelsen och i samarbetet med andra aktörer är i dag större än någonsin. Detta har skapat en ohållbar situation även för regeringen/departementet.
- Detta innebär sammantaget att departementet /inte längre har förtroende för din förmåga och möjlighet/ inte tror att du har förutsättningar och möjlighet/ att fortsätta leda arbetet som ordförande.

I artiklarna Regeringen avsätter Thielskas ordförande och Thielskas ordförande avsatt, som publicerades på Svenska dagbladets webbplats den 31 januari 2013, uppges *kulturministerens pressekreterare Catharina Henriksson ha sagt att Claës Wachtmeister ”verkat operativt, vilket medfört problem”*. Med anledning av utskottets fråga på vilket sätt Claës Wachtmeister ska ha ”verkat operativt” och vilka problem det har medfört, uppges i promemorian från Regeringskansliet att en huvuduppgift för en styrelseordförande är att skapa stabilitet i verksamheten och ett gott samarbetsklimat såväl i styrelsen som i externa kontakter. Detta, och inte frågan huruvida ordföranden verkat operativt, var avgörande för Kulturdepartementets samlade bedömning i januari 2013 att Claës Wachtmeister inte längre hade förutsättningar och möjlighet att fortsatt leda styrelsens arbete.

*Eva Bergquist* förordnades den 23 augusti 2012 som ledamot i styrelsen för Stiftelsen Thielska galleriet. Vid denna tidpunkt och fram till den 27 juni 2013 gällde de villkor som redovisats beträffande Claës Wachtmeister. Genom regeringens beslut den 27 juni 2013 (Ku2013/1421/KA) fastställdes en delvis ny lydelse av stiftelseförordnandet för Stiftelsen Thielska galleriet. Genom ändringen förändrades villkoren för styrelseledamöterna genom att styrelseledamöterna gavs rätt till ersättning.

När det gäller *Andreas Brändströms* uppdrag som tillförordnad intendent för Stiftelsen Thielska galleriet betonas det i promemorian från Regeringskansliet att det följer av stiftelseförordnandet att det åligger styrelsen att tillsätta för verksamhetens drivande erforderliga funktionärer samt bestämma deras avlöningar, 3 § 3 st. Det är således styrelsen för Stiftelsen Thielska galleriet som utser intendent och svarar för dennes villkor för tillsättning och avsättning, eventuell rätt till ersättning för arbete och utlägg, eventuell uppsägnings-tid och liknande förhållanden.

Beträffande *Thielska galleriets juridiska status* uppges i promemorian att Stiftelsen Thielska galleriet bildades 1924 genom beslut av Kungl. Maj:t. Thielska galleriets status som stiftelse förändrades inte genom införandet av stiftelselagen (1994:1220). Det råder följaktligen ingen tvekan om stiftelsens rättsliga status och har därför inte funnits anledning att granska denna.

När det gäller förekomsten av eventuella skriftliga riktlinjer eller liknande för styrning av statliga stiftelser och i vilken utsträckning dessa gäller för Thielska galleriet, uppges följande i promemorian.

En stiftelse är en självständig juridisk person som inte har någon ägare eller några medlemmar. Utrymmet för att direkt styra en stiftelse kan därför vara mindre än vad som är fallet för t.ex. ett aktiebolag.

Styrning av stiftelser sker med utgångspunkt i vad som anges i den enskilda stiftelsens stiftelseförordnande och i enlighet med stiftelselagen (1994:1220). Styrning sker även i de fall regeringen utser hela eller del av styrelsen eller då det förekommer en årlig dialog.

Styrningen av stiftelser inom Kulturdepartementets område – såväl statliga som andra stiftelser som får statliga bidrag till sin verksamhet – består i övrigt i att regeringen fattar riktlinjebeslut eller beslutar om bidragsvillkor som reglerar användningen av det statliga bidraget.

I den utsträckning en stiftelse anförtros förvaltningsuppgifter som in-efattar myndighetsutövning krävs lagstöd.

Regeringens styrning sker också genom uppföljning av stiftelsemas verksamhet.

## Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

## 2.4 Utrikesdepartementets hantering av utlämnande av allmänna handlingar

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 938-2013/14), *bilaga A2.4.1*, begärs det att utskottet granskar Utrikesdepartementets hantering av utlämnandet av allmänna handlingar. I anmälan hänvisas till att en reporter på Sveriges Radio hos Utrikesdepartementet begärt ut uppgifter som rör Centerpartiets parti-anknutna bistånd. Enligt uppgift har reportern först begärt ut årsredovisningar



från Centerpartiet som har sagt nej. Därefter har reportern begärt ut berörda handlingar från biståndsmyndigheten Sida, som enligt uppgift lämnat över avgörandet till Utrikesdepartementet. Efter att Utrikesdepartementet, i drygt tre månader, avvaktat med utlämnandet på grund av sekretessprövning lämnades handlingarna ut. I anmälan påminns om tidigare kritik som konstitutionsutskottet och Justitieombudsmannen (JO) riktat mot Regeringskansliets hantering av begäranden om allmänna handlingar. I det fall som behandlas i anmälan tog Utrikesdepartementets sekretessprövning över tre månader. Det är enligt anmälan inte acceptabelt. Mot bakgrund av konstitutionsutskottets tidigare granskning och ställningstagande vill anmälaren att utskottet granskar om Utrikesdepartementets långa sekretessprövning i det aktuella fallet överensstämmer med 2 kap. 1, 13 och 14 §§ tryckfrihetsförordningen.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. promemorior som har upprättats inom Utrikesdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A2.4.2-3*.

## **Utredning i ärendet**

### *Uppgifter från Utrikesdepartementet om frågans hantering*

Med anledning av en begäran från konstitutionsutskottets kansli att få ta del av Utrikesdepartementets beslut om att lämna ut de handlingar som anmälan avser lämnade Utrikesdepartementet vissa uppgifter om frågans hantering. Enligt uppgifterna kontaktades Utrikesdepartementet den 23 augusti 2013 av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) med anledning av att en journalist inkommit dit med en begäran om att ta del av allmänna handlingar om Centerpartiets internationella stiftelses biståndssatsningar 2004–2008. Sida begärde samråd med Utrikesdepartementet i fråga om bedömningen av om det förekom uppgifter i handlingarna som omfattades av sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Den 29 november 2013 informerades Sida om Utrikesdepartementets bedömning av vilka konsekvenser ett utlämnande av de aktuella handlingarna skulle få för Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Sida fattade därefter beslut i utlämnandefrågan. Utrikesdepartementet har enligt uppgift ingen kännedom om när detta beslut fattades.

### *Gällande ordning*

#### **Rätten att ta del av allmänna handlingar**

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk och utländsk medborgare enligt 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen (TF) ha rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Rätten att ta del av allmänna

handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF endast begränsas om det krävs med hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen angivna grundläggande intressen, t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Begränsningarna ska anges noga i bestämmelser i en särskild lag eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som åsyftas är OSL. I OSL anges när en uppgift i en allmän handling inte ska lämnas ut på grund av att den omfattas av sekretess. Av 15 kap. 1 § OSL följer att sekretess gäller för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (s.k. utrikessekretess).

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i en avskrift eller kopia. Vidare anges i 2 kap. 13 § TF att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut samt att begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Enligt 2 kap. 14 § TF ska begäran att få ta del av allmän handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen och begäran prövas av myndigheten. Om det finns särskilda skäl får det dock föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen ska ankomma på annan myndighet. I fråga om en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen ska begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

### **Statliga myndigheters underrättelseskyldighet**

Enligt 10 kap. 13 § regeringsformen (RF) ska chefen för det departement som har hand om utrikesärendena hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. Underrättelse ska lämnas när frågan uppkommer, alltså innan en myndighet tar ställning. Enligt Grundlagberedningen är det inte tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut, utan underrättelse ska lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse. I motiven anförs att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens och att grundlagen, som ett moment i befästandet av parlamentarismen, borde ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor av utrikespolitisk betydelse. Vad gäller underrättelseskyldighetens omfattning yttrade Grundlagberedningen att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse och att en central

kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 511 f.).

### *Tidigare granskning*

Utskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen granskat Regeringskansliets handläggningsrutiner och sekretessprövningar vid utlämnandet av allmänna handlingar, särskilt mot bakgrund av tryckfrihetsförordningens krav på skyndsam handläggning.

I samband med konstitutionsutskottets granskning av regeringsprotokollen hösten 2009 (bet. 2009/10:KU10 s. 14 f.) ansåg utskottet med anledning av vissa iakttagelser i granskningen att handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling tog för lång tid. Begäran avsåg i det aktuella fallet samtalsuppteckningar från ett möte mellan statsminister Fredrik Reinfeldt och Brasiliens president. I utskottets ställningstagande framhölls att det i det enskilda fallet visserligen kan vara nödvändigt med ett visst dröjsmål för att exempelvis utreda om det finns någon sekretessgrund, men att en tidsutdräkt om sju veckor är för lång. Enligt utskottet förändrades inte heller detta förhållande av att beslutet om utlämnande förutsatte gemensam beredning mellan olika departement.

Hösten 2010 granskade konstitutionsutskottet handläggningen av utlämnandeärenden vid Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet i vilka regeringsbeslut fattats under 2009 (bet. 2010/11:KU10 s. 21 f.). Utskottet konstaterade då att de långa mediantiderna (drygt elva respektive sex veckor) och genomsnittliga handläggningstiderna (drygt tolv respektive drygt åtta veckor) visade på för långa handläggningstider i flera av de granskade ärendena och menade att det fanns anledning för Regeringskansliet att se över sina rutiner för handläggning av denna typ av ärenden.

Utskottet framhöll i sin granskning hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 46) bl.a. att sekretessprövningar inte får göras slentrianmässigt, utan att noggranna prövningar måste göras i varje enskilt fall. Utskottets allmänna intryck vid den då genomförda granskningen var att man vid de granskade departementen eftersträvat att lämna ut så mycket som möjligt och att man gjort noggranna sekretessprövningar i ärendena.

I ett granskningsärende våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 118 f.) aktualiserades frågan om individuell sekretessprövning av alla de uppgifter som omfattas av en begäran. I en promemoria till utskottet anförde Regeringskansliet bl.a. att det i TF och OSL förutsätts att det vid sekretessprövningar görs en individuell prövning av de uppgifter som förekommer. Efter en sådan individuell prövning kan enligt Regeringskansliet dock även enstaka – i och för sig normalt harmlösa – uppgifter bedömas omfattas av sekretess eftersom information kan tas fram genom ”pussläggning” (s. 124). Granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Våren 2013 granskade utskottet även Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar (bet. 2012/13:KU20 s. 219 f.). Utskottet anförde att alla som begär ut allmänna handlingar ska behandlas lika, vilket följer av den s.k. likhetsgrundsatsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, och att det starkt kan ifrågasättas om en myndighet under pågående beredning på eget initiativ lämnar ut en begärd handling – eller uppgifter ur den – till andra än den som har begärt ut den. Utskottet konstaterade att Näringsdepartementets agerande hade varit felaktigt. Det gick inte att utesluta att departementet agerade för att få ut sin version först, och det skedde på ett sätt som missgynnade den journalist som hade begärt ut handlingen. Utskottet anförde att näringsministern var ytterst ansvarig för hur ärendet hanterats samt att statsministern bär ett övergripande ansvar för att Regeringskansliet som helhet har den organisation och de rutiner som krävs för att tryckfrihetsförordningens regler om handlingsutlämnande ska kunna efterlevas. Regeringskansliets organisation bedömdes inte vara anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen, och utskottet förutsatte att man inom Regeringskansliet påskyndar det förbättringsarbete som hade inletts för att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav skulle kunna upprätthållas vid handläggningen av utlämnandeärenden. Utskottet såg även anledning att framhålla vikten av en god offentlighetsstruktur. I denna del finns en reservation (M, FP, C, KD) i betänkandet.

Hösten 2013 granskade utskottet (bet. 2013/14:KU10 s. 38 f.) regeringens prövning av sekretess med hänvisning till s.k. pusselläggning. I betänkandet anfördes att om det finns risk för att ett utlämnande av ett stort antal uppgifter om likartade förhållanden sammantaget kan medföra skada, även om uppgifterna var för sig är harmlösa, ska de enligt Högsta förvaltningsdomstolen omfattas av sekretess. Utskottet noterar att en utveckling där frågan om risken för en sådan pusselläggning aktualiseras allt oftare skulle kunna riskera att göra sekretessprövningar med anledning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar mer komplicerade och tidskrävande. Det material som omfattades av granskningen visade emellertid inte att risken för pusselläggning hade legat till grund för beslut om sekretess annat än i begränsad omfattning. Utskottet underströk både vikten av en så stor öppenhet som möjligt och kravet på skyndsamt handläggning i ärenden om allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

### *JO-beslut om Regeringskansliets utlämnande av allmänna handlingar*

I Justitieombudsmannens (JO) beslut den 27 mars 2013 (dnr 639-2012, dnr 2463-2012 och dnr 2732-2012), som anmälan i detta granskningsärende hänvisar till, kritiserar Regeringskansliet för grundläggande brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner när det gäller utlämnande av allmänna handlingar. JO betonar i beslutet att det är särskilt viktigt att regeringens kansli respekterar allmänhetens insyns rätt. När det gäller sekretessprövningar som fördröjer utlämnandet anfördes i beslutet att en myndighets hänvisning till behov

av sekretessgranskning från JO:s synpunkt bör godtas om den framstår som rimlig. Myndigheten måste i det fallet, för att undgå kritik för brott mot skyndsambetskravet, på ett någorlunda konkret sätt kunna påvisa att det i det enskilda fallet funnits ett sådant behov. JO konstaterar vidare att samma grundlagskrav gäller för sekretessprövningen som för handläggningen av handlingsutlämnande frågor i övrigt, nämligen att uppgiften ska prioriteras framför den löpande verksamheten. En sekretessprövning får därför inte fördröja handlingsutlämnandet längre än vad som motiveras av själva sekretessprövningen. Den tidsutdräkt som låter sig motiveras kan i och för sig, menar JO, vara beroende av den aktuella myndighetens allmänna tillgång till kompetens och resurser i övrigt. I det hänseendet måste emellertid anspråken på snabb handläggning i princip ställas högre på Regeringskansliet än på de flesta andra myndigheter, anför JO.

JO har också tidigare uttalat sig om tidsutdräkten i enskilda ärenden som rör utlämnande av allmänna handlingar där ett visst dröjsmål är ofrånkomligt därför att framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

I ett beslut den 4 februari 2009 (dnr 611-2008) uttalade JO, med anledning av ett ärende som avsåg Näringsdepartementets handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar, att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt, framhåller JO, att successivt lämna besked i utlämnande frågan samt i förekommande fall expediera de prövade handlingarna till beställaren. Vidare konstaterades i JO:s bedömning bl.a. att begäran i det aktuella ärendet varit omfattande och att delar av den krävt genomgång och sekretessprövning av ett stort material. JO ansåg dock, även med beaktande av detta, att Regeringskansliet inte hade redovisat några omständigheter som motiverade att beskedet i utlämnande frågan hade dröjt i mer än fyra månader.

I ett beslut den 12 februari 2010 (dnr 2226-2009) i ett ärende som avsåg handläggning av utlämnande av allmänna handlingar vid Utrikesdepartementet och Migrationsverket, uttalade JO att det i ärenden av det aktuella slaget kan krävas en noggrann och grannlaga sekretessprövning innan ett besked i utlämnande frågan kan ges. JO uttalade samtidigt att detta likväl inte är ett godtagbart skäl för att, så som skett i det aktuella fallet, under drygt fem veckor underlåta att på något vis besvara en förfrågan. Dröjsmålet var enligt JO inte förenligt med tryckfrihetsförordningens skyndsambetskrav, och Utrikesdepartementet skulle därför kritiserats för sin handläggning.

I ett beslut den 28 maj 2010 (dnr 1261-2010) i ett ärende som avsåg handläggningen inom Försvarsdepartementet av en begäran om utlämnande av allmän handling, uttalade JO att ett visst dröjsmål kunde vara godtagbart mot

bakgrund av att det rörde sig om ett omfattande material som enligt Försvarsmaktens bedömning bestod av handlingar som var av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. En handläggningstid om drygt nio månader, som det rörde sig om i det aktuella fallet, ansåg emellertid JO vara fullständigt oacceptabel.

### *Interpellationer*

Morgan Johansson (S) ställde den 7 november 2013 en interpellation (2013/14:100) till statsminister Fredrik Reinfeldt. Morgan Johansson undrade i interpellationen vilka initiativ statsministern avsåg att ta för att regeringen och Regeringskansliet på ett tydligare sätt skulle respektera och skydda den svenska offentlighetsprincipen. Interpellationen överlämnades till justitieministern. I debatten i kammaren den 19 november 2013 med anledning av interpellationen anförde justitieminister Beatrice Ask bl.a. följande:

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle. Vad offentlighetsprincipen slår fast är att allmänheten ska ha rätt till insyn i och kunna kontrollera myndigheternas agerande. Ett av de viktigaste uttrycken för offentlighetsprincipen är allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt är av stor betydelse för den allmänna debatten och medborgarnas ställningstaganden i olika samhällsfrågor. Sverige är ett föregångsland på detta område, inte minst i Europa. Det är en viktig prioritering för regeringen att i förhandlingsarbetet i EU värna offentlighetsprincipen och att bevaka att de regler som, till följd av ett svenskt initiativ, finns i EU på detta område upprätthålls.

Regeringskansliet är en öppen organisation. Offentlighet och insyn ska prägla verksamheten. Det görs betydande insatser inom Regeringskansliet för att på bästa sätt ge allmänheten och journalister en hög servicenivå. Varje ärende ska hanteras korrekt och skyndsamt. Ärenden som rör rätten att ta del av allmänna handlingar är högt prioriterade och behandlas med förtur för att tryckfrihetsförordningens krav på öppenhet och skyndsamhet i hanteringen ska säkerställas.

Det har under senare år skett en ökning av antalet förfrågningar, och ärendena har blivit mer komplexa. Detta ställer krav på de rutiner och den organisation som behövs för att ärendena ska kunna handläggas skyndsamt och för att vi även i övrigt ska kunna hålla en hög servicenivå. Det är förstået av yttersta vikt att såväl regeringen som Regeringskansliet tillämpar de sekretessbestämmelser som är beslutade av riksdagen på ett korrekt och noggrant sätt.

Regeringskansliets handläggning och organisation ska anpassas för att möta det ökade antalet förfrågningar från allmänheten. Det pågår ett arbete med att ytterligare utveckla arbetsformerna inom hela Regeringskansliet i fråga om hanteringen av allmänna handlingar.

I de här viktiga frågorna är ambitionen att kontinuerligt granska den egna tillämpningen av reglerna i syfte att säkerställa fortsatt öppenhet på det sätt vi alla önskar.

I den följande debatten anförde justitieminister Beatrice Ask följande:

Herr talman! Vi lyssnar givetvis på den kritik som KU och Justitieombudsmannen har lämnat. Redan innan kritiken lämnades hade vi inlett ett arbete inom förvaltningsavdelningen för att bättre kunna ta hand om ett ökande antal ärenden. Inom ramen för det pågående arbetet beaktas konstitutionsutskottets och JO:s kritik. Inom förvaltningsavdelningen överväger man

just nu att tillsätta ett särskilt projekt för att arbeta vidare med en del av frågorna.

När det gäller KU:s granskning av UD handlade kritiken om att diariet inte var tillgängligt för allmänheten. Numera kan allmänheten söka på egen hand i diariet. Det gick inte tidigare.

KU pekade också på att det i ett fall saknades en uppgift om datum i en sekretessmarkering. Det var ett förbiseende som man kan beklaga.

I JO:s beslut prövades ett par ärenden där JO ansåg att Regeringskansliets handläggning varit för långsam. Det är naturligtvis allvarligt, och det kan man beklaga. Men även i de fallen kan jag konstatera att åtgärder har vidtagits för att tillgodose allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Förvaltningsavdelningens roll som samordnare och stöd i vissa typer av ärenden har som sagt lett till ökad enhetlighet och ökad effektivitet i det viktiga arbetet.

När det gäller KU:s granskning av vissa handlingar i den så kallade Saudiaffären fanns det ett e-postmeddelande som inte hade diarieförts på Forsvarsdepartementet och som tyvärr raderades därefter. Någon annan kritik lämnades inte. Det rörde sig om ett förbiseende även i det fallet.

Det är viktig kritik som kommer från de olika institutionerna, och vi tar det på stort allvar. Jag tror att det är viktigt att se det ökande antalet ärenden som kommer och den komplexitet som de numera ofta har. Det är viktigt att säkerställa bra rutiner och enhetlighet inom Regeringskansliet för att hantera det.

Mitt svar på frågan som Morgan Johansson ställer om vi kan förvänta oss en bättre hantering är: Ja, självklart är det min absoluta ambition att både skyndsamheten och korrektheten i hanteringen av de olika typer av förfrågningar som kommer ska vara riktig. Jag tror att det är viktigt för allmänhetens förtroende att vi har regler på området.

Jag vill gärna påpeka att den prövning och det sätt som vi arbetar på följer många års erfarenhet och rutiner som har legat till grund för arbetet. Men ökad efterfrågan och ökad komplexitet måste hanteras. Det innebär att vi ständigt behöver förnya och fundera över de regelverk som finns. Däremot måste vi hålla på lagar och regler som riksdagen har beslutat om. Det handlar ibland om sekretessmarkeringar eller sekretesskydd eftersom det också finns integritetsaspekter i olika typer av handlingar och ärenden. Det måste också hanteras på ett korrekt sätt. Annars blir det fel.

Det finns goda skäl för att detta granskas, diskuteras och prövas. Och det arbete som pågår inom Regeringskansliet leder fram till en bättre tingens ordning än vi har kunnat se. Jag vågar dock påstå att det inte har berott på ovilja eller ointresse utan snarare på de förändringar vi kan se i ärendetillströmningen, men också på grund av den komplexitet som prövningen av varje enskilt ärende faktiskt innebär.

I interpellation 2013/14:221 till statsminister Fredrik Reinfeldt undrade Hillevi Larsson (S) om statsministern i sin egenskap av chef för Regeringskansliet tagit initiativ till att rättschefen på Statsrådsberedningen påbörjar ett arbete med att ge ut riktlinjer eller liknande om offentlighetsprincipen i enlighet med förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Interpellationen överlämnades till justitieministern. I debatten den 17 januari 2014 betoade justitieminister Beatrice Ask återigen offentlighetsprincipens betydelse och hänvisade till åtgärder som vidtagits och pågår för att offentlighet och insyn ska prägla verksamheten i Regeringskansliet. Ministern anförde bl.a. följande:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning har en samordnande och stödjande roll i hanteringen av vissa förfrågningar om allmänna handlingar. Sedan en tid tillbaka har denna roll stärkts, vilket har lett till ökad enhetlighet och effektivitet. Det pågår också ett arbete med att identifiera på vilka områden Regeringskansliet kan bli ännu bättre på att möta det ökade antalet förfrågningar. I det arbetet ingår bland annat att följa upp de arbetsformer och den ansvarsfördelning som finns samt att dokumentera och lägga fast de arbetsformer och den ansvarsfördelning som bör gälla. Möjligheterna för rättschefen i Statsrådsberedningen att ge ut riktlinjer och liknande är ett i raden av instrument som är tänkbara.

De olika åtgärderna ska ytterligare stärka enhetligheten och effektiviteten till gagn för alla som önskar att ta del av allmänna handlingar.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 6 februari 2014 begärde utskottet svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 27 februari 2014 en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A2.4.2).

Utskottet önskade i sin skrivelse få svar på vad den långa tidsutdräkten från det att Sida kontaktade Utrikesdepartementet (den 23 augusti 2013) tills Utrikesdepartementet informerade Sida om sin bedömning i den aktuella frågan (den 29 november 2013) berodde på samt hur den förhåller sig till tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamt handläggning.

Enligt svarspromemorian berörde de handlingar om Centerpartiets Internationella Stiftelses biståndssatsningar 2004–2008 som Sida begärde yttrande över projekt i sammanlagt 18 länder och omfattade ca 370 sidor. I promemorian framhålls att handlingar som innehåller, eller kan tänkas innehålla, uppgifter som skyddas av utrikessekretess ofta är känsliga och skadebedömningarna i regel komplicerade. För att säkerställa att sekretessprövningarna håller en hög nivå och att endast de uppgifter vars röjande verkligen kan orsaka skada undantas vid ett utlämnande krävs ofta ett samarbete mellan Utrikesdepartementets rättssekretariat och tjänstemän på andra enheter inom departementet som är särskilt insatta i de aktuella sakfrågorna. I förevarande fall krävdes för bedömning av de aktuella handlingarna samråd med fem olika enheter inom departementet med särskild kompetens inom respektive geografiska område. Innan ett sådant samråd kan äga rum måste ansvarig handläggare sätta sig in i handlingarna och göra en preliminär bedömning i sekretessfrågan, vilket i sig är en omfattande uppgift. Efter samrådet finns det, uppges i svaret, ofta skäl att omvärdera den preliminära bedömningen och utarbeta ett nytt förslag utifrån de synpunkter som framkommit. I förevarande fall bedömdes uppgifterna vara av sådan karaktär att även ett samråd med den politiska ledningen krävdes för att en fullgod skadeprövning skulle kunna göras. Utrikesdepartementets bedömning är sammanfattningsvis att tidsåtgången var befogad och en nödvändig konsekvens av den noggranna prövning som krävdes för att säkerställa största möjliga öppenhet utan att uppgifter som kunde orsaka skada röjdes.



I utskottets skrivelse hänvisades vidare till att utskottet i samband med en tidigare granskning (bet. 2012/13:KU:20 s. 245) förutsatte att man inom Regeringskansliet skulle påskynda det förbättringsarbete som hade inletts för att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav ska kunna upprätthållas vid handläggningen av utlämnandeärenden. I skrivelsen ställdes frågan hur detta förbättringsarbete har bedrivits och vilka resultat det har lett till.

Som svar på dessa frågor påpekas inledningsvis att det nu aktuella granskningsärendet formellt sett inte avser ett utlämnandeärende hos Regeringskansliet, utan ett ärende där en annan myndighet har bett om samråd med Utrikesdepartementet i enlighet med 10 kap. 13 § RF om utrikessekretess i ett utlämnandeärende hos den myndigheten. Sådana ärenden hanteras enbart av Utrikesdepartementet och omfattas därmed inte av det allmänna förbättringsarbete som äsytas i utskottets fråga, utan är en del av det interna förbättringsarbete som fortlöpande bedrivs av Utrikesdepartementet. Dock uppges i promemorian att samrådsärendet inom Utrikesdepartementet bereddes på samma sätt som departementets egna utlämnandeärenden.

Vad gäller det allmänna förbättringsarbetet nämns ändå att det pågår ett kontinuerligt arbete i Regeringskansliet med att förbättra rutinerna och verksamheten för att kunna besvara förfrågningar om att få ta del av allmänna handlingar på ett bättre och snabbare sätt. Regeringskansliets förvaltningsavdelning har en samordnande och stödjande roll i hanteringen av vissa förfrågningar om allmänna handlingar, främst när det gäller ärenden som handlar om att få ta del av handlingar eller uppgifter ur handlingar som berör fler än ett departement. Denna roll har stärkts sedan hösten 2012, de interna processerna har vidareutvecklats och personalförstärkningar har genomförts. Arbetet uppges fortsätta under 2014 med att identifiera inom vilka områden Regeringskansliet ytterligare kan stärka förmågan.

Vad avser hanteringen och förbättringsarbetet inom Utrikesdepartementet framhålls i svarspromemorian att en tydlig tendens under de senaste åren har varit att antalet förfrågningar har ökat och att utlämnandeärendena har blivit mer komplexa. Antalet registrerade ärenden i Utrikesdepartementet som rör utlämnandet av allmänna handlingar har ökat med ca 30 procent den senaste femårsperioden. För att illustrera hur omfattande och komplexa beställningarna kan vara ges följande exempel från de senaste två åren. Ett ärende rör en begäran om att ta del av allmänna handlingar som rör Sveriges handel och ett specifikt lands politiska läge under perioden 1975 till dags dato. Begäran omfattar uppskattningsvis ca 23 500 sidor. Ett annat exempel är en begäran att ta del av handlingar om Mellanöstern, som uppskattas omfatta drygt 8 000 sidor. Ett tredje exempel är en begäran om att få ta del av handlingar som rör ett visst FN-begrepp, där ingående efterforskningar har resulterat i 22 dossierer (ca 5 500 sidor) som kan innehålla uppgifter som beställaren är intresserad av. Handläggaren måste då först gå igenom samtliga handlingar för att identifiera de uppgifter som frågeställaren är intresserad av för att därefter kunna göra en sedvanlig sekretessprövning. Arbetet med dessa och övriga utlämnandeären-

den som departementet har hanterat har enligt promemorian varit tidskrävande, och arbetssituationen för de enskilda handläggarna uppges under hösten 2013 ha varit ansträngd. Utrikesdepartementet har sedan dess gjort särskilda satsningar på hanteringen av utlämnandeärenden, vilket också omfattar hanteringen av samrådsärenden. Den grupp vid rättssekretariatet vars huvudsakliga uppgift är att handlägga ärenden om utlämnande av allmänna handlingar har dels tillförts resurser, dels avlastats vissa andra arbetsuppgifter. Utöver detta har rättssekretariatets övriga handläggare i viss utsträckning ställts till förfogande för handläggning av utlämnandeärenden i syfte att minska den ackumulerade ärendebalansen. Utrikesdepartementet konstaterar avslutningsvis att ca 50 procent fler utlämnandeärenden avgjordes vid departementet 2013 än 2012.

Konstitutionsutskottet framförde i en skrivelse till Regeringskansliet den 25 mars 2014 en kompletterande begäran om en så ingående kronologisk redogörelse som möjligt för Utrikesdepartementets handläggning av det aktuella samrådsärendet. Som svar på utskottets begäran lämnades den 15 april 2014 följande information i en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.4.3).

Sida kontaktade Utrikesdepartementet den 23 augusti 2013 i det aktuella samrådsärendet. Ärendet fördelades på handläggare vid Utrikesdepartementets rättssekretariat, som påbörjade sekretessprövningen genom att sätta sig in i handlingarna och göra en preliminär bedömning av sekretessfrågan. När den preliminära bedömningen gjorts överlämnades handlingarna den 23 oktober 2013 för samråd till de enheter inom departementet som hade särskild kompetens inom respektive geografiska område. I det aktuella ärendet skedde samråd med handläggare vid Afrikaenheten, Amerikaenheten, enheten för Östeuropa- och Centralasien, enheten för Europeiska unionen och Mellanöstern- och Nordafrikaenheten. Enheterna återkom med synpunkter på bedömningen mellan den 24 och den 29 oktober. Utifrån de inkomna synpunkterna gjorde sedan rättssekretariatet en ny och samlad skadebedömning, och ett nytt förslag togs fram. I handlingarna fanns uppgifter som bedömdes vara av sådan karaktär att ett samråd med den politiska ledningen var nödvändig för att en fullgod skadeprövning skulle kunna göras. Ärendet föredrogs för kabinetssekreteraren den 27 november 2013. Den 29 november 2013 underrättades Sida om Utrikesdepartementets bedömning och om att handlingarna, som inte ansågs lämpliga att skicka per e-post eller fax, fanns för avhämtning på Utrikesdepartementet. Sida hämtade handlingarna den 2 december 2013. Under handläggningens gång förekom ett antal kontakter mellan Utrikesdepartementets rättssekretariat och Sida vid vilka Sida informerades om ärendets handläggning.

### **Utskottets ställningstagande**

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en hörnsten i den svenska rättsordningen och är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och insyn i och

granskning av myndigheternas verksamhet. För att denna rätt ska kunna upprätthållas ska prövningen av en begäran att få ta del av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser göras genast eller så snart det är möjligt respektive skyndsamt. Utgångspunkten är att handlingar ska lämnas ut i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip omgående. En sekretessprövning som fördröjer utlämnandet bör, i enlighet med vad Justitieombudsmannen uttalat, godtas om den framstår som rimlig. Samma grundlagskrav gäller emellertid för sekretessprövningen som för handläggningen av utlämnandeåtgärder i övrigt, nämligen att uppgiften ska prioriteras framför den löpande verksamheten. En sekretessprövning får därmed inte fördröja utlämnandet längre än vad som föranleds av själva sekretessprövningen.

Det aktuella granskningsärendet rör formellt sett inte ett utlämnandeärende hos Regeringskansliet, utan ett ärende där en annan myndighet i enlighet med regeringsformen har bett om samråd med Utrikesdepartementet om utrikessekretess i ett utlämnandeärende hos den myndigheten. Enligt Utrikesdepartementet bereds dock s.k. samrådsärenden på samma sätt som departementets egna utlämnandeärenden.

Utskottet noterar att det inom Regeringskansliet pågår ett allmänt förbättringsarbete när det gäller rutiner vid utlämnande av allmänna handlingar och att Utrikesdepartementet har vidtagit särskilda åtgärder för att komma till rätta med långa handläggningstider i utlämnande- och samrådsärenden. Arbetet har, enligt vad som uppgetts i ett svar från Regeringskansliet, bl.a. medfört att antalet avgjorda utlämnandeärenden vid Utrikesdepartementet har ökat med 50 procent mellan 2012 och 2013.

En tidsutdräkt på drygt tre månader kan i det här aktuella ärendet enligt utskottets mening svårigen anses överensstämma med grundlagens skyndsamhetskrav. Tidsutdräkten tycks ha uppkommit inom Utrikesdepartementets rättssekretariat, medan samråden med andra enheter inom departementet förefaller ha genomförts med rimlig tidsåtgång. Konstitutionsutskottet och Justitieombudsmannen har tidigare uttalat kritik mot Regeringskansliet med anledning av långa tidsutdräkter i ärenden som rör utlämnande av allmänna handlingar. Utskottet vill återigen understryka vikten av att Regeringskansliet har den organisation och de rutiner som krävs för att offentlighetsprincipen och kravet på skyndsamhet ska kunna upprätthållas. Utskottet konstaterar att det finns utrymme för ytterligare åtgärder och förutsätter att det förbättringsarbete som har påbörjats inom Regeringskansliet påskyndas för att säkerställa att grundlagens krav efterlevs.

## 3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och statliga bolag m.m.

### 3.1 Regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon

#### Ärendet

##### *Anmälningarna*

I en anmälan den 7 februari 2013 (dnr 1184-2012/13), *bilaga A3.1.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar om förutvarande näringsministern Maud Olofssons hantering av Vattenfalls köp av Nuon var förenlig med gällande regler och riktlinjer som beslutats av riksdagen eller andra.

Anmälaren uppger att Vattenfall köpte det holländska energibolaget Nuon i februari 2009 för nästan 100 miljarder kronor och att Vattenfall tvingats att skriva ner värdet av Nuon med över 15 miljarder kronor. Vidare anför anmälaren att det nu framkommit uppgifter om att den dåvarande näringsministern Maud Olofsson hade varnats före köpet om att förvärvet av Nuon inte ens på tio år skulle leva upp till Vattenfalls egna avkastningskrav. Även Vattenfalls ledning och statens representant i bolaget varnades före köpet. Anmälaren uppger att den dåvarande näringsministern Maud Olofsson skulle ha känt till att denna information lämnats före köpet av Nuon.

I en ytterligare anmälan den 31 januari 2014 (dnr 1240-2013/14), *bilaga A3.1.2*, begärs att utskottet granskar

- om det stämmer att statsministern eller någon annan medlem av regeringen före Vattenfalls köp av Nuon var informerad om att köpet skulle kunna komma att innebära behov av framtida kapitaltillskott eller en ägarbreddning och eventuell börsnotering av Vattenfall
- om statsministern, i det fall han var informerad, på några andra sätt var informerad om eller inblandad i beredningen av ärendet om Vattenfalls köp av Nuon
- om det var korrekt av regeringen att ge klartecken till Vattenfalls förvärv av Nuon utan att ge riksdagen information i ljuset av de möjliga effekter på statens finanser eller det statliga ägandet av Vattenfall som identifieras i en rapport från McKinsey.

I anmälan anför att uppgifter i massmedier gör gällande att en strategi för europeisk tillväxt som förordats av konsultbyrån McKinsey troligtvis skulle innebära att det behövdes kapitaltillskott till eller delvis börsnotering av Vattenfall på sikt.

I anmälan anför vidare att strategiarbetet med McKinsey uppenbarligen var en viktig utgångspunkt för regeringen när den gav klartecken till Nuonafären. Strategiarbetet landade i att en europeisk tillväxtstrategi – med ett troligt

behov av kapitaltillskott – var det rätta alternativet för Vattenfall, skriver anmälaren.

Mot den bakgrunden menar anmälaren att det hade varit naturligt att riksdagen hade informerats om Vattenfalls förvärv av Nuon eftersom det kunde komma att innebära framtida åtaganden och åtgärder som krävde riksdagens godkännande. Anmälaren anför vidare att regeringen i en proposition om Vattenfall våren 2010 (prop. 2009/10:179) inte berörde frågan om på vilket sätt förvärvet av Nuon kunde komma att påverka bolagets kapitalbehov, ägarstruktur eller framtidsutsikter i övrigt.

I anmälan anför vidare att strategiarbetet med McKinsey, som innebar en europeisk tillväxtstrategi med troligt behov av kapitaltillskott, uppenbarligen var en viktig utgångspunkt för regeringen när den gav klartecken till förvärvet av Nuon.

### *Underlag för granskningen*

Underlaget för granskningen har bl.a. varit fyra svarsskrivelser från Regeringskansliet, *bilaga A3.1.3–6*, inhämtade handlingar från Finansdepartementet och Näringsdepartementet, *bilaga A3.1.7–8*, brev och skriftliga svar från Elisabeth Thand Ringqvist, Elsa Widding och Viktoria Aastrup, *bilaga A3.1.9–12*, samt muntliga utfrågningar med Lars Westerberg, Ola Alterå, finansminister Anders Borg och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilagorna B1, B6, B7 och B8*. Vissa uppgifter i bilaga 3 till en svarsskrivelse av den 15 januari 2014 och i bilagorna 1–2 till en svarsskrivelse av den 28 februari 2014 omfattas av sekretess. Dessa uppgifter återges därför inte i betänkandet.

Utskottet har bjudit in den dåvarande näringsministern Maud Olofsson till muntlig utfrågning. Maud Olofsson har tackat nej till inbjudan och inkommit med ett brev till utskottet, *bilaga A3.1.13*.

Vidare finns två promemorior i utskottets underlag, Samrådsformer i Regeringskansliet (PM 1997:4, reviderad 2002-02-06), *bilaga A3.1.14*, och en promemoria från Statsrådsberedningen den 15 januari 2007 om den politiska samordningen, *bilaga A3.1.15*.

## **Utredning i ärendet**

### *Vattenfall*

År 1909 ombildades Trollhätte kanal- och vattenverk till Kungliga Vattenfallsstyrelsen. Svenska staten hade köpt fallrättigheterna i Trollhättan några år tidigare. Under 1909–1916 byggdes de första stora vattenkraftverken – Olidan, Porjus och Älvkarleby. År 1951 invigdes vattenkraftverket Harsprånget. Samma år togs även världens första 400-kilovoltsledning i bruk, vilken sträcker sig från övre Norrland till Hallsberg. År 1952 kopplades hela det

svenska stamnätet samman. Åren 1975–1976 togs Vattenfalls två första kärnkraftsreaktorer Ringhals 1 och 2 i drift. Under 1970-talet och 1980-talet byggdes tolv reaktorer i Sverige, varav sju ägs av Vattenfall.

Statens vattenfallsverk ombildades 1992 till aktieföretaget Vattenfall. Ansvaret för stamnätet, det svenska högspänningsnätet, lades på den nybildade myndigheten Svenska kraftnät.

I Vattenfalls årsredovisning för 2009 anges att Vattenfalls styrelse 1995 beslutade om en internationell tillväxtstrategi för Vattenfall. Den svenska elmarknaden avreglerades 1996, och elnätsverksamheten separerades juridiskt från elproduktion och elförsäljning.

Den internationella expansionen inleddes 1996 genom förvärvet av det finska eldistributionsföretaget Hämeen Sähkö. Efter det att den tyska elmarknaden avreglerats avtalade Vattenfall 1999 om köp av 25,1 procent av aktierna i HEW från Hamburgs stad med option för staden att sälja ytterligare 25,1 procent till Vattenfall. I januari 2000 förvärvades 55 procent i polska värmeproducenten EW i Warszawa. I augusti slöts avtal med Eon om förvärv av majoriteten av aktierna i Berlins energiföretag Bewag.

År 2001 förvärvades 32 procent i det polska distributionsbolaget GZE. Vattenfall blev i maj majoritetsägare i HEW genom aktieförvärv från Eon och Sydkraft. HEW förvärvade i maj dels elproducenten Veag som också ägde stamnätet i östra Tyskland, dels brunkolsproducenten Laubag. I januari 2002 förvärvade Vattenfall samtliga Mirants aktier i Bewag. Vattenfalls olika förvärv i Tyskland samlades nu under namnet Vattenfall Europe AG, som formellt bildades i augusti genom en fusion mellan HEW och Veag, inklusive Laubag. Vattenfall blev därmed Tysklands tredje största elproducent.

År 2003 fusionerades Bewag in i Vattenfall Europe AG. Ägarandelen i polska EW ökade till 70 procent och i GZE till 54 procent. År 2005 förvärvades 35,3 procent av aktierna i danska Elsam A/S. I augusti 2005 initierade Vattenfall en inlösen av minoritetsägarnas aktier. Den 1 januari 2006 ersattes de lokala tyska varumärkena HEW och Bewag samt de polska varumärkena EW och GZE med varumärket Vattenfall. Ägarandelen ökade till 75 procent i de båda polska bolagen. Den 1 juli förvärvades en rad danska kraftvärme- och vindkraftstillgångar från det danska företaget Dong i utbyte mot ägarandelen i Elsam A/S och I/S Avedøre 2.

År 2007 stod vindkraftsparken Lillgrund med 48 turbiner klar. I april 2008 fullbordades inlösen av de återstående minoritetsandelarna (3,19 procent) i Vattenfalls tyska dotterbolag Vattenfall Europe AG, och bolaget avnoterades från de tyska aktiebörserna. Under hösten förvärvade Vattenfall flera vindkraftbolag i Storbritannien: AMEC Wind Energy Ltd, Eclipse Energy UK Plc samt Storbritanniens största byggfärdiga havsbaserade vindkraftspark Thanet Offshore Wind Ltd.

I november 2008 förvärvade Vattenfall 18,7 procent av det polska energiföretaget ENEA S.A. som svarar för ungefär 8 procent av landets totala elproduktion. ENEA S.A. Vattenfall var enligt årsredovisningen 2008 det största utländska energiföretaget i Polen.

Den 1 juli 2009 förvärvade Vattenfall 49 procent av aktierna för 4 833 miljoner euro (ca 52 miljarder kronor) och övertog den operativa kontrollen i företaget N.V. Nuon Energy. Köpeskillingen för de resterande 51 procenten av aktierna skulle Vattenfall komma att reglera vid tre tillfällen under de följande fem åren.

### *Vattenfalls uppdrag*

Riksdagen beslutade våren 1991 att godkänna att huvuddelen av verksamheten vid Statens vattenfallsverk överfördes till ett aktiebolag, Vattenfall AB (Vattenfall) vid årsskiftet 1991–1992, och att avskilja verksamheten i storkraftnätet till en särskild organisation (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318 samt prop. 1991/92:49, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92). I regeringens näringspolitiska proposition 1991 (prop. 1990/91:87) angavs att det viktigaste motivet till att föra över huvuddelen av Vattenfalls verksamhet från affärsverk till bolag var att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Genom bolagiseringen skulle bl.a. effektivisering och rationalisering av Vattenfalls verksamhet underlättas, liksom anpassningen till den fortgående internationaliseringen av elmarknaden. Bolagsformen skulle ge Vattenfall ökade möjligheter att ta till vara affärsmöjligheter i Sverige och utomlands samt att konkurrera på lika villkor med övriga företag på den europeiska elmarknaden. En avgörande förutsättning var att verksamheten hade långsiktigt god lönsamhet och avkastningsförmåga. En god och stabil lönsamhet ansågs viktig för att säkra basen för investeringar, marknadssatsningar och utvecklingsarbete. Det nya aktiebolaget borde vara ett av staten helägt bolag. I propositionen konstaterades att det nya aktiebolaget bl.a. skulle kunna göra investeringar utomlands, men att den inhemska verksamheten dock borde vara basen och ges högsta prioritet i fråga om överväganden om investeringar, produktion och utvecklingsarbete.

I näringsutskottets betänkande 1990/91:NU38 behandlades proposition 1990/91:87. Näringsutskottet biträdde förslaget i propositionen om att verksamheten vid Vattenfall med undantag för den som gällde storkraftnätet och samkörningsförbindelserna med utlandet skulle överföras till ett aktiebolag. I propositionen lämnades inte något förslag till riktlinjer för i vilka fall riksdagen borde höras innan viktigare beslut rörande det nya aktiebolagets verksamhet – t.ex. beträffande avyttring av aktier och annan egendom – kunde fattas. Enligt utskottets mening borde denna fråga klarläggas. Regeringen borde därför återkomma till riksdagen under hösten 1991 med ett förslag till de riktlinjer som borde gälla.

I proposition 1991/92:49 (s. 5) anförde regeringen även att Vattenfall så långt som möjligt bör verka under samma förutsättningar som icke-statligt ägda företag. Den typ av riktlinjer som näringsutskottet diskuterade hade därför inte längre någon aktualitet. Vidare anfördes att så länge som staten äger en betydande del av aktierna i Vattenfall ska staten ha en tydlig och klar ägar-

roll i bolaget. Som ägare har staten ansvar för att företaget kan fortsätta utvecklas på en konkurrensutsatt marknad. Det är en uppgift för bolagets styrelse att utforma mål och strategier för Vattenfalls verksamhet. Om Vattenfall ska kunna utföra sina uppgifter på ett rimligt sätt och utan konkurrensnackdelar måste, anförde regeringen, styrelse och koncernledning kunna disponera företagets resurser under samma förutsättningar som råder inom den icke-statliga sektorn.

Näringsutskottet tillstyrkte i betänkande 1991/92:NU10 förslagen i proposition 1991/92:49 med anledning av det tidigare beslutet av riksdagen att Vattenfall vid kommande årsskifte skulle ombildas till aktiebolag, Vattenfall AB. Utskottet instämde bl.a. i regeringens bedömning att beslut som rör verksamheten i det nya bolaget inte skulle underställas riksdagen; Vattenfall AB bör så långt möjligt verka under samma förutsättningar som icke-statligt ägda företag. I en reservation (S) ansåg reservanterna att Vattenfall även fortsättningsvis borde stå under riksdagens överinseende. Mot bakgrund av Vattenfalls dominerande ställning på elmarknaden – företaget svarade för ungefär hälften av elproduktionen i landet – var det enligt reservanterna av nationellt intresse att viktigare beslut om organisationen och verksamheten vid Vattenfall AB underställdes riksdagen för godkännande. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1991/92:92).

År 1997 beslutade riksdagen (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272) att som ett led i energipolitiken och omställningen till en hållbar svensk energiförsörjning förändra Vattenfalls uppdrag så att bolaget inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en ekologiskt och ekonomiskt hållbar svensk energiförsörjning. Vattenfall borde inom ramen för kraven på affärsmässighet avsätta resurser för utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en ekologiskt och ekonomisk uthållig svensk elförsörjning. Vattenfall gavs därigenom en strategisk roll i omställningsarbetet. De resurser som genererades i Vattenfall skulle bli av stor betydelse för energisystemets omställning.

I 2000 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2000/01:120 bilaga 1 s. 22 f.) anges att energimarkanden hade karaktäriserats av en snabb konsolidering bland energibolagen under 2000. Vattenfalls strategi var att delta i konsolideringen, främst genom expansion i Nordeuropa. Detta krävde initialt stora resurser, som skulle ställas mot en framtida förväntad avkastning på investeringarna i Europas största marknad, Tyskland. I motsvarande redogörelse för 2001 (skr. 2001/02:120 bilaga 1 s. 31) anges att Vattenfall under 2001 tog ytterligare ett steg för att förverkliga sin internationella strategi att utvecklas till ett ledande europeiskt energiföretag.

Våren 2002 behandlade näringsutskottet propositionen om samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17). I propositionen presenterade regeringen sin avsikt att söka nå en överenskommelse med industrin om en långsiktigt hållbar politik för den



fortsatta kärnkraftsavvecklingen och omställningen av energisystemet. Regeringen redovisade i propositionen huvudinriktningen för ett nytt regelsystem för främjande av förnybar el. Näringsutskottet tillstyrkte propositionen. Utskottet fann inget skäl för ett riksdagsuttalande med anledning av de motioner som berörde Vattenfall AB:s verksamhet. I sammanhanget framhölls att bolaget var en viktig nationell resurs, inte minst beträffande arbetet med omställningen av energisystemet. Det var utskottets uppfattning att Vattenfall skulle förbli i statlig ägo och även fortsättningsvis vara ett verktyg i energiomställningsarbetet. Två reservationer gällde Vattenfalls verksamhet. De avsåg dels en privatisering av Vattenfall (M, KD, FP), dels tillsättandet av en kommission för att bl.a. undersöka om Vattenfall hade följt 1997 års energipolitiska beslut och för att lämna förslag på hur Vattenfall mer aktivt kunde bidra till omställningen av det svenska energisystemet (MP).

Vid bolagsstämman i april 2005 förtydligade staten Vattenfalls uppdrag genom följande tillägg i bolagsordningen:

Bolaget ska inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning.

Av Vattenfalls bolagsordning framgick således därefter att bolaget inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning. Bolaget skulle direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som främjar, stöder eller kompletterar energiverksamheten. Därutöver skulle bolaget bedriva entreprenad- och konsultverksamhet inom främst energiområdet. Bolaget skulle vidare direkt eller genom dotter- och intressebolag äga och förvalta dels fastigheter, dels aktier och andra värdepapper med anknytning till nämnda verksamheter. Därjämte skulle bolaget bedriva annan med detta förenlig verksamhet.

I propositionen 2009/10:179 Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB (publ) anfördes att Vattenfall sedan bolagiseringen 1992 hade vuxit kraftigt. Koncernen omsatte då 22,4 miljarder kronor medan Vattenfall 2009 omsatte 205,4 miljarder kronor. Tillväxten hade i huvudsak kommit genom förvärv i Tyskland (HEW, Bewag, Laubag, VEAG), Polen (EW, GZE), Danmark (delar av Elsam) och Nederländerna (Nuon). Förvärven hade avsevärt förändrat Vattenfalls profil, från ett svenskt bolag med starkt fokus på produktion inom vattenkraft och kärnkraft, till ett av de största europeiska energibolagen med en diversifierad produktionsportfölj. Vattenfall var 2009 Europas femte största elproducent och den största värmeproducenten.

Vattenfalls huvudprodukter var el, värme och gas. Inom el agerade Vattenfall i alla delar av värdekedjan; produktion, transmission, distribution och försäljning. Inom värme var Vattenfall aktivt inom produktion, distribution och försäljning. Vattenfall bedrev också gasutvinning och gasförsäljning, energihandel samt brunkolsbrytning. Verksamhet bedrevs under 2009 i Sverige,

Danmark, Finland, Tyskland, Polen, Nederländerna, Belgien och Storbritannien. Koncernen hade ca 40 000 anställda. Cirka 75 procent av medarbetarna fanns utanför Norden och 65 procent av resultatet genererades utanför Norden.

Vidare anfördes i propositionen att Vattenfalls totala elproduktion 2009 bestod till drygt hälften, 51 procent, av fossilkraft. Den fossilbaserade produktionen utgjordes främst av värme och kraftvärmeproduktion i Danmark, Tyskland och Polen baserad på stenkolk med mindre delar baserade på gas. Vattenfall ägde också brunkolsgruvor och ett antal stora kondenskraftverk i sydöstra Tyskland nära gränsen till Polen. Produktionsportföljens andra halva bestod av lågutsläppande eller koldioxidneutral produktion. Kärnkraft stod 2009 för 26 procent och vattenkraft för 21 procent av den totala produktionen. Biomassa respektive vindkraft utgjorde ytterligare 1 procent vardera. Vattenfall hade byggt upp en betydande kompetens inom havsbaserad vindkraft, och bolaget var enligt propositionen ledande i Europa efter de senaste årens satsningar på detta område.

Enligt propositionen hade ägaren ett avkastningsmål för Vattenfall om 15 procent av eget kapital per år mätt över en konjunkturcykel. I genomsnitt hade bolaget under de senaste tio åren också haft en avkastning på eget kapital på 15 procent. De senaste två åren hade Vattenfall haft en avkastning som inte nått ägarens målsättning. Rörelseresultatet ökade men inte i proportion till tillgångsmassan, vilket medförde att avkastningen på eget kapital per år var cirka 7 miljarder kronor lägre än avkastningsmålet under 2008 och 2009. Detta berodde delvis på en ökande investeringstakt i verksamheter med lägre lönsamhet. Driftsstörningar i den tyska och svenska kärnkraftsverksamheten under 2008 och 2009 bidrog till att försämra resultatet med totalt ca 10 miljarder kronor. Vattenfall hade ett omfattande investeringsprogram eftersom ungefär hälften av den befintliga installerade kapaciteten inom kärn- och fossilkraft skulle komma att behöva bytas ut mellan åren 2025 och 2035.

Vidare anfördes i propositionen att strategin för Vattenfall sedan bolagiseringen hade varit tillväxtbaserad, exempelvis hade Vattenfall nyligen genomfört strategiska förvärv av den nederländska energikoncernen Nuon och vindkrafttillgångar i Storbritannien. Under samma period hade Vattenfall tagit en tydlig position i klimatfrågan i form av åtagandet att nå en klimatneutral verksamhet senast 2050 samt genom den ledande positionen inom vindkraft i Europa. Vidare gjordes satsningar på utveckling av vågkraft och biomassa samt avskiljning och lagring av koldioxid för att minska utsläppen från kol- och naturgasbaserad elproduktion. Större delen av dessa satsningar skulle dock kunna få fullt genomslag först efter år 2020. Tiden fram till 2020, då fler tekniker väntas vara tillgängliga i större skala, skulle domineras av en kombination av åtgärder i nya och befintliga anläggningar. Effektivisering, sameldning av biomassa i kolbaserade anläggningar och en ökad andel kraftvärme kombineras med utbyggnad av vindkraft. Regeringen hade tillsammans med styrelsen och ledningen genomfört en analys av Vattenfalls framtid mot bakgrund av de drivkrafter och strategier för framtida värdeskapande som fanns. De utmaningar bolaget stod inför krävde fokus på konsolidering och effektivisering

snarare än förvärvsdriven tillväxt för att därigenom skapa värde och nå ägarens avkastningsmål. Detta var nödvändigt för framtida lönsamhet samt för att generera tillräckliga medel för nödvändiga ny- och återinvesteringar på en marknad som styrs av EU:s klimatmål och mål om ökad andel förnybar energi. Både avyttringar och värdeskapande förvärv som stöder den strategiska inriktningen kunde dock bli aktuella framöver.

Vidare anförde regeringen i propositionen (s. 10 f.) bl.a. följande:

Mot denna bakgrund anser regeringen att ägarens uppdrag till Vattenfall bör vara att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar energiproduktion. En sådan inriktning överensstämmer med regeringens strävan att de grundläggande värderingar om miljöhänsyn och globalt ansvar som vägleder Sverige i klimatpolitiken och politiken för global utveckling också ska gälla när svenska staten uppträder i rollen som bolagsägare. Därför ska Vattenfall, bland jämförbara europeiska bolag, tillhöra de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Detta innebär inte någon kortsiktig omvandling av Vattenfall till ett nischbolag som enbart ska äga förnybar eller koldioxidfri produktion. Vattenfalls startpunkt för förändringsprocessen är en internationell verksamhet och en bred produktionsportfölj. På så sätt speglar Vattenfalls utmaning hela Europas utmaning.

Riksdagen beslutade i juni 2010 att godkänna att uppdraget för Vattenfall skulle förtydligas i enlighet med vad regeringen hade föreslagit i propositionen om ett nytt uppdrag för Vattenfall (bet. 2009/10:NU23, rskr 2009/10:325). I en reservation i näringsutskottets betänkande (S, V, MP) yrkades avslag på regeringens förslag. Riksdagen borde uppmana regeringen att återkomma med ett nytt förslag i enlighet med vad som förordades i reservationen, ansåg reservanterna. I reservationen anfördes bl.a. följande:

Inledningsvis vill vi notera det anmärkningsvärda i regeringens sätt att hantera frågan om nya ägardirektiv för Vattenfall. Under flera år har sådana efterlysts av oppositionen, och regeringen har återkommande utlovat att nya ägardirektiv ska presenteras. När regeringen nu äntligen föreslår ett förtydligt uppdrag till Vattenfall innebär det dock en förändring till det sämre. Nu ska Vattenfall inte längre vara ledande i energiomställningen utan endast vara ”ett av de bolag” som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Vi menar att det är att ta ett steg i fel riktning och vill i stället förtydliga Vattenfalls uppdrag som det ledande företaget i energiomställningen.

Under senare tid har det varit stor turbulens kring Vattenfall. Det har handlat om Vattenfalls ekonomiska ansvar för eventuella olyckor i dotterbolagets verksamhet i Tyskland, köpet av företaget Nuon och Vattenfalls rättstvist med Tyskland angående miljökraven på det nya kolkraftverket i Hamburg. Det som har skett och det sätt som regeringen har kommenterat det på har väckt en mängd frågor kring både regeringens klimat- och energipolitik och styrningen av Vattenfall. Intrycket är att det saknas en tydlig styrning från regeringens sida. Informationen till riksdagen har också varit undermålig. Näringsminister Maud Olofsson har uppgett att kontrollavtalet som gäller Vattenfalls dotterbolags kärnkraftsverksamhet i Tyskland varit känt för regeringen sedan åtminstone våren 2009, men i regeringens

senaste skrivelse till riksdagen om statliga företag, avlämnad i juli 2009, finns inte avtalet omnämnt.

### *Vattenfalls köp av Nuon*

Under 2009 köpte Vattenfall 49 procent av aktierna i det nederländska energibolaget N.V. Nuon Energy (Nuon).

Enligt Vattenfalls årsredovisning för 2009 förvärvades aktierna för 4 833 miljoner euro (ca 52 miljarder kronor). Från och med det tredje kvartalet 2009 ingår Nuon i Vattenfallkoncernen. Av årsredovisningen framgår att köpeskillingen för de resterande aktierna (51 procent av aktierna) skulle regleras vid tre tillfällen (i juli 2011, 2013 och 2015) under de kommande fem åren. Köpeskillingen för de resterande 51 procenten var i årsredovisningen upptagen som en skuld med ca 49,5 miljarder kronor. Vidare framgår av årsredovisningen att den sammanlagda köpeskillingen översteg nettovärdet av samtliga förvärvade tillgångar och skulder, och att goodwill därför skulle redovisas.

Av årsredovisningen framgår också att Vattenfall under 2009 hade emitterat ett antal obligationer för att finansiera köpet av de första 49 procenten av aktierna i Nuon. Den 5 mars emitterades tre obligationer på sammanlagt 2,7 miljarder euro med löptider på 4, 7 och 12 år. Den 1 april emitterades två obligationer på sammanlagt 1,35 miljarder pund på den brittiska marknaden med löptider på 10 och 30 år. Den 6 maj emitterades ytterligare en obligation på 1,35 miljarder euro med en löptid på 5 år.

Vidare anges i årsredovisningen för 2009 att förvärvet av Nuon var en viktig milstolpe i Vattenfalls strategi. Benelux blev en ny geografisk huvudmarknad för Vattenfall och genom Nuon fick Vattenfall viktig kompetens inom naturgasområdet. Inom förnybar energi tillförde Nuon ytterligare kunskap till Vattenfalls satsningar på framför allt vindkraft. Vidare anges att Nuon var en av de tre stora aktörerna på den nederländska elmarknaden, och var aktivt inom produktion och försäljning av gas, el, värme och fjärrkyla samt energihandel. Antalet el- och gaskunder uppgick 2009 till 2,6 respektive 2,1 miljoner och antalet anställda var runt 6 100 personer. Nuon ägde flera kol- och gaseldade kraftverk med en installerad effekt på 3 743 MW. Vindkraftkapaciteten uppgick till 321 MW.

I Vattenfalls årsredovisning för 2011 anges att köpeskillingen för de resterande 36 procenten av N.V. Nuon Energy (Nuon) var upptagen som en räntebärande skuld till Nuons aktieägare om sammanlagt 30,5 miljarder kronor.

I Vattenfalls delårsrapport januari–juni 2013 anges att Vattenfall den 1 juli 2013 planenligt betalade 1 180 miljoner euro (10,3 miljarder kronor) för 15 procent av aktierna i Nuon. Därmed ägde Vattenfall 79 procent av aktierna. För bolaget återstår att betala för 21 procent av aktierna den 1 juli 2015.

I delårsrapporten skrev bolaget också att det till följd av försämrade marknadsförhållanden och högre affärsrisker hade gjort nedskrivningar som hade belastat rörelseresultatet med 29,7 miljarder kronor. Av nedskrivningarna avsåg 14,5 miljarder kronor stenkol- och gaskraftverk i Nederländerna.

I Vattenfalls bokslutskommuniké för 2013 anges att nedskrivningarna under andra kvartalet 2013 har belastat resultatet för 2013 med 24,8 miljarder kronor efter skatteeffekter och valutakurseffekter. Rörelseresultatet uppgick till ca -6,4 miljarder kronor. Det anges också att styrelsen på grund av det negativa resultatet inte föreslår någon utdelning för 2013.

### *Pressmeddelande från Näringsdepartementet*

I ett pressmeddelande den 23 februari 2009 från Näringsdepartementet anfördes följande.

- Vattenfall går bra och utvecklas starkt. Förvärvet av holländska Nuon är ett naturligt steg i att skapa ett ännu större värde i Vattenfall. Förvärvet ger Vattenfall både en bredare produktionsportfölj och starkare kompetens inom bland annat gas och förnybar energiproduktion, säger näringsminister Maud Olofsson.

- I Vattenfalls planer ligger att sänka koldioxidutsläppen kraftigt från Nuons nuvarande produktion till år 2020, genom att bland annat byta ut fossila bränslen mot biobränsle samtidigt som de investerar offensivt i annan förnybar produktion. Redan idag är det sammanslagna Vattenfall/Nuon det största bolaget i Europa på havsbaserad vindkraft och ytterligare utbyggnad av vind ligger i planerna, säger Maud Olofsson.

- Det är glädjande att Nuons styrelse rekommenderar affären till ägarna, kommuner och regioner i Holland, eftersom den uppfattar Vattenfall som en god ägare som tar ett samhällsansvar och har en ledande roll i klimatomställningen i Europa, säger näringsminister Maud Olofsson.

### *Avkastning*

I regeringens skrivelse 2009 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2008/09:120 s. 98) anges att Vattenfall 2008 inte nådde ägarens finansiella mål med avseende på avkastning på eget kapital som uppgick till 13,6 procent. Utdelningen var enligt policy, dvs. att den långsiktigt skulle uppgå till 40–60 procent av resultatet efter skatt. Den finansiella situationen var stark, men den då rådande oron på de finansiella marknaderna medförde en ökad allmän osäkerhet. Vattenfalls planerade investeringsprogram för koncernen fram till 2013 utgjorde en stor utmaning och uppgick till 191 miljarder kronor.

I regeringens skrivelse 2010 års redogörelse för företag med statligt ägande (2009/10:140) anges bl.a. att Vattenfalls avkastning på eget kapital skulle vara 15 procent på lång sikt. Vidare angavs att Vattenfall inte nådde upp till ägarens finansiella mål med avseende på avkastning på eget kapital. Avkastningen på eget kapital var 9,5 procent 2009 och 10 procent 2010. Utdelningen var enligt policy. Den finansiella situationen i företaget hade försvagats under året efter förvärvet av Nuon, samtidigt som den tidigare oron på de finansiella marknaderna minskat. Osäkerheter om framtida prisläge, kreditrating och koncernens planerade investeringsprogram fram till 2014 utgjorde finansiella utmaningar. Majoriteten av de föreslagna men ännu ej beslutade projekten inom investeringsprogrammet var inom den lågutsläppande energiproduktionen.

Av ett pressmeddelande den 28 november 2012 från Finansdepartementet framgår att ägaren samma dag på en extra bolagsstämma i Vattenfall beslutade

om nya ekonomiska mål för bolaget. I en omvärld med låga räntor och pressade elpriser är det gamla målet om 15 procent avkastning på eget kapital inte längre rimligt. Det nya målet är 9 procent på sysselsatt kapital. Vidare anges i pressmeddelandet att lönsamhetsmålet sänks eftersom elpris och resultatutveckling förväntas stabiliseras på en lägre nivå, till följd av såväl en svagare konjunktur som ett ökat utbud på elmarknaden. I anslutning till pressmeddelandet finns statssekreterare Erik Thedéens anförande vid den extra bolagsstämman. Han anförde bl.a. följande.

Det nu föreslagna målet är en avkastning på sysselsatt kapital på 9 procent. Detta mått beskriver avkastningen uttryckt som rörelseresultat i förhållande till operationella tillgångar (investerat kapital). De främsta anledningarna till valet av lönsamhetsmått är att det:

- i. Är ett bra mått på lönsamhet i underliggande verksamhet eftersom det är oberoende av hur bolaget finansierar sig.
- ii. Utgör branschpraxis, och
- iii. Är direkt användbart som styrinstrument i verksamheten.

En avkastning på sysselsatt kapital på 9 procent motsvarar en avkastning på eget kapital på ca 10 procent. Därmed är det nu föreslagna målet betydligt lägre än nuvarande mål på 15 procent. Den nya nivån bedöms vara realistisk utifrån branschens förutsättningar och samtidigt ambitiöst givet Vattenfalls gällande affärsplan.

För 2011 uppgick avkastningen på sysselsatt kapital till 8,4 procent och för 2012 till 7,3 procent enligt verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2012.

#### *Kommentar från statsrådet Peter Norman om Vattenfalls delårsrapport för januari till juni 2013*

Den 23 juli 2013 kommenterade statsrådet Peter Norman Vattenfalls delårsrapport för januari till juni 2013 vid en presskonferens. På regeringens webbplats finns ett referat av vad Peter Norman anförde vid presskonferensen samt en videoupptagning av presskonferensen. Av referatet framgår att Peter Norman bl.a. anförde att Vattenfall sedan slutet av 1990-talet hade genomgått en kraftig expansion. Under senare år hade expansionen gett Vattenfall flera starka resultat, men bolaget pekade också på att detta hade medfört ett ökat risktagande, som till följd av bl.a. den globala ekonomiska krisen hade skapat flera utmaningar. Vidare anförde han att Vattenfall redogjort för att förvärvet av Nuon var en av flera faktorer som belyste detta. Den presentation av läget för Vattenfall som presenterats var enligt bolaget i linje med de europeiska energibolagens bekymmersamma utveckling och bekräftade de problematiska utmaningar som Vattenfall tillsammans med den övriga europeiska energimarknaden stod inför. Sedan 2008 hade de stora europeiska energibolagens aktievärde minskat med ca 50 procent, vilket motsvarade en total värdeminskning på ca 2400 miljarder, uppgav statsrådet. Det var nu viktigt med krafttag från Vattenfall. Bolaget hade kommunicerat att det hade betydande utmaningar inom tysk kärnkraft, tysk kolkraft och holländsk gaskraft, och regeringen såg ingen anledning att göra en annan bedömning. Regeringen skulle-

värna brett stöd för Vattenfalls hantering av innehavet av tysk kol, tysk kärnkraft och holländsk gas. Vidare anförde Peter Norman bl.a. att givet man då visste med utdragen ekonomisk kris, en förändrad energimarknad och fallande elpriser var 89 miljarder ett högt pris för Nuon. Priset var dock i linje med liknande förvärv som gjordes vid samma tid och hade stöd av externa bedömare.

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformen**

Bestämmelserna i regeringsformen återges enligt vad som gällde under 2009.

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen stiftar riksdagen lagar, beslutur om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Konstitutionsutskottet har starkt framhållit (bet. 2007/08:KU6 s. 33) att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen.

Statens medel får enligt 9 kap. 2 § första stycket regeringsformen inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Det gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Med disposition avses både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder.

Tillgångar som ägs av de statliga bolagen är offentligrättsligt sett inte statliga och berörs inte av bestämmelserna i 9 kap. 8 § regeringsformen.

Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen fastställer riksdagen i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att en åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd.

Enligt 9 kap. 10 § regeringsformen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

I 7 kap. 3 § anges att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regerings-sammanträde. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendet hör.

Inför den nuvarande regeringsformen fördes en diskussion om regeringens beslutsformer (SOU 1972:15, prop. 1973:90, bet. KU 1973:26 och KU 1974:8). För ett kollektivt beslutsfattande talade vikten av samarbete över departementsgränserna, möjligheterna att utkräva politiskt ansvar och behovet av regeringens sammanhållning (SOU 1972:15 s. 79 f., 148 f.). Grundlagberedningen angav (SOU 1972:15 s. 79 f.) att det särskilt under tider med koalitions- och samlingsregering ligger ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 183) framhölls att enligt ett parlamentariskt synsätt bör alla regeringsärenden fårgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen. Vad som är ett regeringsärende får, enligt vad som anfördes i grundlagspropositionen, i första hand bestämmas formellt (s. 184 f.). Ärenden som hänskjuts till regeringens avgörande är regeringsärenden. Enligt grundlagspropositionen är det uppenbart att regeln om kollektiv beslutsform inte får kringgå på så sätt att ärenden förklaras vara departementschefsärenden (numera regeringskansliärenden). Principen måste vara att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen ska behandlas som regeringsärenden. I ”ett fåtal speciella fall” borde det dock vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef. Två fall som nämndes i propositionen var beslut som hörde till beredningen av regeringsärenden och beslut som gällde administrationen inom ett departement.

Även om regeringskansliärenden inte behandlas i regeringsformen är det således 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. Regeringskansliet uppträder här som en myndighet.

Utskottet redovisade 1977 (bet. 1976/77:44 s. 12) en kartläggning av omfattningen av enskilda statsråds beslutanderätt med undantag av statsministerns och utrikesministerns. Utskottet uttalade bl.a. att granskningen inte hade gett utskottet anledning till erinran mot de regeringsbeslut varigenom statsråd bemyndigas att avgöra ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Mot bakgrund av principen om kollektivt beslutsfattande inom regeringen ville utskottet framhålla att denna princip inte borde urholkas genom alltför vidsträckt bemyndiganden till enskilt statsråd.

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Inte bara positivt handlande av ett statsråd utan också underlåtenhet att handla kan granskas av utskottet (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 581 f.).

### **Budgetlagen**

I budgetlagen (2011:203) finns bl.a. bestämmelser om förvärv och överlåtelse av statens egendom.



Enligt 8 kap. 3 § första stycket budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande tillskjuta kapital till ett företag.

I 8 kap. 4 § budgetlagen anges att regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget. Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar.

Budgetlagen trädde i kraft den 1 april 2011.

I 26 § lagen (1996:1059) om statens budget fanns bestämmelser om försäljning av aktier motsvarande vad som anges i 8 kap. 4 § budgetlagen.

Däremot fanns tidigare inte uttryckliga bestämmelser om regeringens befogenheter att förvärva aktier och liknande. Frågan berördes dock indirekt av Grundlagberedningen som anförde att bakom statens förvärv av aktier låg regelmässigt anslagsbeslut av riksdagen (SOU 1972:15 s. 116). I och med beslutet om anslaget förutsattes riksdagen ha haft tillfälle att ta ställning till ett förvärv av aktier. I förarbetena till den nu gällande budgetlagen (prop. 2010/11:40 s. 86 f.) anfördes att även om det inte var uttryckligt reglerat i någon författning hade regeringen under lång tid handlat i enlighet med de ovan redovisade ställningstagandena, dvs. riksdagens ställningstagande hade inhämtats i varje enskilt fall innan beslut om kapitalinsatser hade fattats och detta även när det varit fråga om förhållandevis blygsamma belopp och t.o.m. när några anslagsmedel inte behövt tillskjutas. Vidare anfördes (s. 152) att genom införandet av bestämmelsen i 8 kap. 3 § första stycke budgetlagen kodifierades en sedan länge gällande praxis att riksdagen alltid beslutar om förvärv av aktier eller andelar i företag.

### **Aktiebolagsrättsliga regler**

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman (7 kap. 1 § aktiebolagslagen). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett helägt statligt företag representerar ägaren staten. Styrelsen utser i sin tur verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Av 7 kap. 16 § framgår att en aktieägare som vill få ett ärende behandlat vid en bolagsstämma ska begära detta skriftligen hos styrelsen.

Ägaren utövar sitt inflytande över bolaget genom att rösta på bolagsstämman (7 kap. 1 §). Enligt 7 kap. 2 § har den aktieägare som på dagen för bolagsstämman är införd i aktieboken rätt att delta i bolagsstämman.

Enligt 7 kap. 8 § får en aktieägare rösta för samtliga aktier som han eller hon äger eller företräder, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och ägarna kan ägarna ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Vidare kan, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslagets användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal, med ett statligt bolag inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller annan statlig myndighet.

Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är den enda aktieägaren (bet. 2009/10:KU20 m.fl.).

### **Riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag**

Våren 1996 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26). Som huvudprinciper skulle gälla att statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i det uppsatta verksamhetsmålet aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

### **Statens ägarpolicy**

I Statens ägarpolicy redogör regeringen för mål och ramar för sitt förvaltningsuppdrag och inställningen i vissa principfrågor som rör bolagsstyrningen av samtliga statligt ägda bolag. Redovisningen för riksdagen sker i samband med skrivelsen med den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande som i huvudsak utgörs av verksamhetsberättelsen, i vilken statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer ingår. Statens bolagsstyrning ska enligt ägarpolicyen ske med utgångspunkt i aktiebolagslagen (2005:551), annan relevant lagstiftning och i tillämpliga delar av koden för bolagsstyrning. Härutöver styrs förvaltningen av EU:s bestämmelser om statligt stöd samt redovisning av allmänna medel, konkurrenslagstiftningen, lagen om offentlighet och sekretess samt OECD:s riktlinjer för statligt ägda företag.

Enligt ägarpolicyen ska styrningen av bolagen främst utövas på bolagsstämmor, genom en professionell och strukturerad styrelsenomineringsprocess samt genom dialog med styrelseordföranden.

Uppföljning och utvärdering av bolagen ska ske bl.a. genom ekonomiska analyser, branschanalyser och olika typer av rapporter från bolagen. Även mål utöver ekonomiskt värdeskapande ska följas upp och utvärderas. Regeringen

redogör för förvaltningen av bolag med statligt ägande i sin årliga skrivelse till riksdagen.

### **Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning**

Dåvarande näringsminister Tomas Östros beslutade den 30 mars 2006 riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning (N2005/9346/SÄ). I riktlinjerna anges bl.a. följande.

Genom förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har regeringen beslutat hur förvaltningen av bolag med statligt ägande ska vara fördelad. Varje statsråd förmedlar, dels med stöd av sitt allmänna beredningsansvar för bolaget, dels med stöd av sitt bemyndigande att företräda ägaren vid bolagsstämma, regeringens inställning i frågor som ankommer på ägaren och som följer av aktiebolagslagen.

Med ägarförvaltning avses i riktlinjerna den ägarförvaltning som Regeringskansliet ansvarar för gentemot de bolag staten äger aktier i. Syftet med riktlinjerna är att de ska vara ett stöd i Regeringskansliets förvaltning av bolagen och ge en samlad bild av dokumentation och beslut vid förvaltningen.

För genomlysning av förvaltningen ska ägarens, dvs. regeringens, ställningstaganden i viktigare frågor och i fråga om händelseförlopp samt de huvudsakliga motiven till dessa kunna följas genom uppgifter i allmänna handlingar samt arbetsanteckningar och liknande material. Dokumentationen ska göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och ge en god överblick över vilka ställningstaganden som skett i sådana frågor samt på vilket underlag de har grundats. För varje bolag bör därför årligen ett ärende läggas upp, en årsakt. Till årsakten förs handlingar och uppgifter som avser den löpande ägarförvaltningen. Som ett exempel på sådana handlingar och uppgifter anges kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget i förvaltningen viktigare frågor, i den omfattning som krävs för att kunna följa viktigare händelseförlopp.

Större projekt som berör förvaltningen av ett bolag, t.ex. försäljning av hela eller delar av aktieinnehavet i ett bolag eller ett kapitaltillskott, bör läggas upp som ett särskilt ärende.

Ägarfrågor som bereds i samråd med bolagen ska dokumenteras i årsakten. När ställning tagits i en ägarfråga och besked lämnats till bolaget dokumenteras beredningen och de väsentligaste motiven till ställningstagandet i årsakten.

Respektive bolagsförvaltande departement ska ha löpande kontakter med bolagets revisorer varvid anteckningar förs. Vid överläggningar med bolagets revisorer bör bl.a. bolagets riskprofil, interna kontroll, finansiella ställning och kapitalstruktur behandlas.

Inför ställningstaganden i ägarfrågor som avser större strategiska förändringar i företagens verksamhet, t.ex. större förvärv, frågor om kapitalstruktur, utdelningspolicy, fusioner, avyttringar eller andra beslut som innebär att företagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt, genomförs gemensam beredning av det bolagsförvaltande departementet med Finansdepartementet/budgetavdelningen.

Riktlinjerna har uppdaterats 2014. Enligt de uppdaterade riktlinjerna gäller att ägarens ställningstaganden meddelas bolagets styrelseordförande av det ansvarigt statsrådet, som huvudregel skriftligt. Ägarsamordningen och ägarens ställningstagande ska dokumenteras, t.ex. genom att skriftligt underlag diarieförs i årsärendet eller i ett särskilt projektärende.

Riktlinjerna från 2006 och 2014 återfinns i bilaga A3.4.2.

### **Samrådsformer i Regeringskansliet**

I en promemoria från Statsrådsberedningen Samrådsformer i Regeringskansliet (PM 1997:4, reviderad 2002-02-06, bilaga A3.1.14), anförs att genom olika former av samråd inom Regeringskansliet (gemensam beredning, allmän beredning, lunchberedning och delning) säkerställs att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar. Det är därför enligt promemorian synnerligen angeläget att gällande regler om samråd verkligen följs.

De formella reglerna om gemensam beredning finns i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Vem som har ansvaret för att föreskriven beredning kommer till stånd regleras i 25 § tredje stycket och 28 § tredje stycket instruktionen för Regeringskansliet. Som regel vilar ansvaret för gemensam beredning på huvudmännen.

Vidare anförs i promemorian att det normalt inte är några svårigheter att avgöra vilka andra departement än det egna som kan vara berörda av ett ärende och med vilka det behövs gemensam beredning. I tveksamma fall bör man enligt promemorian ta kontakt med andra departement för att utröna om det finns intresse av gemensam beredning.

I avsnitt 2.4 i promemorian beskrivs förfarandet vid gemensam beredning. Som huvudregel gäller att den gemensamma beredningen ska inledas så tidigt det är praktiskt möjligt. Den gemensamma beredningen ska alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda departementen har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets handläggning och avgörande. Vidare anförs i promemorian att hur den gemensamma beredningen rent praktiskt ska äga rum – om det ska ske muntligen eller skriftligt, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc. – får avgöras från fall till fall. För förvaltningsärendenas del gäller dock att en uppgift om den gemensamma beredningen ska finnas dokumenterad på konceptet i ärendet. Allmänt kan sägas, anförs i promemorian, att det inte får råda någon oklarhet om vad som har överenskommit (t.ex. om att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte samråd eller en förfrågan). Den gemensamma beredningen är aldrig avslutad förrän alla parter är överens, anförs under rubriken 2.5 Meningskiljaktigheter i promemorian. Om enighet inte kan

uppnås vid kontakter mellan de beredningsansvariga tjänstemännen måste diskussionerna därför föras upp på politisk nivå.

Under rubriken 2.7 Särskilt om beredningen av frågor om statens företagsägande anförs i promemorian att den löpande verksamheten i de bolag där staten har ägarintressen sköts av styrelsen och den verkställande ledningen. Det finns emellertid ett flertal beslut som kräver ägarens direkta engagemang och ställningstagande. Beredningen och föredragningen av regeringsärenden om statens företagsägande är fördelade mellan flera departement och statsråd. Det samma gäller uppgifterna att företräda staten som företagsägare i frågor som avgörs genom ett formlöst ställningstagande. De krav på gemensam beredning som här anges gäller oavsett om frågan ska avgöras genom ett regeringsbeslut, ett statsrådsbeslut eller ett formlöst ställningstagande.

Vidare anförs i promemorian att statens ägarintressen i bolag representerar stora värden. De ståndpunkter som staten intar som ägare påverkar inte bara bolagens finansiella ställning. De kan också ha betydelse för den statliga förmögenhetsutvecklingen och få direkt effekt på statsbudgeten. Ståndpunkter som kan ha en sådan betydelse eller effekt ska därför enligt promemorian beredas gemensamt med Finansdepartementets budgetavdelning. Det gäller exempelvis större strategiska förändringar i företagens verksamhet, större förvärv, frågor om kapitalstruktur, utdelningspolicy, fusioner, avyttringar eller andra beslut som innebär att företagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt.

Promemorian gavs i november 2012 ut i en ny bearbetad version, Statsrådsberedningens promemoria 2012:1 (promemorian finns återgiven i betänkande 2013/14:KU10 s. 271 f.). Enligt promemorian från 2012 krävs ett godkännande från Finansdepartementets budgetavdelning för att ett ärende ska tas upp för allmän beredning.

### **Samordningskansliet i Statsrådsberedningen**

I en promemoria från Statsrådsberedningen den 15 januari 2007 om den politiska samordningen, (bilaga A3.1.15), anges bl.a. att huvudregeln är att alla politiska beslut som regeringen fattar först ska passera samordningen. EU-frågor och utrikesfrågor är exempel på frågor som kan behöva gå via samordningen även om de i formell mening inte gäller regeringsbeslut. Det avgörande är enligt promemorian inte ett ärendes formella status utan huruvida frågan binder regeringen vid en viss position.

I en senare promemoria om den politiska samordningen upprättad den 17 mars 2010 av statsministerns dåvarande statssekreterare redogörs för rutiner kring samordningskansliet i Statsrådsberedningen (bestående av de fyra samordningskanslierna). Promemorian finns återgiven i utskottets betänkande 2013/14:KU10 s. 292 f.

### *Riksrevisionens granskningar*

#### **Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18)**

I juni 2004 redovisade Riksrevisionen en granskning av Vattenfall och statens ägarförvaltning av bolaget i rapporten Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18). Riksrevisionens slutsats var att Vattenfalls uppdrag delvis var otydligt. Otydliga formuleringar av Vattenfalls eventuella bidrag till genomförandet av svensk miljö- och energipolitik hade skapat utrymme för olika tolkningar. Vattenfalls uppdrag hade över tiden kommit att uttolkas på olika sätt av ägarförvaltningen och bolagsledningen. Riksrevisionen rekommenderade bl.a. att regeringen tog initiativ till att tydliggöra Vattenfalls uppdrag vad gäller miljö- och energipolitik och att ägarförvaltningen skulle överväga om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart borde styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen utvecklade den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand gick att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad. Riksrevisionen kunde i granskningen av Vattenfall konstatera att den formlösa styrning som tillämpats, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som enligt uppgift från Näringsdepartementet inte dokumenteras i alla delar, hade begränsat revisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen i beredningsprocessen mellan bolaget och ägarförvaltningen varit utformad.

Vattenfalls förvärv av kolkraftverk och brunkolsbrytning i Tyskland gjordes med den utgångspunkten att bolaget ska drivas affärsmässigt och att bolaget enbart har att följa tyska lagar och förordningar. Ägarförvaltningen, styrelsen och bolagets koncernledning har inte initierat en diskussion om huruvida förvärven var förenliga med miljö- och energipolitik som riksdagen beslutat om och den roll ett helägt statligt bolag bör ha i denna politik. Det angavs i granskningsrapporten att riksdagen dock genom bifall till en reservation till konstitutionsutskottets granskning 2003 hade markerat att Vattenfalls investeringar i Tyskland inte överensstämde med den långsiktiga inriktning som låg till grund för omställningen av energisystemet.

Riksrevisionen kom med följande rekommendationer:

- att regeringen tar initiativ till att tydliggöra Vattenfalls uppdrag vad gäller miljö- och energipolitik
- att ägarförvaltningen överväger om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet
- att ägarförvaltningen verkar för ett formellt ställningstagande till frågor som kräver beslut av extraordinär karaktär rörande ett statligt bolag
- att regeringen överväger vilken insyn och kontroll svenska staten bör ha i Vattenfall och andra statliga företags utländska dotterbolag

- att regeringen utvecklar den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad.

Vad gäller ägarförvaltningen av bolaget skriver Riksrevisionen i rapporten bl.a. att enligt 7 kap. 5 § regeringsformen hade statsministern gett näringsministern ansvaret i frågor som gällde statens företagsägande som ställde krav på enhetlig ägarpolitik eller avsåg styrelsenomineringar. Detta innebar att näringsministern föredrog dessa ärenden i regeringen i stället för respektive departementschef. Vattenfall förvaltades av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande. Den ansvarige bolagsförvaltaren, som var en tjänsteman på Näringsdepartementets enhet för statligt ägande, satt också i bolagets styrelse. Regeringens syn på Vattenfalls roll, och därmed vilka mål som var av vikt vid förvaltningen av Vattenfall, hade förändrats sedan 1997. Redan från början tog regeringen fasta på Vattenfalls utvidgade miljö- och energipolitiska uppdrag. Denna politik bedrevs genom tydliga signaler från ministern till styrelseordföranden, som då var statssekreterare på Näringsdepartementet, att arbeta för omställningen och den energipolitiska uppgiften. Det handlade till stor del om formerna för Vattenfalls deltagande i stängningen av Barsebäck 1. Efter 1999 förefaller det som om regeringen hade haft större distans till Vattenfall. Ansvariga ministrar hade många gånger poängterat att det var styrelsen som är ansvarig för beslut som avsåg bolagets drift. Det stod dock klart att bolaget hade förankrat vissa större beslut på ministernivå. De krav som ställdes på Vattenfall av ägarförvaltningen var enbart av finansiell karaktär, dvs. krav på avkastning och räntetäckningsgrad samt önskemål om att behålla en viss nivå på bolagets kreditvärdering. I verksamhetsberättelsen för statliga företag år 2002 och 2003 framgår också att ägarförvaltningens uppfattning om bolagets mål begränsades till affärsmässighet.

Näringsutskottet behandlade i april 2005 Riksrevisionens styrelses framställning med anledning av rapporten (bet. 2004/05:NU12). Näringsutskottet var positivt till att regeringen hade tagit initiativ till ett tydliggörande av Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen. Detta tydliggörande tillgodosåg enligt näringsutskottet Riksrevisionens framställning i denna del. I en reservation (FP, KD, C) framhölls att ändringen i bolagsordningen inte ändrade problemen beträffande möjliga tolkningar av relationen mellan målet om affärsmässighet och bolagets roll i omställningen av energisystemet.

När det gäller formerna för ägarstyrning framhöll näringsutskottet betydelsen av att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Detta var något som även framhållits av konstitutionsutskottet hösten 2003. I likhet med vad konstitutionsutskottet gett uttryck för förutsatte näringsutskottet att detta tas i beaktande när det gäller det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen. Samtidigt vill utskottet erinra om att regeringen, enligt budgetlagen, årligen ska redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Någon sådan redogörelse har ännu inte lämnats. Enligt näringsutskottets uppfattning var Riksrevisionens styrelses framställning på

denna punkt inte av sådan karaktär att riksdagen inte bör kunna invänta regeringens redovisning. Näringsutskottet utgick således från att regeringen skulle återkomma till riksdagen i denna fråga. Något särskilt uttalande därom ansåg utskottet inte att det förelåg behov av.

I en reservation i denna del (M, FP, KD, C) begärdes ett tillkännagivande till regeringen om att den skulle återkomma till riksdagen med förslag till utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen i enlighet med vad som anförts.

I fråga om förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning framhöll näringsutskottet att statens innehav av aktier i statliga bolag i så gott som samtliga fall kunde härledas till riksdagsbeslut. I grund och botten fanns således riksdagsbeslut som angav bolagets övergripande verksamhet. Vid ägarstyrningen av de statliga bolagen hade regeringen att utgå från de riktlinjer för bolagets verksamhet som hade angetts i det riksdagsbeslut som låg till grund för beslutet att bilda eller förvärva bolaget eller som, i vissa fall, därefter hade antagits. Vanligen återspeglas riksdagens beslut i företagens bolagsordning. Enligt den ordning som i dag råder är regeringen vid förvaltningen av de statliga bolagen således begränsad av de beslut riksdagen fattat. Detta innebär bl.a. att regeringen inte har möjligheter att lägga andra uppgifter på ett statligt bolag än de som inryms i vad som beslutats av riksdagen. Av detta följer även att regeringen bör vända sig till riksdagen om den önskar genomföra en förändring av ett bolags inriktning som inte kan inrymmas i vad riksdagen beslutat. Näringsutskottet ville samtidigt betona att vad som var en väsentlig ändring av ett bolags inriktning måste ses i det enskilda fallet. Den rådande ordningen fungerade enligt utskottets uppfattning väl. Något uttalande för att förändra denna kunde näringsutskottet inte ställa sig bakom. I fråga om Vattenfall AB ansåg näringsutskottet att bolagets verksamhet inte hade ändrats på ett sådant sätt att den inte rymdes inom ramen för vad riksdagen tidigare beslutat för bolaget. Näringsutskottet såg följaktligen inte bolagets tidigare etablering på den tyska marknaden som en fråga för riksdagen att avgöra.

I en reservation (FP, KD, C) framfördes att Vattenfalls expansion i Tyskland i grunden var en fråga som borde ha underställts riksdagen. Investeringarna i Tyskland överensstämde inte med de miljöpolitiska mål som riksdagen beslutat eller de riktlinjer för bolagets verksamhet som riksdagen fastställt. Även investeringarnas omfattning gjorde att frågan borde ha varit föremål för ett riksdagsbeslut. Att bolagets investeringar i Tyskland inte stod i överensstämmelse med vad riksdagen hade beslutat hade enligt reservanterna även klargjorts av konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:KU30). Sammanfattningsvis saknades enligt reservationen såväl ett regelverk kring som tydliga riktlinjer för regeringens förvaltning av de statliga bolagen när det gäller vilka åtgärder regeringen kan vidta utan att behöva riksdagens godkännande. Regeringen borde därför genomföra en översyn och inom den dåvarande mandatperioden återkomma med förslag till riksdagen på området. Vägledande för detta arbete skulle vara att ägarnas ställning, genom riksdagens försorg, skulle stärkas i



fråga om bestämmandet över de statliga bolagen och deras verksamhet så att situationer liknande den med Vattenfall inte skulle behöva upprepas framgent.

I en motivreservation (M) framhölls att enligt aktiebolagslagen måste ändringar av verksamheten som kräver ändring av bolagsordningen underställas bolagsstämman. Ändringar av bolagsordningen i statliga bolag borde godkännas av riksdagen. Fördelen med en sådan ordning är att ägarna ges en större möjlighet till insyn och övervakning. Det innebär också en högre grad av lika-behandling mellan statligt ägda och privat ägda bolag. Något riksdagsuttalande för att klargöra denna ståndpunkt ansågs intenödvändigt.

Riksdagen ställde sig bakom utskottsmajoritetens förslag (prot. 2004/05:113).

### **Vad och vem styr de statliga bolagen? (RiR 2006:11)**

I maj 2006 redovisade Riksrevisionen en granskning av formerna för regeringens styrning av de statliga bolagen. Syftet med granskningen var att ge en översiktlig bild av hur den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen var utformad. I detta ingick om styrningen var enhetlig, tydlig och aktiebolagsrättsligt bindande för bolagen. Tidigare granskningar som Riksrevisionen hade gjort hade visat att styrningen av vissa enskilda statliga bolag varit otydlig och ibland präglats av motstridiga målsättningar. Granskningarna hade vidare visat att de grundläggande dokument som användes för styrningen av bolagen inte alltid hade behandlats så att de blivit rättsligt bindande enligt aktiebolagslagen.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning var att regeringen i styrningen av de statliga bolagen inte utnyttjade de möjligheter till styrning som aktiebolagslagen faktiskt ger, eftersom styrningen inte skedde på ett aktiebolagsrättsligt bindande sätt. Bolagen var därför inte rättsligt bundna att följa de styrsignaler de fick.

Samtidigt brast den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen i tydlighet. Bolagens samhällsuppdrag var ofta inte konkreta medan de finansiella målen oftast var det. Det fanns därför en uppenbar risk att tydliga finansiella mål prioriterades på bekostnad av samhällsuppdragen i de fall bolag hade att arbeta efter båda.

Riksdagens möjlighet att utkräva ansvar av regeringen som förvaltare av bolagen försvårades när styrningen baserades på dokument med otydligt innehåll oklar rättslig status. Situationen försvårade dessutom regeringens möjlighet att som ägarföreträdare utkräva ansvar av bolagen i de fall styrsignalerna inte hade följts. Bolagen å sin sida riskerade, i de fall man följde styrsignaler som inte var aktiebolagsrättsligt bindande, att själva få bära hela ansvaret för de åtgärder som utgick från dessa signaler.

Det är regeringen i rollen som ägarföreträdare som har ansvaret för att säkerställa att bolagens samhällsuppdrag blir tydligt definierade. Regeringen har också ansvar för att klargöra hur avvägningen mellan olika mål, t.ex. mellan samhällsuppdrag och finansiella mål, ska göras.

Det borde i detta sammanhang enligt Riksrevisionen framhållas att också bolagen själva har ett ansvar för att se till att otydliga uppdrag görs så tydliga att de kan tjäna som underlag för beslut i verksamheten. Detta kan göras endera genom att bolagets styrelse begär ett förtydligande från ägarföreträdaren eller att bolaget själv försöker tolka och förtydliga uppdraget för att därefter begära ägarföreträdarens ställningstagande till detta.

Vidare anförde Riksrevisionen att regeringen som företrädare för statens ägande av bolag lyder under samma regler som andra aktieägare. Aktiebolagslagen (ABL) innehåller bl.a. bestämmelser om vad bolagsordningen ska innehålla och hur en bolagsstämma genomförs. Bolagsordningen är det principiellt viktigaste styrinstrumentet för bolaget och måste upprättas enligt ABL. Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och aktieägarnas forum för att fatta beslut om bolagets angelägenheter. Bolagsstämman beslutar bl.a. om ändringar i bolagsordningen och utser bolagets styrelse och revisorer. Bolagsstämman kan ge stämmoanvisningar, eller s.k. ägardirektiv, till styrelsen och den verkställande direktören. Om dessa beslutas av bolagsstämman är de otvetydigt aktiebolagsrättsligt bindande, och styrelsen måste följa deras innehåll om det inte strider mot bolagsordningen eller lagstiftningen. Formerna för att styra ett statligt aktiebolag skiljer sig inte från hur privata aktiebolag styrs. Reglerna i aktiebolagslagen är tillämpliga och några särskilda regleringar därutöver motsvarande t.ex. förordningar för statliga myndigheter finns inte för de statliga bolagen.

Enligt rapporten borde regeringen överväga att göra följande:

- Säkerställa att styrningen av varje bolags verksamhetsinriktning grundar sig på aktiebolagsrättsligt bindande dokument
- Göra bolagens samhällsuppdrag så tydliga att uppdragen kan användas för bolagens styrning av verksamheten
- Tydliggöra hur avvägningen ska göras mellan olika målsättningar för ett bolag, i de fall det finns flera sådana
- Se över vilka dokument som bör användas i styrningen av de statliga bolagen, varvid det anses att variationer kan förekomma, men att de bör vara motiverade utifrån skillnader i bolagens verksamhet

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) redogjorde regeringen för sin syn på Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen konstaterade att regeringen och de statligt ägda bolagen följde aktiebolagslagen och behandlade de frågor som kräver stämmobeslut på bolagsstämman. Den tidigare regeringen hade även i 2005 års budgetproposition redogjort för sin uppfattning att det kan finnas behov av att i särskild ordning se över frågan om hur ägaranvisningar bör utformas för de statligt ägda bolagen. I budgetpropositionen erinrades om att näringsutskottet hösten 2005 framhöll att det var värdefullt att en sådan utredning genomfördes (bet. 2005/06:NU4). Mot denna bakgrund be- myndigade den tidigare regeringen i februari 2006 chefen för Näringsdepartementet att förordna en särskild person för att bl.a. pröva i vilka fall och hur

ägaranvisningar borde utformas för de statligt hel- och delägda bolagen. Regeringen meddelade i budgetpropositionen sin avsikt att återkomma i frågan om styrningen av de statliga bolagen efter att översynen hade genomförts.

I näringsutskottets betänkande 2006/07:NU4 behandlades bl.a. Riksrevisionens styrelses redogörelse (2006/07:RRS3) med anledning av granskningsrapporten. I betänkandet behandlade näringsutskottet också 2006 års redogörelse för statliga företag (skr. 2006/07:120).

Av betänkandet framgår att den dåvarande regeringen i februari 2006 be- myndigade den dåvarande näringsministern Thomas Östros att förordna en person med uppdrag att göra en översyn av Regeringskansliets ägarförvaltning av hel- och delägda statliga bolag m.m. Översynen omfattade två delar – att se över hur en effektivt utformad ägarförvaltning av de statligt hel- och delägda bolagen borde utformas samt att pröva i vilka fall och hur ägaranvisningar borde utformas för de statligt ägda bolagen. Utredaren överlämnade den 31 oktober 2006 resultatet av översynen i en promemoria, Översyn av Regeringskansliets förvaltning av hel- och delägda bolag (N2006/5923/SÅ). I promemorian lämnades ett antal rekommendationer, bl.a. följande:

- det bör utvecklas principer för styrningen av det statliga ägandet i t.ex. ett policydokument
- för varje bolag bör det finnas klara och mätbara mål och en strategi för hur målen ska uppnås
- samordningen av bolagsförvaltningen inom Regeringskansliet bör förbättras, bl.a. genom att fler bolag förs in under Näringsdepartementets ansvarsområde
- det bör ske en åtskillnad av handläggning av politiska sakfrågor från styrningen av bolagen genom att personer med inflytande över de nämnda frågorna inte deltar i styrelsearbetet
- tjänstemän från Regeringskansliet bör inte ingå i styrelserna för de statligt ägda bolagen
- Regeringskansliets bolagsförvaltning bör fokuseras på utarbetande av mål för bolagen, utvärdering och uppföljning av målen, nominering och utvärdering av styrelse och revisorer samt deltagande i bolagsstämmor
- det finns inte något allmänt behov av att låta fler beslut än för närvarande fattas av bolagsstämmorna
- ekonomiska och samhällsmässiga mål för bolagen bör beslutas årligen av bolagsstämman, riktlinjer för ersättning m.m. bör beslutas på bolagsstämman, riktlinjer för ekonomisk rapportering bör finnas tillgängliga offentligt men inte beslutas av bolagsstämman, och information såsom propositionstext och liknande bör även fortsättningsvis kunna samlas i en ägarapp utan särskilt beslut vid bolagsstämma.

Utskottet anförde i sitt ställningstagande om statens ägarutövning att utskottet till stor del instämde i den kritik mot statens ägarstyrning som Riksrevisionen framfört. Tydlighet, öppenhet och transparens bör prägla statens styrning.

Detta är viktigt för att den demokratiska kontrollen och möjligheten att utkräva ansvar ska fungera. En grundläggande princip för det svenska folkstyret är en långtgående öppenhet. Frågan om information och öppenhet kring statligt ägda bolag är i grunden en demokratifråga, eftersom det handlar om företag som hela svenska folket äger gemensamt. Medborgarna ska så långt det är möjligt ha rätt att granska hur rikets förvaltning av de gemensamma tillgångarna sköts. Ytterst vilar ansvaret för denna granskning på folkets valda ombud i riksdagen. Vidare anförde utskottet att det dock är uppenbart att samma öppenhet inte kan råda i ett företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad som i en offentlig förvaltning. Att tillåta alltför stor öppenhet i ett statligt företag skulle kunna ge konkurrenterna konkurrensfördelar och därmed innebära risk för att skattebetalarnas tillgångar förlösas. En balanspunkt mellan kraven på öppenhet och behoven av företagssekretess måste etableras. Enligt aktiebolagslagen är bolagsstämman ett bolags högsta beslutande organ, vilket självfallet gäller även de statliga aktiebolagen. För att t.ex. ägardirektiv och riktlinjer för de statliga bolagen ska få en klar status som styrinstrument och en otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet ska de fastställas på bolagsstämman. Utskottet noterade – med tillfredsställelse – att regeringen har tagit till sig av den kritik som Riksrevisionen framfört. I betänkandet finns tre olika reservationer (S, V respektive MP) om statens ägarutövning.

### **Vattenfall – med vind i ryggen? (RiR 2007:29)**

I december 2007 presenterade Riksrevisionen en uppföljning av granskningen som gjorts 2004. Resultatet redovisades i rapporten Vattenfall – med vind i ryggen? (RiR 2007:29). Riksrevisionen konstaterade att regeringen 2005 hade beslutat om ett tillägg i bolagsordningen att Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning.

Riksrevisionens övergripande bedömning efter uppföljningen var att tillägget i Vattenfalls bolagsordning som gjordes 2005 hade påverkat den interna styrningen och den interna återrapporteringen. Samtidigt ansåg myndigheten att Vattenfalls rapportering till regeringen borde fördjupas så att insatserna och resultatet av den nya inriktningen skulle bli tydligare. Likaså kunde återrapporteringen från regeringen till riksdagen kunna utvecklas och i större utsträckning fokusera på effekten av gjorda insatser jämfört med regeringens målsättning. Riksrevisionen ansåg även att det relativt stora tolkningsutrymmet beträffande tillägget försvårade möjligheterna att bedöma om Vattenfall skulle kunna leva upp till det utvidgade uppdraget. Vidare borde relevanta dotterbolags bolagsordningar anpassas till innebörden av tillägget i moderbolagets bolagsordning för att tydliggöra vilka övriga delar av koncernen som omfattas av uppdraget.

I granskningsrapporten skrev Riksrevisionen bl.a. att konstitutionsutskottet med utgångspunkt i den s.k. formlösa styrningen hade pekat på betydelsen av att styrningen av statliga bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att följa

upp regeringens agerande. Vidare hade utskottet framfört att det skulle vara möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse. Riksrevisionen kunde i granskningen av Vattenfall konstatera att den formlösa styrning som tillämpats, dvs. att utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som enligt uppgift från Näringsdepartementet inte hade dokumenterats i alla delar, hade begränsat revisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen i beredningsprocessen mellan bolaget och ägarförvaltningen varit utformad.

Vidare anges i granskningsrapporten att inför bolagiseringen av Vattenfall i januari 1992 fastställde riksdagen och regeringen att huvudsyftet med bolagiseringen var att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Andra syften var att ge Vattenfall ökade möjligheter att tillvarata affärsmöjligheter i Sverige och utomlands samt konkurrera på lika villkor med andra företag på elmarknaden. Riksdagen angav inga specifika miljöpolitiska mål för Vattenfalls verksamhet. En rimlig tolkning var enligt Riksrevisionen att huvudmålet med bolagiseringen var att på effektivast möjliga sätt förvalta statens kapital, snarare än att förbättra miljöarbetet. I linje med detta formulerade Vattenfall AB en vision där internationell expansion var central. Denna vision hade redovisats i bolagets årsredovisningar och i Regeringskansliets rapportering till riksdagen från 1996. Vad en expansion konkret skulle innebära för Vattenfalls verksamhet beskrevs däremot inte, menade Riksrevisionen.

I granskningsrapporten redogörs för Vattenfalls förvärv på bl.a. den tyska energimarknaden. Om ägarförvaltningen skriver Riksrevisionen bl.a. att bolaget sökte och fick ägarförvaltningens muntliga samtycke för expansionen i Tyskland. Efter konstitutionsutskottets och riksdagens behandling av frågan stod det dock klart att en bättre insyn för riksdagen hade varit önskvärd. Expansionen handlade om en markant avvikelse från bolagets tidigare strategi även om denna rymdes inom formuleringarna i bolagsordningens ändamålsparagraf. Den kan bäst karaktäriseras som en i fundamentala avseenden ny strategi med väsentligt annan riskexponering. Vattenfall hade tidigare främst gjort förvärv inom andra delar av värdekedjan än produktion och i förekommande fall främst investerat i vattenkraft. Styrelsen hade följt sin arbetsordning och samordnat sin syn med ägarförvaltningen i frågor av avgörande betydelse. Detta styrktes, skrev Riksrevisionen, av de fakta som framkom vid konstitutionsutskottets offentliga utfrågningar den 27 mars 2003 om Vattenfalls tyska förvärv. Statssekreterare angav under utfrågningen att förvärven på den tyska marknaden gjorts efter godkännande av ägarförvaltningen. Någon dokumentation kring ett sådant godkännande hade dock enligt uppgift till Riksrevisionen inte upprättats vid Näringsdepartementet.

Riksrevisionen rekommenderade bl.a. ägarförvaltningen att verka för ett formellt ställningstagande till frågor som kräver beslut av extraordinär karaktär rörande ett statligt bolag. Riksrevisionen ansåg att beslutet om Vattenfalls expansion i Tyskland var en så väsentlig ändring i bolagets verksamhetsinrikt-

ning att den borde ha föranlett ett formellt ställningstagande från ägarförvaltningen. Inför liknande beslutssituationer för statligt helägda bolag borde ägarförvaltningen eller styrelser i dessa bolag verka för ett formellt ställningstagande till förändrad inriktning. Regeringen borde även utveckla den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad. Riksrevisionen kunde i granskningen av Vattenfall konstatera att den formlösa styrning som tillämpats, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som enligt uppgift från Näringsdepartementet inte dokumenterats i alla delar, hade begränsat revisionens möjligheter att bedöma den interna kontrollen i beredningsprocessen.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.7.1) redovisade regeringen vilka åtgärder den hade vidtagit med anledning av Riksrevisionens ovan refererade granskning. Regeringen konstaterade att det pågick ett arbete med att gå igenom de statligt ägda bolagen och att denna genomgång även omfattade Vattenfall i den del som rörde eventuella förändringar eller förtydliganden av uppdrag. Regeringen sade sig även notera Riksrevisionens synpunkt att innebörden av bolagsordningens tillägg borde klargöras i den fortsatta förvaltningen av bolaget. Beträffande den nämnda bolagsgenomgången sade regeringen (prop. 2008/09:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.8.2.) att resultatet av genomgången kunde innebära att regeringen skulle komma att föreslå förändringar eller förtydliganden av vissa statligt ägda bolags uppdrag. Redovisningen till riksdagen skulle i dessa fall komma att ske per företag och i takt med att den individuella genomgången blev klar.

Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Vattenfalls preciserade uppdrag från år 2005 (redog. 2007/08:RRS25) behandlades av näringsutskottet i betänkande 2008/09:NU3 (s. 21 f.).

Näringsutskottet anförde i sitt ställningstagande bl.a. att Vattenfall AB i likhet med andra statliga bolag hade att följa aktiebolagslagens bestämmelser samt de övergripande riktlinjer som regeringen hade lagt fast för det statliga ägandet. Dessa riktlinjer innefattar bl.a. krav på att de statliga bolagen skulle ta fram särskilda hållbarhetsredovisningar. Vattenfall presenterade sin första hållbarhetsredovisning i mars 2008. Vidare noterade utskottet att regeringen i nästa redogörelse till riksdagen för företag med statligt ägande skulle utveckla redovisningen av Vattenfalls framsteg inom området förnybar energi. Därtill skulle en särskild fördjupad rapportering om Vattenfalls insatser för förnybar elproduktion innebära att Riksrevisionens och i motioner framförda önskemål om en förbättrad redovisning kunde tillgodoses utan att riksdagen behövde göra ett särskilt uttalande i frågan. Utskottet konstaterade även att det pågick en genomgång av de statliga bolagen och att denna för Vattenfalls del kunde resultera i att riktlinjerna för bolagets agerande kunde komma att ändras. Det fanns enligt utskottets uppfattning inga skäl för riksdagen att föregripa utfallet av denna bolagsgenomgång.

I en reservation (S, MP, V) anfördes bl.a. att Riksrevisionen i sin granskning hade visat på ett behov av ytterligare preciseringar från riksdagens sida av de samhällsmål som Vattenfall ska arbeta mot. Regeringen har i uppdrag

att verka för att de beslut som fattats av riksdagen rörande enskilda statliga bolags verksamhet genomförs. Regeringen måste därför ytterligare klargöra innebörden av Vattenfalls uppdrag och minska utrymmet för olika tolkningar. Om regeringen inte agerade var det risk för att Vattenfall inte skulle bli den pådrivande kraft i energiomställningen som var syftet med 2005 års tillägg i bolagsordningen. Vattenfalls uppdrag borde ges en bredare innebörd som gjorde att bolaget minskade sina totala koldioxidutsläpp och låg i framkant för forskning och teknikutveckling inom förnybar energi. Reservanterna ansåg det vara otillfredsställande att Vattenfalls rapportering till regeringen var otydlig och gjorde det svårt att veta om bolagets arbete överensstämde med de övergripande målsättningarna. Regeringens återrapportering till riksdagen måste dessutom fokusera mer på effekterna av gjorda insatser i förhållande till regeringens målsättning.

### *Tidigare behandling i riksdagen*

#### **Näringsutskottet**

I näringsutskottets protokoll från den 12 mars 2009 (prot. 2008/09:35) anges att koncernchef Lars G Josefsson och den tillförordnade kommunikationsdirektör Christopher Eckerberg, Vattenfall AB, lämnade information om Vattenfalls planerade samgående med nederländska Nuon. Härvid närvarade även statssekreterare Ola Alterå, kanslirådet Viktoria Aastrup och politiskt sakkunnige Elisabeth Thand Ringqvist, Näringsdepartementet.

Det framgår också av protokollet att statssekreterare Ola Alterå, Näringsdepartementet, lämnade information om regeringens syn på Vattenfalls planerade samgående med nederländska Nuon. Härvid närvarade även kanslirådet Viktoria Aastrup och politiskt sakkunniga Elisabeth Thand Ringqvist, Näringsdepartementet, samt koncernchef Lars G Josefsson och tillförordnad kommunikationsdirektör Christopher Eckerberg, Vattenfall AB.

Som redovisats ovan hade näringsutskottet behandlat olika granskningsrapporter från Riksrevisionen som rört Vattenfall och styrningen av de statliga bolagen i betänkandena 2004/05:NU12, 2006/07:NU4 och 2008/09:NU3.

Näringsutskottet behandlade i december 2013 bl.a. ett motionsyrkande om en särskild granskningskommission om Vattenfalls köp av Nuon. Utskottet avstyrkte motionsyrkandet med följande motivering (bet. 2013/14:NU7 s. 31 f.):

Av aktiebolagslagen (2005:551) följer att ett bolags styrelse ansvarar för och fattar beslut i samtliga bolagsfrågor som inte ägaren på bolagsstämma gett särskilda anvisningar om. Det är därmed styrelsen som ska ta det fulla ansvaret för förvaltningen av bolagets angelägenheter och bedöma bolagets risker och ekonomiska ställning. Vid förvärvet av Nuon gjorde Vattenfalls styrelse bedömningen att det var strategiskt riktigt att genomföra köpet. Beslutet om köpet togs av styrelsen. Inget regeringsbeslut fattades i frågan. När det gäller ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare angav vid tidpunkten för förvärvet av Nuon tillämplig arbetsordning för Vattenfall att styrelsen genom styrelseordföranden skulle samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse, vilket också skedde

vid bolagets beslut att förvärva Nuon. Utskottet kan konstatera att Vattenfall inför köpet av Nuon samordnade sin syn på förvärvet med ägaren genom att den dåvarande näringsministern Maud Olofsson informerades. Hon ställde då relevanta kontrollfrågor, bl.a. om huruvida köpet var förenligt med avkastningskraven på Vattenfall. Styrelsen meddelade då att så var fallet. En oberoende värdering genomfördes av en extern finansiell rådgivare, Merrill Lynch, som bedömde att priset var rimligt. Till detta kan även tilläggas att ett strategiarbete tillsammans med konsultbyrån McK-insey nyligen hade identifierat europeisk tillväxt som det mest värdepåskådande alternativet för Vattenfall samt att det skulle genomföras genom bl.a. förvärv, vilket kunde inkludera större förvärv. Ansvarigt statsråd fann mot denna bakgrund inte skäl att ifrågasätta den eniga styrelsens bedömning.

Enligt utskottets uppfattning saknas det anledning att tillsätta en granskningskommission för att utreda processen inför Vattenfalls köp av Nuon. Konstitutionsutskottet kommer under riksmötet att behandla en anmälan som gäller om den tidigare näringsministerns hantering av Vattenfalls förvärv av Nuon varit förenlig med gällande regler och riktlinjer. Utskottet har fullt förtroende för att granskningen av ärendet kommer att hanteras genomgripande och fullödigt av konstitutionsutskottet. Utskottet ser ingen anledning till att samtidigt och parallellt lägga tid och resurser på att göra ytterligare en granskning genom att tillsätta en särskild granskningskommission. Dessutom anser utskottet att det även är olämpligt att en kommission överprövar det arbete som konstitutionsutskottet ska göra.

Vad som skulle återstå för en kommission att granska är om köpet skedde på affärsmässiga grunder. En sådan överprövning av riksdagen av affärsmässigheten skulle dock innebära en mycket märklig ordning där riksdagen skulle ta på sig att granska bolagens transaktioner. En konsekvens av förslaget måste rimligen också vara att samtliga förvärv och större investeringar som någonsin har gjorts av statliga bolag bör utredas av en kommission. I förlängningen kommer statliga bolag inte att vilja göra affärer.

Marknadsförutsättningarna för Vattenfall och andra europeiska energibolag har förändrats kraftigt de senaste åren. Utvecklingen drivs av både konjunkturella och strukturella faktorer. En global finanskris och efterföljande recession har påverkat efterfrågan på el och orsakat prisfall på utsläppsrätter från 25 euro per ton 2008 till dagens pris på ca 5 euro per ton, motsvarande ett prisfall på 80 procent. Detta missgynnar icke koldioxidtunga kraftslag som t.ex. gaskraft. Ökad utvinning av skiffergas i Förenta staterna har lett till ett dramatiskt ökat utbud av kol i Europa eftersom kol från Förenta staterna i stället exporterats till Europa. Detta har pressat ned europeiska kolpriser, vilket resulterat i lägre priser på el. Den kraftiga ökningen av kolkraftsproducerad el har skett på bekostnad av gaskraftsproducerad el. Vidare har Europa de senaste fem åren haft en kraftig tillväxt i förnybar energiproduktion. Tyskland har haft en tillväxt under 2008–2012 om ca 100 procent av ny kapacitet inom förnybar energi, vilket främst drivits av kraftiga subventioner och där det mesta är lokalproducerad förnybar energi. Detta är en central del av den s.k. Energiewende i Tyskland. En annan faktor som har påskyndat omställningen till förnybart är beslutet att successivt stänga ned tysk kärnkraft fram till 2022 som fattades efter jordbävningen och tsunamin i Fukushima. Konsekvensen av det som nämns ovan, tillsammans med en lägre efterfrågan på el till följd av den europeiska skuldskrisen, har lett till utbudsöverskott och därigenom låga elpriser. Det är inte bara Vattenfall som har varit tvungna göra nedskrivningar. Tyska RWE har gjort nedskrivningar på ca 30 miljarder, och även andra bolag som franska GDF Suez och norska Statkraft har gjort stora nedskriv-



ningar. Det var ingen som 2009 kunde förutse de konjunkturella och strukturella förändringar som energimarknaden har genomgått och som resulterat i att det i dagsläget är mer lönsamt att producera el med kolkraft än med gas.

Även under de kommande åren väntas energibolagen i Europa stå inför stora utmaningar med låg efterfrågan på och högt utbud av el, vilket väntas leda till fortsatt låga elpriser. Som en konsekvens av dessa förändrade marknadsförhållanden reviderade regeringen under hösten 2012 Vattenfalls ekonomiska mål med lägre och därmed rimligare avkastningskrav för att öka möjligheterna till satsningar på hållbar energi. Samma år slog bolaget fast en ny strategi med ökat fokus på klimatutmaningar och Norden. Det är nu angeläget att bolaget skyndsamt fullföljer sin strategi. Det är Vattenfalls styrelse och ledning som ansvarar för att bolagets verksamhet bedrivs så att bolaget når de mål som ägaren respektive bolaget har beslutat om.

Vattenfall har sedan slutet av 1990-talet genomgått en kraftig expansion. Under senare år har expansionen gett Vattenfall flera starka resultat, men den har också medfört ett ökat risktagande, som till följd av bl.a. den globala ekonomiska krisen ställer bolaget inför flera utmaningar. Förvärvet av Nuon är en av flera faktorer som belyser detta. Nedskrivningarna av bolagets värde är i linje med de europeiska energibolagens bekymmersamma utveckling och bekräftar de problematiska utmaningar som Vattenfall tillsammans med den övriga europeiska energimarknaden står inför. Sedan 2008 har de stora europeiska energibolagens aktievärde minskat med ca 50 procent, vilket motsvarar en total värdeminskning på ca 2 400 miljarder kronor. De största utmaningarna för Vattenfall i dag är alltså både de konjunkturella och strukturella förändringarna på energimarknaden.

Det är framför allt tre innehav som i dag innebär stora utmaningar för Vattenfall

- kärnkraft i Tyskland som förvärvades 2001
- kolkraft i Tyskland som i huvudsak förvärvades åren 2001–2002
- gaskraft i Nederländerna (Nuon) som förvärvades 2009.

Vattenfalls sista beslut att nyinvestera i kolkraft togs 2006. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen var då ansvarig för det statliga ägandet. Att färdigställa stora investeringar såsom kolkraft tar flera år. Det är detta som gör att Vattenfalls investeringsposter fortfarande i dag till stor del består av fossilkraft. År 2007 beslutade Vattenfall att inga nya investeringsbeslut ska tas i fråga om kolkraft. Vattenfalls investeringsplan för perioden 2013–2017 visar att 56 procent av tillväxtinvesteringarna går till vindkraft. Redan i dag är Vattenfall en av världens största operatörer när det handlar om havsbaserad vindkraft. Bolaget har vindkraftsparker i Sverige, Storbritannien, Danmark, Tyskland och Nederländerna efter köpet av Nuon.

Vid bolagsstämman i april 2005 ändrade den dåvarande socialdemokratiska regeringen Vattenfalls uppdrag genom ett tillägg i bolagsordningen. Tillägget hade följande lydelse: ”Bolaget ska inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning [...]”. Konsekvenserna av en sådan formulering blev att det var den svenska energiförsörjningen som skulle vara ekologisk, och därmed öppnades möjligheten för bolaget att göra vilka investeringar det ville i fossilkraft utanför Sveriges gränser. Riksrevisionen framförde 2007 i rapporten Vattenfall – med vind i ryggen? (RiR 2007:29) att tillägget i Vattenfalls bolagsordning

var otydligt formulerat och att begreppen i tillägget lämnade utrymme för flera tolkningar. Regeringen har därefter tagit fram ett nytt, förtydligt ägaruppdrag där otydligheterna har tagits bort (prop. 2009/10:179, bet. 2009/10:NU23). År 2012 tog Vattenfall även beslut om nya hållbarhetsmål som bl.a. innebär att Vattenfall ska minska sina koldioxidutsläpp från 90 till 65 miljoner ton till 2020.

Under den tidigare socialdemokratiska regeringens tid skedde en gigantisk expansion av Vattenfall i Europa via köp av kolkraftverk och stora kärnkraftsinvesteringar i Tyskland. Dessa investeringar har tyvärr inte visat sig vara hållbara för Vattenfall. I förhållande till anskaffningsvärde har Vattenfall skrivit ned 117 procent av värdet för den tyska kärnkraften och 42 procent av värdet för Nuon. Nedskrivningarna av den tyska kärnkraften är en betydligt högre andel av förvärvskostnaden än nedskrivningarna av Nuon. I Regeringskansliet har man letat efter dokument som klargjorde vad det fanns för analyser, regeringsunderlag, promemorior, samordningsdiskussioner och dialoger mellan bolaget och den socialdemokratiska regeringen under den perioden. Ingen dokumentation har hittats. I juni 2004 redovisade Riksrevisionen i rapporten Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18) en granskning av Vattenfall och statens ägarförvaltning av bolaget. Granskningen omfattade genomförandet av Vattenfalls uppgift inom ramen för de miljö- och energipolitiska målen som riksdagen fattat samt redovisningen av bolagets etablering och verksamhet i Tyskland. Riksrevisionen framförde att otydliga formuleringar av Vattenfalls eventuella bidrag till genomförandet av svensk miljö- och energipolitik hade skapat utrymme för olika tolkningar. Riksrevisionen kritiserade att styrelsen och ägarförvaltningen inte hade tagit initiativ till att precisera Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag. Den s.k. formlösa styrningen av Vattenfall, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som inte dokumenteras i alla delar, hade enligt rapporten begränsat Riksrevisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad. Vidare menade Riksrevisionen att ägarförvaltningen inte hade behandlat frågan om Vattenfalls expansion i Tyskland på ett tydligt sätt. Vattenfalls investeringar i Tyskland innebar en markant förändring av bolagets tidigare verksamhetsinriktning och strategi samt ett i väsentliga delar ändrat ekonomiskt risktagande. Ägarförvaltningens styrning av bolaget hade inte varit tillräckligt tydligt för att undvika risken att bolagets verksamhet i Tyskland uppfattades stå i betydande motstridighet till svenska miljö- och energipolitiska mål. Riksrevisionen ansåg, med anledning av omfattningen av och inriktningen på Vattenfalls expansion i Tyskland, att styrelsen eller äga förvaltningen borde ha verkat för ett formellt ställningstagande till bolagets planer.

I en reservation (S, MP, V) tillstyrktes yrkandet om en granskningskommission. I reservationen anfördes bl.a. att det inte var tillräckligt med en granskning i konstitutionsutskottet. Det behövdes enligt reservationen en vidare granskning än den som granskningsanmälan till konstitutionsutskottet avsåg. Vidare ville reservanterna se en oberoende expertgranskning och menade att det är viktigt att ta lärdom av det inträffade för att för framtiden säkerställa att staten agerar som en ansvarsfull ägare. Reservanterna ansåg därför att riksdagen genom ett tillkännagivande skulle uppmana regeringen att tillsätta en oberoende granskningskommission för att utreda berednings- och beslutsprocessen inför

köpet av Nuon. En sådan kommission borde enligt reservationen bestå av oberoende experter med kunskaper inom olika kompetensområden som bidrog till att besvara bl.a. följande frågor:

- Vilket informationsunderlag inför beslutet fanns hos Vattenfall respektive ägaren?
- Hur utbyttes informationen mellan bolaget och ägaren, särskilt med beaktande av den riskanalys som gjordes inför affären?
- Stämmer det att regeringen före köpet informerades av konsultföretaget McKinsey om att ett köp skulle kunna leda till att Vattenfall tvingades till ett framtida kapitaltillskott från skattebetalarna, och om så var fallet, varför godkändes ändå affären?
- Vilka åtgärder har regeringen vidtagit respektive avser regeringen att vidta för att undvika att liknande händelser upprepas?

I näringsutskottets betänkande fanns även en motivreservation (SD).

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2013/14:141).

### *Tidigare granskningar av konstitutionsutskottet*

Våren 2003 granskade konstitutionsutskottet f.d. näringsminister Björn Rosengrens hantering av energimarknaden (bet. 2002/03:KU30 s. 54 f.). På frågor från utskottet anfördes från Regeringskansliets sida att styrelsen är regeringens främsta verktyg för att se till att ett statligt bolag agerar inom ramen för de riktlinjer som riksdagen beslutat. Avseende Vattenfall hade regeringen tillsatt en styrelse med en bred kompetens, från både näringslivet och den politiska världen, för att svara för förvaltningen av bolagets angelägenheter. Dessutom hade regeringen sett till att Näringsdepartementet hade direkt representation för att aktivt kunna följa och förvalta bolaget. Därmed hade regeringen vidtagit de åtgärder som krävdes för att se till att Vattenfall följde riksdagens beslut. Vattenfall AB hade också följt riksdagens riktlinjer. I proposition 1996/97:84 hade regeringen tydligt angett att Vattenfall på ett effektivt sätt skulle producera och leverera el till sina kunder och att detta skulle ske på ett affärsmässigt sätt. Detta gällde även investeringar i förnybar energi och forskning och utveckling. Vattenfall hade investerat för att förbli ett konkurrenskraftigt, svenskbaserat företag i framtiden. Bolaget hade också investerat i forskning och utveckling och i produktion från förnybara energikällor, så långt som det var möjligt på affärsmässig grund. Vattenfalls investeringar i förnybar energi uppgick till ca 4,3 miljarder kronor från 1997. Vattenfall satsade på forskning och utveckling inom bl.a. vindkraftverk, bioenergi, decentraliserad el- och värmeproduktion och solenergi.

Vidare anfördes följande från Regeringskansliets sida som svar på frågor från utskottet. Enligt den arbetsordning för styrelsens arbete som Vattenfall AB hade antagit, och som följde den rekommendation som Näringsdepartementet hade utformat, skulle styrelsen genom styrelseordförande samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av "avgörande betydelse". Dit hörde

"främst strategiska förändringar i företagens verksamhet och större förvärv, fusioner (och) beslut som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt". Vattenfalls strategi att vara aktiv internationellt genom bl.a. förvärv hade kommunicerats i bolagets årsredovisningar sedan åtminstone 1996. Vidare hade regeringen i sin årliga skrivelse till riksdagen redogjort för bolagets affärsidé, strategi, avkastningskrav och utdelningspolicy. Regeringen hade därvid särskilt redovisat Vattenfalls vision att bli en ledande aktör på den europeiska energimarknaden i den årliga skrivelsen till riksdagen. Denna redovisning hade skett sedan åtminstone 1996. Riksdagsledamöterna hade också sedan bolagiseringen inbjudits till Vattenfalls bolagsstämma och hade rätt att där ställa frågor direkt till företagsledningen. När det gällde investeringarna i Tyskland följde ordföranden och VD:n gällande arbetsordning för styrelsen och informerade ägaren. Ägaren konstaterade då att Vattenfalls verksamhet och investeringarna låg i linje med verksamhetsinriktningen som riksdagen hade beslutat. Investeringarna följde också den strategi som hade redovisats öppet till riksdagen och allmänheten sedan 1996.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt ställningstagande att de olika mål som Vattenfall i sin verksamhet skulle uppfylla uppenbarligen inte hade kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Något som väckt ett särskilt intresse vid utskottets granskning var de stora investeringar som Vattenfall gjort i Tyskland. Det kunde enligt utskottet givetvis finnas utrymme för olika bedömningar i frågan om huruvida dessa investeringar bidragit till att uppnå målen för Vattenfalls verksamhet. Vad som kommit fram under granskningen gav emellertid inte grund för någon annan bedömning än att Vattenfalls agerande kunde anses förenligt med vad riksdagen hade beslutat. Utskottet hade följaktligen inte skäl att rikta kritik mot regeringen eller något enskilt statsråd för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall eller för att ha åsidosatt vad riksdagen beslutat. I en reservation (M, FP, KD, C, MP) framhölls att något som särskilt föll i ögonen vid granskningen var att Vattenfall hade gjort stora investeringar i Tyskland. Det torde enligt reservanterna vara rätt uppenbart att dessa investeringar inte stod i överensstämmelse med den långsiktiga inriktning som låg till grund för den politiskt beslutade omställningen av energisystemet i Sverige. Besluten om investeringar i Tyskland hade genom underhandskontakter varit förankrade i regeringen och genomförts med ett uttalat stöd från regeringens företrädare. Det kunde därför sättas i fråga om regeringen hade varit tillräckligt aktiv när det gällde att ge Vattenfall erforderliga direktiv för att verksamheten inom detta område skulle präglas av de målsättningar som låg till grund för svensk energipolitik. De olika mål som Vattenfall i sin verksamhet skulle uppfylla hade uppenbarligen inte kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Regeringens styrning hade i väsentliga hänseenden utövats formellt, något som minskade möjligheterna att i efterhand granska vad som hade förekommit. Det gick efter granskningen likväl inte att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen utövat inte hade varit tillräcklig. Det sätt på vilket Vattenfall uppträtt kunde inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen beslutat. Reservanternas slutsats blev att regeringen inte kunde undgå

kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall. Riksdagen ställde sig bakom reservationen (kammarens protokoll 2002/03:117 den 5 juni 2003).

Hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10 s. 66). Utskottet erinrade i sitt ställningstagande inledningsvis om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen samt pekade på de möjligheter till styrning som bl.a. framgår av aktiebolagslagen. Utskottet pekade också på att särskilt under den senaste 15-årsperioden hade samtidigt, på grund av avregleringar och marknadsutvecklingen, flertalet av de bolag regeringen förvaltar förändrats från monopolföretag med särskilda uppgifter till företag med större marknadsinriktning. Det torde därvid vara ofrånkomligt att det emellanåt i förvaltningen av ett bolags angelägenheter uppkommer beslutssituationer som fordrar avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål, då det inte framstår som självklart vilket mål som ska prioriteras. I egenskap av företrädare för det statliga ägandet har regeringen att verka i enlighet med de beslut som fattats av riksdagen rörande enskilda bolags verksamhet. Regeringen har ett politiskt ansvar i fråga om den statliga företagsverksamheten. Från de utgångspunkter som utskottet hade att beakta var det av betydelse att styrningen skedde på ett sätt som skapade möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen skulle göras i medvetande om detta.

Under våren 2005 granskade konstitutionsutskottet regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2004/05:KU20 s. 216 f.). I utskottets ställningstagande anfördes att underlaget för utskottets granskning bl.a. hade utgjorts av Riksrevisionens rapport Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning. Samma rapport hade utgjort underlag vid näringsutskottets behandling av Riksrevisionens styrelses framställning med anledning av rapporten. Näringsutskottet hade avstyrkt framställningen och därvid gjort ingående bedömningar i sådana frågor som utskottet nu granskade. Riksdagen hade beslutat i enlighet med näringsutskottets förslag. Konstitutionsutskottets granskning med bl.a. utfrågningar av statsministern och ansvariga statsråd m.fl. hade inte gett konstitutionsutskottet anledning att göra andra bedömningar än de näringsutskottet redovisat i sitt ställningstagande. Något uttalande i övrigt från konstitutionsutskottets sida med anledning av granskningen var inte påkallat. Konstitutionsutskottets granskning gav inte utskottet anledning att göra andra bedömningar än de som näringsutskottet redovisat i sitt ställningstagande.

I en reservation (M, FP, KD, C) framhölls bl.a. att granskningen visat att regeringen brustit i genomförandet av riksdagens beslut när det gällde Vattenfall. Under flera år hade varken regeringen, genom ägarförvaltningen, eller styrelsen tagit något initiativ till att förtydliga Vattenfalls roll inom ramen för riksdagens mer allmänt hållna direktiv från 1997. Detta hade fört med sig att

Vattenfalls uppdrag kunde ges motstridiga tolkningar. Regeringen hade visserligen tagit till sig den kritik som framförts och lagt fram ett förslag till ändring i bolagsordningen som hade antagits av bolagsstämman. Ändringen i bolagsordningen var dock inte tillräcklig för att förändra den dittillsvarande situationen som innebar att flera tolkningar kunde göras när det gällde avvägningen mellan affärsmässighet och andra mål. Reservanterna fann också dokumentationen otillfredsställande. Mot den angivna bakgrunden kunde de ansvariga statsråden inte undgå kritik för sättet att styra Vattenfall på och för bristen på dokumentation. Riksdagen ställde sig bakom reservationen (kammarens protokoll 2004/05:133 den 3 juni 2005).

Våren 2007 granskades regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2006/07:KU20 s. 225 f.). Under rubriken Gällande bestämmelser redovisades att konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Hur statliga bolag sköter sina angelägenheter faller utanför utskottets granskningsområde. I sitt ställningstagande utgick utskottet från att regeringen vid ägarstyrningen av de statliga bolagen iakttar vad riksdagen har bestämt för bolaget. När det gäller Vattenfall hade riksdagen bestämt bl.a. att bolaget skulle satsa på ny elproduktionsteknik samt investera i förnybara energislag inom ramen för krav på affärsmässighet. Det var bolagets styrelse som ansvarade för bolagets beslut. Riksdagens krav på att bolaget agerade affärsmässigt medförde att motsvarande krav ställdes på ägaren. Det krävdes därför en varsamhet i ägarens kontakter med ledningen för bolaget så att det blev klart för omgivningen hur ansvaret var fördelat mellan ägaren och ledningen för bolaget. Vad som framkommit i granskningen föranledde i övrigt inget uttalande.

Våren 2008 granskade utskottet bl.a. försäljningen av vissa statliga bolag (bet. 2007/08:KU20 s. 129). Utskottet underströk vikten av att tillföra akterna dokumentation som gjorde det möjligt att följa viktiga händelseförlopp som avsåg ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som kunde ha förekommit mellan ägarförvaltningen och bolag inom ramen för de genomgångar av de statliga företagen som gjorts inför bedömningarna om försäljning.

Hösten 2008 granskade utskottet rutinerna i Regeringskansliet i fråga om Riksrevisionens granskningar och granskade särskilt dokumentationen av Regeringskansliets bolagsförvaltning (bet. 2008/09:KU10). I betänkandet redovisades riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning som beslutats den 30 mars 2006. Enligt riktlinjerna ska dokumentationen av förvaltningen göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och ge en god överblick över vilka ställningstaganden som skett i sådana frågor samt på vilka underlag de grundats. Det ska vara möjligt att för sådana frågor kunna följa vilka kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltningen och bolagen. För varje bolag bör därför årligen ett ärende läggas upp i en s.k. årsakt. Till akten förs enligt riktlinjerna handlingar och uppgifter som avser den löpande förvaltningen, bl.a. kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget i förvaltningen viktigare frågor, i den omfattning som krävs för att

följa viktigare händelseförlopp och övriga frågor som lett till ägarförvaltningens ställningstagande. Dokumentationen kan ske såväl genom att en promemoria fogas till akten som genom att en anteckning görs på aktkappan eller i annat dokument. Sådana anteckningar och liknande material ska snarast tillföras akten för arkivering. I riktlinjerna påpekas att en inte obetydlig del av det material som rör förvaltningen av ett bolag utgörs av Regeringskansliets interna arbetsmaterial. Exempel kan vara interna analyser, föredragningspromemorior eller annat material som syftar till att informera internt i Regeringskansliet om händelser i bolaget. Senast i samband med att årsakten avslutas, dvs. ärendet läggs ad acta, tar man ställning till vilka dokument och uppgifter som ska finnas kvar i akten för arkivering.

Våren 2010 granskade utskottet regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2009/10:KU20 s. 228 f.). Granskningen föranleddes av två granskningsanmälningar. Enligt den ena anmälningen fanns en motsättning i bolagsordningen för Vattenfall mellan det affärsmässiga och miljötänkandet. I den andra granskningsanmälningen hänvisades till att nyhetsrapporteringen om Vattenfall hade väckt frågor om hur regeringens klimat- och energipolitik egentligen såg ut och vem som drev den men också om styrningen av bolaget. Utskottet skickade i granskningsärendet ett antal frågor till Regeringskansliet. Som svar översändes till utskottet promemorior upprättade inom Näringsdepartementet.

I promemoriorna anfördes bl.a. att de instruktioner som finns för bolaget har sin grund i riksdagens beslut och återfinns bl.a. i bolagsordningen. Vid årsstämman i bolaget överlämnas dessutom den s.k. ägarappen. Denna innehåller bakgrund och motiv för bolagets bildande (där bl.a. riksdagens beslut beträffande bolaget återges), bolagsordningen, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande (dvs. Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande och Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande) samt bolagets ekonomiska mål. Härutöver hade regeringen genom den löpande dialogen med bolaget erhållit information om bolagets situation och framfört sin syn på frågor som varit föremål för diskussion eller som regeringen funnit anledning att uppmärksamma. Vidare hade näringsministern tagit initiativ till ett arbete kring ny strategi för bolaget. Mot bakgrund av detta arbete uttalade ägaren vid bolagets årsstämma 2009 vilka frågor som ägaren såg ett behov av att bolaget särskilt skulle uppmärksamma. Regeringen tog under 2008 initiativ till en tätare, tydligare och mer kvalitativ dialog med bolaget. Möten skedde vid behov, vilket betydde kvartalsvis, månadsvis, veckovis eller dagligen med de personer som ansvarar för en viss fråga. Detta hade i sin tur medfört att styrningen har blivit mer aktiv. Sedan första kvartalet 2009 skedde t.ex. en regelbunden uppföljning av och diskussion kring mål och prioriterade aktiviteter.

När det gällde ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare anfördes i svarspromemoriorna att enligt arbetsordningen för Vattenfall AB skulle styrelsen genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. I arbetsordningen exemplifieras sådana

frågor som främst större strategiska förändringar i Vattenfall AB:s eller koncernens verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar men även beslut som innebär att Vattenfall AB:s eller koncernens riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt. Det är styrelsen som har att bedöma i vilka fall samordningen ska ske inför ett visst styrelsebeslut. Från regeringens sida tolkades begreppet ”samordna” som ett utbyte av information/synpunkter för att i frågor av avgörande betydelse nå ställningstagande som såväl styrelsen som ägaren kunde ställa sig bakom. Samordningen kan resultera i att ägaren instruerar bolaget att agera alternativt inte agera på ett visst sätt. Det berörda statsrådet ansvarar för samordningen, och från bolagets sida ansvarar styrelseordföranden. Dessa kontakter dokumenteras i årsakten för bolaget eller i särskild akt. Inför bolagets beslut att ingå ett s.k. kontrollavtal den 19 juni 2008 med dess helägda tyska dotterföretag Vattenfall Europe AG genomfördes inte någon samordning med ägaren. Styrelseledamoten från Näringsdepartementet deltog i det styrelsesammanträde i mars 2008 då styrelsen fattade beslut om att ingå det s.k. kontrollavtalet. Vid exempelvis Vattenfalls förvärv av Nuon samordnade styrelsen genom styrelseordföranden sin syn med ägaren. Dessa kontakter dokumenterades i årsakten för bolaget.

Investeringsplaner är enligt svaren från Näringsdepartementet typiskt sett en fråga för styrelsen att besluta om men kan diskuteras i den fortlöpande dialogen med ägaren. I den dialogen hade regeringen framför allt tydliggjort ägarens inställning i fråga om det uppdrag som styrelsen hade att iaktta vid sin förvaltning av bolagets angelägenheter. I den mån investeringsplaner utgör eller innefattar sådana frågor som styrelsen enligt arbetsordningen ska samordna med ägaren ansvarar styrelsen genom styrelseordföranden för att samordningen sker. Några riktlinjer för investeringar i kraftproduktion som är baserad på fossila bränslen, t.ex. kolkraft, finns inte.

Sedan första kvartalet 2009 finns enligt promemoriorna agendor dokumenterade i årsakten för de kvartals- och månadsvisa möten för informationsutbyten som äger rum mellan företrädare för regeringen och bolaget. I den mån dessa möten resulterar i ställningstaganden och/eller instruktioner från ägarens sida dokumenteras dessa i årsakten eller i en särskild akt. De veckovisa eller dagliga kontakter som äger rum med bolaget är av mer löpande karaktär vid behov. Ställningstaganden och instruktioner som görs inom ramen för dessa kontakter dokumenteras också i årsakten eller i särskild akt.

Vidare anges i svaren att statens ägarrepresentant på Vattenfalls årsstämma den 29 april 2009 lämnade instruktionen att Vattenfall skulle fokusera på (i) värdeskapande, lönsamhet och kostnads kontroll, (ii) den europeiska omställningen till hållbara energisystem, samt (iii) att stärka varumärket Vattenfall så att det speglar de höga ambitioner som finns hos ägare och företagsledning. Detta framfördes i ett tal av statssekreteraren Ola Alterå på stämman. Instruktionen fastställdes inte av bolagsstämman genom beslut.

Som svar på en fråga från utskottet om vad syftet var med att en av styrelseledamöterna i Vattenfall var kansliråd vid Näringsdepartementets enhet Statligt ägande anfördes att ägarens krav på insyn i verksamheten tillgodosågs



genom en sådan styrelsemedverkan och att den gav en möjlighet till aktiv förvaltning. Styrelsemedverkan medför även att styrelsen samlat får en för bolaget relevant kompetens. Denna medverkan fråntar dock inte styrelsen dess ansvar enligt arbetsordningen att genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. Det är styrelsen som helhet som ska besluta om en fråga är av avgörande betydelse och som följaktligen beslutar om någon samordning ska ske.

Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande.

Utskottet vill inledningsvis erinra om sina tidigare uttalanden om att det ligger i sakens natur att det vid sidan av den formella styrningen förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen, särskilt när staten är enda aktieägaren. Riksrevisionen påpekade 2004 brister i dokumentation och möjlighet till uppföljning beträffande styrningen. Utskottets granskning visar att enligt de riktlinjer som numera införts, förs till akten handlingar och uppgifter som avser den löpande förvaltningen, i den omfattning som krävs för att följa viktigare händelseförlopp, och övriga frågor som lett till ägarförvaltningens ställningstagande. Utskottet vill understryka vikten av god dokumentation, för att man så långt som möjligt ska kunna följa upp och i efterhand granska hur den löpande förvaltningen närmare har gått till.

Från regeringens sida har framhållits att man inte detaljstyr bolagen utan fastställer principer och riktlinjer och att man velat komma ifrån att styrningen sker informellt och utan fullgod information. Granskningen ger vid handen att det också har skett en utveckling av styrningen – från mer av informell styrning till mer av formellt grundad styrning.

Även de löpande kontakter som bolaget haft med departementet har ändrat karaktär. Möten av mer löpande art sker numera främst med ansvarig statssekreterare snarare än, som tidigare varit fallet, direkt med näringsministern. Näringsministern håller sig underrättad och involveras framför allt när det gäller frågor av mer strategisk och övergripande inriktning. Dokumentation kring dessa möten har tillställts utskottet. Utskottet kan konstatera att det råder samstämmighet om att Näringsdepartementets ledning och Vattenfalls ledning haft tolv möten under den före ordförandens tid, varav ministern och/eller statssekreteraren sammanträtt med styrelseordföranden vid tio av dessa tillfällen.

Den s.k. samordningen är en särskild form av kontakt som enligt bolagsstyrelsens arbetsordning ska ske när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden, som t.ex. när riskprofilen förändras på ett avsevärt sätt. Granskningen visar att någon sådan samordning med näringsminister Maud Olofsson, som alltid sker på begäran av styrelseordföranden, inte ägde rum under den tidigare styrelseordförandens tid. Enligt vad som framkommit under utfrågningarna skedde dock samordning om processen som ledde fram till det s.k. kontrollavtalet med tidigare näringsminister. Någon ytterligare samordning i ärendet med den nuvarande näringsministern bedömde därför den dåvarande ordföranden inte vara nödvändig. Utskottet konstaterar dock att dokumentation kring denna tidigare samordning saknas.

Utskottet kommer att följa den fortsatta utvecklingen av regeringens arbete med dokumentationen. Det finns dock anledning att nu peka på att dokumentationen över ett möte inte behöver utgöras av mötesanteckningar, utan många gånger kan det, beroende på vad som är lämpligt i det aktuella fallet, vara tillräckligt med annan dokumentation, t.ex. i form av OH-bilder som visats vid mötet.

Utskottet anser att vad som framkommit i ärendet inte ger utskottet skäl till någon annan bedömning än att ministrernas agerande i fråga om styrningen av Vattenfall AB står i överensstämmelse med gällande regelverk.

I en reservation (S, MP, V) anfördes bl.a. att näringsminister Maud Olofsson inte kunde undgå kritik för att hon brustit i att aktivt följa bolaget så som det krävs för förvaltningen av bolaget och för att det i allt väsentligt saknades dokumentation kring innehållet i kontakterna mellan bolaget och Näringsdepartementet.

Hösten 2010 granskade utskottet ägarförvaltningen av statliga bolag avseende rutiner för samordning och ägarrepresentation (bet. 2010/11:KU10 s. 46 f.). Utskottet anförde bl.a. att uppgifter om kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget bör föras till och bli kvar i akten i den omfattning som krävs för att i efterhand kunna följa viktigare händelseförlopp, detta även om kontakterna är sådana att de inte direkt kräver ett ställningstagande från ägarens sida.

Våren 2012 granskade utskottet (bet. 2011/12:KU20) regeringens styrning av bl.a. Vattenfall i fråga om ersättning till vissa ledande befattningshavare. Granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

### *Interpellationer och skriftliga frågor*

I en interpellation den 25 februari 2013 (ip 2012/13:297) till finansminister Anders Borg undrade Fredrik Olovsson (S) följande:

Kände Finansdepartementet och finansministern till de varningar som förelåg inför Nuonaffären?

Vilken bedömning gjorde finansministern i så fall av relevansen i dessa varningar?

Vilket råd gav finansministern till statsministern och de partiledare som gav klartecken för affären?

Liknande frågor ställdes till statsminister Fredrik Reinfeldt i en interpellation (2012/13:277) den 15 februari 2013 av Per Bolund (MP) till statsministern. Frågorna var:

Vilken information fick statsministern om Nuonaffären innan den genomfördes?

Gav statsministern i förväg sitt godkännande till affären?

Avser statsministern att ändra organisationen inom Regeringskansliet för att bättre hantera stora statliga företagsaffärer?

Motsvarande fråga om statsministern hade känt till och godkänt affären ställdes av Jennie Nilsson (S) i en interpellation den 18 februari 2013 (ip. 2012/13:278) till statsminister Fredrik Reinfeldt.

Som svar på interpellationerna anförde statsrådet Peter Norman bl.a. följande i kammaren den 5 mars 2013.

Av aktiebolagslagen följer att ett bolags styrelse ansvarar för och fattar beslut i samtliga bolagsfrågor som inte ägaren på bolagsstämman givit särskilda anvisningar om. Det ankommer därmed på styrelsen att ta det fulla ansvaret för förvaltningen av bolagets angelägenheter och att bedöma bolagets risker och ekonomiska ställning. Mot denna bakgrund har regeringen inte fattat något beslut avseende Vattenfalls förvärv av Nuon.

Enligt statens ägarpolicy är de statliga bolagens styrelser skyldiga att inför särskilt viktiga avgöranden samordna sin syn i dessa frågor med företrädare för ägaren. Det är också styrelsens ansvar att bedöma i vilka fall som samordning bör ske. Även om samordning skett med ägaren är det alljämt styrelsen som fattar och ansvarar för bolagets beslut.

Vattenfalls förankring med ägaren inför bolagets förvärv av Nuon skedde genom att styrelsen samordnade sin syn på förvärvet med ägaren, som i detta fall företrädde av Näringsdepartementet och dess departementschef. Till stöd för sin bedömning av förvärvet av Nuon i februari 2009 hade ägaren i huvudsak två underlag, dels ett underlag från ett strategiarbete där större förvärv utvärderades, dels ett underlag från en oberoende konsult som gjort en bedömning av ett marknadsmässigt prisintervall för Nuon vid tidpunkten för förvärvet. Till grund för den senare konsultens bedömning låg olika värderingsmetoder, exempelvis diskontering av framtida förväntade vinster, noterade bolags marknadsvärde samt genomförda köp och försäljningar av jämförbara bolag inom energisektorn.

Sammanfattningsvis har således ägaren inför förvärvet av Nuon erhållit viss information från Vattenfall i en löpande ägardialog och även tagit fram ett eget underlag för att bilda sig en uppfattning om det föreslagna förvärvet. Däremot har regeringen inte fattat något beslut om Vattenfalls förvärv av Nuon. Detta beslut fattades av bolagets styrelse. Beslutet var dock förankrat hos ägaren genom ansvarigt statsråd, och därmed får regeringen anses informerad.

I en skriftlig fråga den 26 juli 2013 (2012/13:674) till statsministern Fredrik Reinfeldt undrade frågeställaren Anders Karlsson (S) om statsministern avsåg att ta något initiativ till förändringar av rutiner och arbetsformer i Regeringskansliet eller för det så kallade inre kabinettet med anledning av de obesvarade frågor och oklarheter som fanns kring Nuonaffären?

I en skriftlig fråga samma dag (2012/13:676) till statsrådet Peter Norman uppger samme frågeställare följande.

Vid en presskonferens kring Vattenfall den 23 juli har statsrådet lämnat följande uppgift:

”Beslutet att förvärva Nuon fattades av Vattenfalls styrelse. Det togs inte av regeringen. De stämde av med Maud Olofsson som ställde relevanta kontrollfrågor. Hon var informerad, därmed kan man säga att regeringen var informerad, men hon stämde inte av med de andra partiledarna.”

Anders Karlsson frågade mot bakgrund av vilka fakta och argument statsrådet hävdade att statsministern och partiledarna inte var informerade om Nuonförvärvet.

Som svar på de båda frågorna skrev statsrådet Peter Norman den 19 augusti 2013 följande.

Det var Vattenfalls styrelse som fattade beslutet om förvärvet av Nuon. Av aktiebolagslagen följer att ett bolags styrelse ansvarar för och fattar beslut i samtliga bolagsfrågor som inte ägaren på en bolagsstämma givit särskilda anvisningar om. Styrelsen för Vattenfall samordnade sin syn med ägaren innan Nuon förvärvades. Informationen skedde genom att bolaget hade kontakt med ansvarigt statsråd, som vid denna tidpunkt var dåvarande chefen för Näringsdepartementet. Genom att ansvarigt statsråd var informerat om styrelsens beslut får regeringen anses ha varit informerad. Ansvarigt statsråd ställde relevanta kontrollfrågor, bland annat om Vattenfall kunde klara avkastningen om de gjorde denna investering. Mot bakgrund av det

positiva svaret från styrelsen på denna fråga fann statsrådet inte skäl att ifrågasätta den eniga styrelsens bedömning.

Det så kallade inre kabinettet är ett forum för diskussioner mellan partiledarna och där fattas inte formella beslut. Det i den ena frågan nämnda dokumentet från Näringsdepartementet återspeglar inte hur information i frågan delades inom Regeringskansliet. Inget regeringsbeslut fattades kring förvärvet och det skedde inte heller någon information till övriga partiledare före förvärvet.

Vattenfall har sedan sommaren 2010 ett nytt uppdrag. Statens ägarpolicy har utvecklats och är i dag ett tydligare ramverk än vad som tidigare var fallet. Bland annat har rutinerna för styrelsens samordning med ägaren inför särskilt viktiga avgöranden förtydligats. Detta står i kontrast till oklarheterna kring Vattenfalls förvärv under tidigare socialdemokratiska regeringar.

För en aktiv ägare sker en löpande dialog med bolagen via ordföranden. Regeringen arbetar kontinuerligt med att skärpa rutinerna och effektivisera styrningen av de statligt ägda bolagen.

Mot denna bakgrund avser jag inte att vidta några ytterligare åtgärder.

I en interpellation den 30 augusti 2013 (ip. 2012/13:510) frågade Mikael Damberg (S) statsminister Fredrik Reinfeldt om han var informerad om Nuonaffären. Interpellanten hänförde sig bl.a. till uppgifter i Svenska Dagbladet om att Vattenfall tvingats betala ränta på den resterande betalningen för Nuon och om att det fanns hemliga avtal.

Den 12 september 2013 besvarades interpellationen av statsrådet Peter Norman. Han anförde bl.a. följande.

Inledningsvis vill jag klargöra att regeringen inte fattat något beslut avseende Vattenfalls förvärv av Nuon. Det följer av aktiebolagslagen att bolagets styrelse ansvarar för bolagets förvaltning. Styrelsen fattar, med beaktande av eventuella särskilda anvisningar från bolagsstämman, beslut i samtliga bolagsfrågor där stämman inte är exklusiv beslutsfattare. Styrelsen för Vattenfall samordnade sin syn med ägaren innan Nuon förvärvades. Informationen lämnades av bolaget vid kontakt med det ansvariga statsrådet, som vid denna tidpunkt var dåvarande chefen för Näringsdepartementet.

Genom att ett ansvarigt statsråd får information får regeringen anses bli informerad. Det ansvariga statsrådet ställde relevanta kontrollfrågor, bland annat om Vattenfall kunde klara avkastningen med denna investering. Mot bakgrund av det positiva svaret från styrelsen på denna fråga, och budskapet i rapporter som beställts från externa rådgivare, fann statsrådet inte skäl att ifrågasätta den eniga styrelsens bedömning.

Eftersom något regeringsbeslut inte fattades kring förvärvet lämnades inte information till övriga partiledare före förvärvet.

Vidare uppgav statsrådet Peter Norman i interpellationsdebatten bl.a. följande.

Att Vattenfall genom hemliga avtal skulle ha förbundit sig att inte göra förändringar i Nuon är heller inte sant. Det är kort och gott felaktigt. Man kan till och med se att det under det senaste året har annonserats fler uppsägningar i Holland än i Sverige.

Var den informationen kommer ifrån vet jag inte. Den är inte sann. Det har också visat sig i praktiken. Dessutom är det väldigt vanligt vid sådana här stora affärer att företag delfinansierar stora investeringar med lån. Så ser dagens affärsliv ut. Att Vattenfall väljer denna form tillsammans med Nuon är inget konstigt.

När det gäller informationsfrågan sade jag på en pressträff i juli att jag har talat med berörda personer angående informationsfrågan. Jag har kommit fram till att bolagets styrelse hade kontakt med ansvarigt statsråd, Maud Olofsson. Hon ställde kontrollfrågor som var relevanta. Hon tog också fram externt material för detta, som var alldeles utmärkt, och bildade sig en uppfattning. När bolaget kunde svara lugnande på hennes frågor fann hon inte skäl att motsätta sig affären. Jag sade då, och hävdar fortfarande, att övriga partiledare inte var informerade.

---

Vad gäller Näringsdepartementets logg har jag ingen förklaring mer än att vår bedömning är att den inte ger en representativ bild av verkligheten. Dessutom kommer hela saken att granskas av KU. Då utgår jag från, Eva-Lena Jansson, att även statsministern kommer att bli kallad och få svara på frågor där. Det är heller inget konstigt med det.

### *Frågestunder*

Vid riksdagens frågestund den 14 februari 2013 svarade näringsminister Annie Lööf på en fråga från Carina Adolfsson Elgestam (S) om statsministern haft kännedom om eller godkänt Nuonaffären. Näringsministern svarade följande.

Som frågeställaren vet var jag inte statsråd i den regering som handhade Nuonaffären. När styrelsen för Vattenfall skulle analysera och därefter genomföra förvärvet informerade man självklart dåvarande näringsminister Maud Olofsson och Näringsdepartementet och därmed hela regeringen. Konstitutionsutskottet, som jag då var ledamot i, granskade detta förlopp under förra mandatperioden och kom fram till att det regelverk som fanns följdes. Om statsministern har varit informerad kan han nog själv bäst svara på.

Vid statsministerns frågestund den 21 februari 2013 frågade Mikael Damberg (S) varför statsministern godkände förvärvet av Nuon. Statsminister Fredrik Reinfeldt svarade bl.a. följande.

Jag ska ge samma svar i dag som jag har givit i alla andra sammanhang: Regeringen har inte fattat något beslut om detta; det har gjorts i Vattenfalls styrelse. Det är förankrat i regeringen via då ansvarigt statsråd, Maud Olofsson. Detta har hon redogjort för. Jag ifrågasätter om det är möjligt att som Socialdemokraterna nu gör i kampanjer framställa det som att 97 miljarder därmed har gått förlorade. Jag skulle tycka att det vore intressant om Mikael Damberg kunde redogöra för hur Stefan Löfven har kommit fram till denna siffra, att vi skulle ha förlorat 97 miljarder. Jag tror att det är för tidigt att säga något om detta. Nuon är en del av Vattenfall, och avkastningen har gått upp. Man måste se till mer än pris. I Vattenfalls styrelse satt vid detta tillfälle den tidigare socialdemokratiska näringsministern Anders Sundström. Då blir onekligen frågan tillbaka till Socialdemokraterna: *Finns det inget ansvar alls hos Vattenfalls styrelse för detta beslut?*

### *Uppgifter i massmedia*

Före Vattenfalls förvärv av Nuon förekom i massmedier artiklar om Vattenfalls planer på att förvärva ett annat europeiskt bolag.

Den 8 januari 2009 publicerades på Thomson Reuters webbplats en artikel med rubriken "RWE leading candidate to buy Essent-paper". I artikeln angavs

att det tyska bolaget RWE var främsta kandidat att ta över det holländska Essent. Svenska Vattenfall var bl.a. ett av de bolag som deltog i budgivningen på Essent. De holländska bolagen Essent och Nuon sökte enligt artikeln utländska samarbetspartner.

I en annan artikel publicerad på Thomson Reuters webbplats den 13 januari 2009 med rubriken ”Vattenfall, losing Essent, may lead charge” angavs bl.a. att den svenska kraftgruppen Vattenfall kommer att bli en stark utmanare för att ta över en andel i det holländska Nuon.

På Affärsvärldens webbplats publicerades den 21 januari 2009 en artikel med rubriken ”Vattenfall växer i Europa”. I artikeln angavs att statliga Vattenfall siktar på att växa i Europa genom uppköp av andra el- och energiproducenter. Ett första steg skulle kunna vara att förvärva den holländska konkurrenten Nuon, enligt artikeln.

I en artikel publicerad den 8 februari 2009 på Thomson Reuters webbplats med rubriken ”UK’s Scottish & Southern in Vattenfall bid talks” uppges att tidningen Mail on Sunday rapporterade, utan att uppege källor, att det brittiska kraftbolaget Scottish & Southern Energyförde samtal om ett eventuellt uppköpserbjudande från svenska konkurrenten Vattenfall. Tidningen uppgav att Vattenfalls bud på Scottish & Southern var en reservposition i fall bolaget inte lyckades att köpa en andel i holländska Nuon.

I en artikel publicerad den 10 februari 2009 på Dagens Industris webbplats med rubriken ”Nederländska Nuon intresserar Vattenfall” angavs bl.a. att Vattenfall, efter att ha förlorat budgivningen om att få köpa det nederländska kraftbolaget Essent, pekades ut som en av budgivarna till nästa stora affär på den europeiska elmarknaden. Det var en andel om 40 procent av energiproduktionen och försäljningen inom kraftkoncernen Nuon som Vattenfall slogs för att förvärva, enligt artikeln.

I en artikel från TT med rubriken ”Vattenfall delar ut 6,9 miljarder”, som publicerades bl.a. på Dagens Nyheters webbplats den 12 februari 2009, angavs bl.a. att det den senaste tiden hade förekommit uppgifter om att Vattenfall skulle vara intresserat av att köpa det nederländska företaget Nuon.

I en artikel från TT med rubriken ”Historisk affär”, bl.a. publicerad på Af-tonbladets webbplats den 23 februari 2009 anges att Vattenfall mitt under finanskrisen gjorde en av de största affärerna i svensk företagshistoria – Nederländska Nuon köptes för nästan 100 miljarder kronor.

Vattenfalls köp av Nuon har under våren 2013 kommenterats i tidningsartiklar samt i radio och tv.

I en artikel på Svenska Dagbladets webbplats den 7 februari 2013 uppges att tidningen tagit del av hittills okända dokument som styrker att den dåvarande näringsministern Maud Olofsson den 11 februari 2009 informerades om detaljerna om Vattenfalls planer. Tidningen uppger att i en promemoria skriven av en tjänsteman vid Näringsdepartementets ägarenhet varnades Maud Olofsson för att köpet av Nuon inte ens på tio år skulle leva upp till Vattenfalls avkastningskrav. Tidningen hade fått veta att promemorian byggde på en analys av Näringsdepartementets tjänstemän. Enligt tidningen skickades även ett

e-postmeddelande från en tjänsteman på departementet bl.a. till bolagets dåvarande finanschef och till statens representant i Vattenfalls styrelse. I e-postmeddelandet angavs enligt tidningen att Vattenfall borde klara ett förvärv på i storleksordningen 70 miljarder kronor, men att även det priset skulle sätta press på koncernens lönsamhet. Tidningen uppger också att det i promemorian till Maud Olofsson hänvisades till ett oberoende utlåtande som ägarenheten beställt från investmentbanken Merrill Lynch.

I en annan artikel på Svenska Dagbladets webbplats den 7 februari 2013 uppges att den dåvarande näringsministern Maud Olofsson bekräftar för tidningen att hon inför affären tog del av en promemoria från ägarenheten på Näringsdepartementet. Maud Olofsson ska under veckorna före uppgörelsen ha stått i direkt kontakt med Vattenfalls ordförande.

Till Dagens eko uttalade finansminister Anders Borg den 14 februari 2013 att också Finansdepartementet var medvetet om problemen med Nuonaffären och reste ett antal frågor. I en artikel den 11 februari 2013 på Svenska Dagbladets webbplats anges att en medarbetare vid Finansdepartementet uttalat bl.a. att ”frågan aldrig hamnade på finansdepartementets bord”.

På Svenska Dagbladets webbplats uppgavs den 23 april 2013 att hela köpeskillingen på ca 100 miljarder kronor är långt ifrån betald. För Nuons tidigare ägare – nederländska kommuner och regioner – hade det varit en lysande affär, menade tidningen. Under hela perioden som affären genomförts hade dessa garanterats något som kunde betraktas som en årlig avkastning på 2 procent från Vattenfall.

Den 25 april 2013 uppgav Svenska Dagbladet att Vattenfall gjort flera åtaganden i samband med förvärvet av Nuon. Tidningen uppgav att det enligt dokument från köpet handlade bl.a. om att under åtta års tid investera i Nuons elproduktion och gas, att det nederländska bolagets huvudkontor och andra regionkontor inte skulle röras och att varumärket Nuon skulle fortleva vidare i fyra år.

### *Svarspromemorior från Regeringskansliet*

Utskottet sände den 28 november 2013 frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

Som svar på frågorna översändes till utskottet den 15 januari 2014 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A3.1.3). Bilaga 3 till svarspromemorian är sekretessmarkerad och återges därför i detta betänkande med vissa uppgifter borttagna.

I svaren anförs att de instruktionerna till Vattenfalls styrelse som beskrivs i en svarspromemoria till utskottet från den 26 januari 2010 (bet. 2009/10:KU20) grundas på riksdagens beslut om förtydligande av Vattenfalls uppdrag (prop. 2009/10:179, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325). Dessa instruktioner som i augusti 2010 föranledde ändringar av bolagets verksamhetsföremål reglerar inte särskilt Vattenfalls förvärv av andra bolag.

Vidare anförs i promemorian att Vattenfall redan långt innan förvärvet av Nuon hade en tillväxtstrategi med ambitionen att utvecklas till ett ledande europeiskt energiföretag. Strategin, och de förvärv som denna föranledde, redovisades av den förra regeringen i de årliga skrivelserna om statligt ägande (se t.ex. skr. 2000/01:120 bilaga 1 s. 23 och 2001/02:120 bilaga 1 s. 31).

I promemorian anförs att det under 2008 bedrevs ett strategiarbete med deltagare från konsultfirman McKinsey, Vattenfall, Näringsdepartementet och Finansdepartementet. Arbetet utmynnade i en rapport från McKinsey den 29 januari 2009 till Näringsdepartementet. I rapporten dras slutsatsen att en strategisk inriktning mot en europeisk tillväxt skulle vara värdeskapande för Vattenfall. Strategiarbetet ledde så småningom till att regeringen föreslog riksdagen det förtydligande av Vattenfalls uppdrag som nämns ovan.

Det anges i promemorian att två anteckningar har gjorts i årsakten för Vattenfall 2008 om instruktioner till bolagets styrelse inför ett eventuellt förvärv av Nuon. Anteckningarna har gjorts av den dåvarande bolagsförvaltaren för Vattenfall, som även var ledamot av bolagets styrelse.

I den första anteckningen, daterad den 16 oktober 2008, anges att en kontakt skulle tas med företrädare för bolaget "... i syfte att framföra budskapet om att ägaren känner tveksamhet kring att lämna indikativa bud i syfte att förvärva något av de nederländska bolagen Esse[n]t eller Nuon."

I den andra anteckningen, daterad den 20 oktober 2008, anges "... att ägaren kan acceptera att de indikativa buden inlämnas trots att projektet i syfte att klargöra det strategiska ramverket ännu inte är avslutat". Vidare anges att företrädare för bolaget påtar sig att i ett senare skede, beroende på utfallet av den strategiska processen, kunna "dra sig ur processen och att de indikativa buden var villkorade på ett sådant sätt, och processen i övrigt strukturerad så, att det var möjligt."

Vidare anförs i svarpromemorian att det kan konstateras att statligt ägda aktiebolag, liksom privatägda aktiebolag, regleras av aktiebolagslagen (2005:551). Det innebär bl.a. att det var Vattenfalls styrelse som fattade beslutet om att förvärva Nuon och inte regeringen. Förvärvet föregicks inte av något regeringsbeslut.

Det anges i svarpromemorian att det av den dokumentation som har påträffats i Regeringskansliet framgår följande. Enligt Vattenfalls styrelses egen arbetsordning skulle styrelsen samordna sin syn i vissa frågor, exempelvis större förvärv, med ägaren. I en promemoria daterad den 30 januari 2009 anges att Vattenfall har informerat ägaren om ett eventuellt förvärv som är av sådan art att samsyn bör föreligga. I den promemorian anges också att en finansiell rådgivare bör anlitas för att analysera att förvärvet bidrar till värdeskapande i det konsoliderade bolaget och att det bud som lämnas är på en rimlig nivå. Vidare anges att den finansiella rådgivaren ska avge en s.k. "fairness opinion" avseende budets nivå. I ett Regeringskanslibeslut den 30 januari 2009 bemyndigades den ansvariga enhetschefen av chefen för Näringsdepartementet att genomföra en upphandling av finansiell rådgivare. Beslut om att medel fick användas för detta ändamål bereddes med Finansdepartementet.



Den 3 februari 2009 ingicks ett uppdragsavtal mellan Regeringskansliet och konsultfirman Merrill Lynch om finansiell rådgivning rörande ett förvärv av Nuon.

I svarspromemorian hänvisas till två bilagor från den 11 februari 2009 som kortfattat i punktform beskriver vissa uppdrag om projektet. Det framgår inte på alla punkter av dokumenten på vilken analys uppgifterna baseras. Bland annat beskrivs att Nuon ägs av kommuner och landsting och att bolaget har 2,9 miljoner kunder och ett starkt varumärke. Vidare anges att Vattenfalls förväntade köpeskilling uppgår till 8,5 miljarder euro samt att den finansiella rådgivaren Merrill Lynch har lämnat en värdering på 7,6–8,9 miljarder euro (inklusive synergieffekter) och bedömer att det föreslagna priset är skäligt jämfört med andra liknande transaktioner. I dokumentet står också att om förvärvet görs till rätt pris är det värdeskapande på sikt och ligger i linje med den strategi som bolaget har.

I svarspromemorian anges också att den 12 februari 2009 inkom Merrill Lynchs rapport om det planerade förvärvet av Nuon till Näringsdepartementet. Merrill Lynch bedömer i rapporten att en köpeskilling om 8,5 miljarder euro är rimlig från en finansiell utgångspunkt utifrån köparens, dvs. Vattenfalls perspektiv. Merrill Lynch har inför upprättande av rapporten bl.a. gått igenom offentligt tillgänglig information om affärsverksamheten och finansiell information rörande Nuon och gått igenom information som tillhandahållits av Vattenfall – inklusive finansiella prognoser rörande Nuons affärsverksamhet, resultat, kassaflöde, tillgångar, skulder och utsikter, liksom storlek och "timing" på de kostnadsbesparingar och därmed sammanhängande utgifter och synergier som transaktionen väntas ge. Merrill Lynch har även genomfört diskussioner med företrädare för Vattenfall och dess finansiella och andra rådgivare, gått igenom marknadsvärdet och värderingsmultiplar för de marknadsnoterade bolag som bedömts som relevanta, jämfört den föreslagna transaktionens villkor med villkoren för andra transaktioner som bedömts som relevanta samt gått igenom andra finansiella analyser och beaktat andra aspekter, inklusive konsultens bedömning av de allmänna ekonomiska förhållandena, marknadsförhållandena och de monetära förhållandena.

I svarspromemorian beskrivs vidare att den ansvarige tjänstemannen har skrivit en promemoria benämnd Händelseförlopp och kontakter i samband med Vattenfalls förvärv av Nuon, daterad den 27 februari 2009. Promemorian uppges omfatta tidsperioden 12 januari 2009–23 februari 2009 och består av kortfattade anteckningar. Det framgår inte av dokumentet om anteckningarna gjorts löpande eller om de sammanställts i efterhand. Anteckningarna förefaller till viss del grundas på uppgifter som tjänstemannen erhållit från andra personer. I en anteckning daterad den 12 februari 2009 anges följande. "Återkoppling från pol. ledn. (MO:s samtal med FR, IK). 'Finns ej skäl att säga nej till affären' ". Innebörden av och bakgrunden till denna anteckning har inte kunnat klargöras. Företrädare för regeringen har vid flera tillfällen anfört att ingen av

partiledarna, förutom dåvarande näringsministern, erhöll information om förvärvet innan det genomfördes, jfr t.ex. finansmarknadsministerns svar på interpellation 2012/13:510.

I svarspromemorian anges att det i de ovan nämnda handlingarna daterade den 11 februari 2009 och i Merrill Lynchs rapport från den 12 februari 2009 redogörs för vilken påverkan som Vattenfalls köp av Nuon kan få på Vattenfalls förmåga att uppfylla sitt lönsamhetsmål. Vattenfalls årsakt för 2008 innehåller vidare en handling som inkom till Näringsdepartementet den 21 januari 2009 och som utvisar Vattenfalls egen beräkning av sin avkastning på nettotillgångar mellan 2009 och 2018. Beräkningen omfattar scenarier som inkluderar, respektive inte inkluderar, ett förvärv av Nuon. Till dokumentet har fogats en promemoria, upprättad samma dag av en enskild tjänsteman vid Näringsdepartementet.

Det anförs också i svarspromemorian att den dåvarande näringsministern i media – se artiklar på Ekots webbplats den 27 juli 2013 och i Svenska Dagbladet den 6 december 2013 – uppgett att hon ställt kontrollfrågor till Vattenfalls styrelse om bolaget kunde klara avkastningen om den aktuella investeringen genomfördes och då fått ett jakande svar.

Som svar på en fråga från utskottet om regeringen, något statsråd eller Regeringskansliet hade information före Vattenfalls förvärv av Nuon om att förvärvet skulle ske på det sättet att Vattenfall 2009 skulle förvärva 49 procent av aktierna i Nuon och att Vattenfall därefter skulle reglera köpeskillingen för de resterande aktierna (51 procent) vid tre tillfällen därefter anförs att i de två handlingarna som är daterade den 11 februari 2009 anges att Vattenfall under 2009 avser att förvärva 49 procent av aktierna i Nuon och reglera köpeskillingen för de resterande aktierna (51 procent) vid tre tillfällen därefter. Av den dokumentation som har påträffats i Regeringskansliet framgår dock inte vilka överväganden som informationen föranledde.

Som svar på en fråga från utskottet om regeringen eller Regeringskansliet före Vattenfalls köp av Nuon hade kännedom om huruvida avtalet om förvärvet skulle innehålla några särskilda åtaganden för Vattenfall anförs att Regeringskansliet saknar kännedom om några sådana åtaganden, utöver vad som framgår av Vattenfalls pressmeddelande av den 23 februari 2009, som publicerades i samband med offentliggörandet av förvärvet. I pressmeddelandet anges att både Nuon och Vattenfall kommer att respektera de allmänna anställningsvillkoren och att inga uppsägningar kommer att ske till följd av samgåendet. Vidare anges att Nuons huvudkontor i Amsterdam och bolagets regionala kontor kommer att finnas kvar. Företrädare för Vattenfall har vidare i ett pressmeddelande den 6 maj 2013 uppgett att bolaget inte ingått något avtal med säljarna av Nuon som skyddar de holländska anställda mot uppsägning. Finansmarknadsministern har i den interpellationsdebatt som följde med anledning av den interpellation som omnämns ovan uppgett att Vattenfall inte förbundit sig att inte göra några förändringar i Nuon.

Utskottet hade bl.a. begärt en kopia av det e-postmeddelande som enligt en artikel på Svenska Dagbladets webbplats den 7 februari 2013 skulle ha skickats från Näringsdepartementet till Vattenfalls finanschef och till statens representant i Vattenfalls styrelse. I svarspromemorian anges att någon handling som motsvarar utskottets beskrivning inte har påträffats i Regeringskansliet.

Utskottet sände den 28 januari 2014 kompletterande frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

Som svar på frågorna överlämnades den 28 februari 2014 promemorior från Finansdepartementet och Näringsdepartementet (bilaga A3.1.4).

I promemorian från Finansdepartementet anförs att metoden för att ta fram de statliga bolagens ekonomiska mål redovisas i regeringens årliga skrivelser med redogörelser för företag med statligt ägande. Av den senaste skrivelsen (skr. 2012/13:140 s. 34 f.) framgår sammanfattningsvis följande. Ägaren beslutar inte om avkastningskrav, utan om ekonomiska mål, varav ett avser lönsamhet. Lönsamhetsmålet, som kan vara ett avkastningsmål eller ett marginalmål, ska ge uttryck för en ambitiös, men samtidigt uppnåelig, målbild för bolaget. När ett bolags ekonomiska mål för första gången fastställs ger bolagets styrelse den verkställande direktören i uppdrag att i samverkan med Regeringskansliets förvaltningsorganisation analysera och lämna förslag till mål. Detta arbete bedrivs i form av ett projekt som lämnar ett gemensamt förslag till bolagets styrelse som sedan bereds parallellt i Regeringskansliet. Efter att styrelsen godkänt målen fastställs dessa på en ordinarie eller en extra bolagsstämma. Ändringar i målen bereds på samma sätt.

Vidare anförs i promemorian att kostnaden för eget kapital, som bedöms med utgångspunkt i ägarens risk i innehavet, utgör ett golv för lönsamhetsmålet. Genom att sätta ett lönsamhetsmål som överstiger kapitalkostnaden säkerställs att bolaget strävar mot värdeskapande och att bolagets verksamhet bedrivs så att inte bristande effektivitet uppstår. De ekonomiska målen bygger på analyser av kapitalkostnaden och på bolagets affärsplan, men också på bedömningar och jämförelser med utgångspunkt i bolagets bransch. Beredningsrutinerna framgår av Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 rev. 2013) och Statsrådsberedningens promemoria Den politiska samordningen av den 17 mars 2010. Beslut om nya ekonomiska mål eller ändringar av sådana mål för Vattenfall fattas på bolagsstämma.

Vidare anförs i promemorian att beslutet den 28 november 2012 om nya ekonomiska mål för Vattenfall var ett led i en större översyn av ekonomiska mål i bolag med statligt ägande som avses pågå 2012–2015. Vattenfalls nya ekonomiska mål ska enligt promemorian ses mot bakgrund av en omvärld med låga räntor och pressade elpriser och bolagets reviderade strategi, som innebar ett tydligare fokus på Norden, fortsatta investeringar i förnybar energi och en tydlig inriktning mot att reducera bolagets koldioxidutsläpp (se pressmeddelande Nya ekonomiska mål för Vattenfall från Finansdepartementet den 28 november 2012).

Vidare anges i promemorian att det s.k. samordningsansvaret redovisades första gången i ägarpolicyen i skrivelsen 2010 års redogörelse för företag med

statligt ägande. Samordningsansvaret definierades i skrivelsen som att styrelsen genom styrelseordföranden ska samordna sin syn med företrädare för ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Regeringen framhöll vidare att det ytterst åligger styrelsen att bedöma huruvida samordning ska ske inför ett visst styrelsebeslut (skr. 2009/10:140 bil. s. 19).

I skrivelsen 2011 års redogörelse för företag med statligt ägande angavs att exempel på särskilt viktiga avgöranden som ska samordnas kan vara större förvärv, fusioner eller avyttringar, men även beslut som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt (skr. 2010/11:140 bil. s. 18). Beskrivningen av samordningsansvaret i ägarpolicy har språkligt förändrats sedan den första redogörelsen, men den materiella innebörden av ansvaret är oförändrad. I de flesta fall tas bestämmelser om samordningsansvaret in i styrelsens arbetsordning. Bolagets förvaltare har inte något annat bolagsrättsligt ansvar än övriga styrelseledamöter. Förvaltaren kan dock vid behov bistå styrelseordföranden och övriga styrelseledamöter med att identifiera frågor hos styrelsen som bör bli föremål för ägarsamordning innan styrelsen fattar beslut. Staten ägarpolicy tillämpas i majoritetsägda bolag med statligt ägande. I övriga bolag där staten är delägare verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicy ska tillämpas.

Vidare anförs i promemorian att Riksrevisionen i sin rapport Regeringens förvaltning av sex statliga bolag (RiR 2004:28) rekommenderade regeringen att bl.a. fastställa gemensamma föreskrifter för departementen för dokumentation av ägarförvaltningen som gör det möjligt att i efterhand följa viktigare händelseförlopp och kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. Våren 2006 fastställde Regeringskansliet för första gången riktlinjer för dokumentation av myndighetens bolagsförvaltning. I de nu gällande riktlinjerna anges bl.a. hur samordningen av ägarfrågor ska beredas och dokumenteras. Av riktlinjerna framgår exempelvis att ägarens ställningstagande meddelas bolagets styrelseordförande av ansvarigt statsråd och att detta som huvudregel ska göras skriftligen. Riktlinjerna ses över årligen och ska vara ett stöd i Regeringskansliets förvaltning av bolagen och ge en samlad bild av dokumentationen och besluten i samband med förvaltningen. Riktlinjerna gäller oavsett om ett bolag är hel- eller delägt av staten.

I svarspromemorian från Näringsdepartementet anges att den 1 januari 2011 överfördes ansvaret för förvaltningen av merparten av de statligt äga bolagen, däribland Vattenfall, från Näringsdepartementet till Finansdepartementet.

Vidare anförs i promemorian att regeringen aviserade redan i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 1.5.3), mot bakgrund av den hårda kritik som Riksrevisionen i flera skrivelser riktat mot den tidigare regeringen, att den skulle se över statens bolagsförvaltning. I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 24 s. 49) angavs att arbetet med den bolagsgenomgång som regeringen aviserat pågick och att den även omfattade Vattenfall. Arbetet med bolagsgenomgången var således väl känt av såväl regeringen som riksdagen. Vid Vattenfalls

bolagsstämma 2009 höll också statens ägarrepresentant ett anförande i vilket han informerade om det arbete som staten bedrev med avseende på Vattenfalls strategiska ramverk.

Det anförs vidare i promemorian att av den dokumentation som har påträffats i Regeringskansliet framgår att företrädare för Finansdepartementet och Näringsdepartementet deltog i strategiarbetet. Rapporten i januari 2009 från konsultfirman McKinsey föranledde inte några beslut av regeringen eller Regeringskansliet utöver propositionen Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB (publ) (prop. 2009/10:179). Propositionen bereddes i Regeringskansliet enligt sedvanliga rutiner.

Vidare anförs att strategiarbetet ledde fram till att regeringen beslutade den nämnda propositionen med förslag till ändrat uppdrag för Vattenfall, som godkändes av riksdagen. I propositionen presenterade regeringen bl.a. de utmaningar Vattenfall stod inför och den framtida strategin för Vattenfall. Regeringen anförde därvid att de utmaningar bolaget stod inför krävde fokus på konsolidering och effektivisering snarare än förvärvsdriven tillväxt för att därigenom skapa värde och nå ägarens avkastningsmål. Vidare anförde regeringen i propositionen att en ledande position i koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion var en viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall. Av propositionen framgår att ägaren kommunicerade det nu angivna vid årsstämman 2009.

I promemorian anförs vidare att med anledning av riksdagens beslut ändrades Vattenfalls bolagsordning så att föremålet för bolagets verksamhet bl.a. blev att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Vidare beslutade Vattenfalls styrelse om en ny strategi för bolaget (se Vattenfalls årsredovisning för 2010, s. 5–15 och skrivelse 2010/11:140 bilaga 1 s. 98).

Vidare anförs att den tidigare tillväxtstrategin inte innehöll några krav på att Vattenfall skulle verka för en miljömässig hållbarhet när bolaget opererade utanför Sveriges gränser. Sådana krav infördes först genom den ovan beskrivna ändringen i Vattenfalls bolagsordning. I den proposition (prop. 2009/10:179 s. 10) som föregick ändringen anförde regeringen att den ansåg att svenska staten skulle vara en ansvarsfull ägare till koncernen Vattenfall och att bolaget skulle bedriva en föredömlig verksamhet med utgångspunkt i rådande förutsättningar oavsett på vilken marknad som bolaget agerade. Därmed borde alla geografiska avgränsningar utgå ur bolagsordningen.

I promemorian anförs också att Regeringskansliet inte har några uppgifter om vad som avhandlades vid det möte (möte med Ola Alterå den 29 januari 2009) som anteckningen på rapporten från McKinsey avser, utöver det som framgår av dokumentet.

Som svar på en fråga när den tidigare strategi som har gällt för Vattenfall beslutades anges i promemorian att det var den förra regeringen som först redovisade strategin i fråga i den årliga skrivelserna om statligt ägande (se t.ex.

skr. 2000/01:120 bilaga 1 s. 23 och skr. 2001/02:120 bilaga 1 s. 31). I skrivelserna beskrivs också de förvärv som strategin föranledde. Någon dokumentation som utvisar när strategin beslutades av bolagets styrelse har inte stått att finna i Regeringskansliet.

Vidare anförs i promemorian att Vattenfall inte ansetts vara i behov av kapitaltillskott. Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 inte nämnt förvärvet av Nuon i samband med sitt uttalande om en eventuell ägarbreddning i Vattenfall (prop. 2010/11 utg.omr. 24 avsnitt 3.6.4).

I promemorian anförs också att regeringens överväganden i regel återfinns i propositioner, skrivelser och andra gemensamt beredda och beslutade dokument. I budgetpropositionen för 2011 anförde regeringen att den hade genomfört ett arbete kring Vattenfalls framtida inriktning, som resulterat i propositionen om ett förtydligt uppdrag. Regeringen anförde vidare att staten fortsatt skulle vara majoritetsägare i bolaget men att en ägarbreddning kunde komma att övervägas (prop. 2010/11:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.6.4). Enligt en promemoria av den 2 december 2010 i Vattenfalls årsakt för 2010, med anteckningar från ett möte mellan representanter från bolaget och ägaren, anges att ägaren kommer att titta på en målbild på längre sikt, och på ägarfrågan, i enlighet med uttalandet i budgetpropositionen.

Som svar på en fråga om hur det som anges i bilagorna 1 och 2 till Näringsdepartementets svarspromemoria av den 15 januari 2014 om att ägarens avkastningskrav inte kommer att uppnås under kommande tioårsperiod, anges i svarspromemorian att de aktuella handlingarna, som är daterade den 11 februari 2009, är upprättade av den dåvarande bolagsförvaltaren för Vattenfall och ställda till den dåvarande näringsministern och en av hennes statssekreterare. I en av handlingarna redovisas vad som anges vara en bedömning av en politiskt sakkunnig tjänsteman vid departementet. Det finns utöver detta ingen uppgift om vilka övriga inom regeringen eller Regeringskansliet som kan ha tagit del av handlingarna eller vilka överväganden innehållet i dessa lett till. Informationen har dock inte föranlett något regerings- eller Regeringskansliebeslut. Någon dokumentation som visar vilka överväganden de handlingar som inkom till Näringsdepartementet den 21 januari 2009 och som innehåller Vattenfalls beräkning av sin avkastning 2009 till 2018 har inte heller stått att finna i Regeringskansliet.

Vidare anförs i promemorian att någon dokumentation av de kontrollfrågor som den dåvarande näringsministern ställde till Vattenfalls styrelse, svaren på dessa eller vilka besked Vattenfall fick i samband med samordningen har inte stått att finna i Regeringskansliet. Regeringskansliet ingick dock inför förvärvet ett uppdragsavtal med Merrill Lynch om finansiell rådgivning rörande ett förvärv av Nuon. I sin rapport med anledning av uppdraget bedömer Merrill Lynch att en köpeskilling om 8,5 miljarder euro är rimlig från finansiell utgångspunkt utifrån köparens, dvs. Vattenfalls, perspektiv.

Det anges också i promemorian att den aktuella frågan, dvs. Vattenfalls planer på att förvärva Nuon, inte var sådan att den med självklarhet skulle beredas med samordningskanslierna mot bakgrund av då gällande förutsättningar.

Som svar på bl.a. en fråga om några andra departement eller statsråd var inblandade i samordningen inför Vattenfalls förvärv av Nuon förutom beredningen med Finansdepartementet av beslutet att upphandla en finansiell rådgivare anförs i svarspromemorian att ett Regeringskanslibeslut av den 30 januari 2009 avsåg ett bemyndigande att genomföra en upphandling av en finansiell rådgivare och att underteckna ett avtal om detta. Därutöver fattades den 24 februari 2009 ett Regeringskanslibeslut om ianspråktagande av medel för uppdraget för rådgivaren. Finansdepartementet deltog även i beredningen av det senare beslutet. Dessa två Regeringskanslibeslut var rutinmässiga till sin karaktär och innebar inga ställningstaganden till Nuonförvärvet. I bilagor till de båda beslutskoncepten nämns endast helt kort att en finansiell rådgivare ska upphandlas för att ge en fairness opinion med anledning av att Vattenfall har meddelat regeringen att man överväger att ”delta i ett auktionsförfarande genom att lägga ett bud i syfte att förvärva ett annat större energibolag”. I bilagan nämns inte vilket energibolag som avses. Syftet med att upphandla en finansiell rådgivare var att skaffa ett underlag från en oberoende bedömare för att kunna värdera om det fanns skäl att ifrågasätta den bedömning som Vattenfalls styrelse gjort avseende en rimlig budnivå. Vidare anges att företrädare för regeringen vid flera tillfällen har anfört att ingen av partiledarna, förutom dåvarande näringsministern, erhöll information om förvärvet innan det genomfördes (t.ex. finansmarknadsministerns svar på interpellation 2012/13:510). Bortsett från anteckningen daterad den 12 februari 2009, vars innebörd inte har kunnat klargöras har det inte stått att finna någon dokumentation som tyder på att några andra departement eller statsråd var inblandade i samordningen.

Vidare anförs i promemorian att vid tidpunkten för förvärvet hade arbetet med en ny strategi för Vattenfall ännu inte avslutats, utan Vattenfall hade alltså den tillväxtstrategi som angetts ovan. Som framgår av en aktanteckning den 20 oktober 2008 påtar sig Vattenfalls styrelseordförande och dess verkställande direktör att se till att de indikativa buden är villkorade på ett sådant sätt och processen i övrigt är strukturerad så att det är möjligt att dra sig ur processen. Den 20 oktober 2008 hölls även ett möte där bl.a. dåvarande näringsministerns statssekreterare deltog. Vidare finns i ärendet underlag för mötet i form av en Powerpointpresentation med titeln Workshop 3 daterad samma dag. Därutöver har Regeringskansliet ingen information om vad som avhandlades på mötet. Ärendet med diarienummer N2008/4798/SÄ, som avsåg strategiprojektet, lades till handlingarna den 15 december 2009. Den sista diarieförda handlingen är en promemoria av den 4 november 2009. Projektet avslutades i och med att regeringen den 19 mars 2012 lade fram propositionen Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB (publ) (prop. 2009/10:179) och att ändringar beslutades i Vattenfalls bolagsordning.

På en fråga om i vilket syfte promemorian Händelseförlopp och kontakter upprättades anges att det inte finns någon uppgift om vad som har föranlett upprättandet av promemorian eller varifrån informationen har hämtats. Promemorior som upprättas av tjänstemän i Regeringskansliet brukar regelmässigt inte godkännas av någon och så förefaller enligt svaret inte heller ha skett i detta fall.

Den 6 februari 2014 sände utskottet kompletterande frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

Som svar överlämnades till utskottet den 28 februari 2014 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A3.1.5).

På en fråga bl.a. om det skedde någon samordning med samordningskansliet i Statsrådsberedningen vid samordningen inför Vattenfalls förvärv av Nuon anförs i svarspromemorian att vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon fanns den politiska samordningen beskriven i promemorian Den politiska samordningen av den 15 januari 2007. I denna promemoria anges inget specifikt om att frågor som rör de statligt ägda bolagen ska passera samordningskanslierna i Statsrådsberedningen. Något sådant ägardirektiv eller någon sådan instruktion som avses i den senare tillkomna promemorian om samordning av den 17 mars 2010 meddelades inte Vattenfall i samband med bolagets förvärv av Nuon. Inget i dokumentationen tyder på att svaret på Vattenfalls begäran om samordning samordnades med samordningskanslierna.

Vidare anförs i svarspromemorian att Vattenfalls tidigare strategi redovisades av den förra regeringen i de årliga skrivelserna om statligt ägande. I skrivelserna angav regeringen att Vattenfall hade för avsikt att delta i konsolideringen bland de europeiska energibolagen, främst genom en expansion i Nordeuropa. Enligt regeringen krävde detta initialt stora resurser, som dock skulle ställas mot en framtida avkastning på investeringar på Europas största marknad, Tyskland (skr. 2000/01:120 bilaga 1 s. 23). År 2001 uppgick bolagets investeringar i företagsförvärv och expansionsinvesteringar i anläggningstillgångar till 38 478 miljoner kronor (skr. 2001/02:120 bilaga 1 s. 31). År 2002 uppgick motsvarande investeringar till 30 650 miljoner kronor (skr. 2002/03:120 bil. s. 25). Vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon hade bolaget alltså den angivna tillväxtstrategin. Det ovan nämnda strategiarbetet ledde till ett ändrat uppdrag för Vattenfall och en ny inriktning på bolagets strategi.

I en skrivelse den 6 mars 2014 skickade utskottet kompletterade frågor till Regeringskansliet.

Som svar översändes den 27 mars 2014 till utskottet promemorior från Finansdepartementet och Näringsdepartementet (bilaga A3.1.6).

I svarspromemorian från Näringsdepartementet anförs bl.a. att de riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning som beslutades den 30 mars 2006 gällde vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon. När det gäller riktlinjerna om gemensam beredning gällde vad som följde av den reviderade version av Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (PM 1997:4) som beslutades den 6 februari 2002.



### *Svar på skriftliga frågor från utskottet*

#### **Elisabeth Thand Ringqvist**

Utskottet beslutade den 18 mars 2014 att bjuda in Elisabeth Thand Ringqvist, som var politiskt sakkunnig på Näringsdepartementet från september 2006 till februari 2010, till en utfrågning. Hon tackade nej till detta och erbjöd sig att svara på skriftliga frågor. Den 27 mars 2014 beslutade utskottet att ställa ett antal skriftliga frågor till Elisabeth Thand Ringqvist.

Utskottet fick den 2 april 2014 skriftliga svar från Elisabeth Thand Ringqvist (bilaga A3.1.9).

I svaret uppger Elisabeth Thand Ringqvist att hon var politiskt sakkunnig hos näringsministern och bl.a. hade ansvar för att följa de statligt ägda bolagen. Hon följde i den egenskapen det statliga bolaget Vattenfall främst genom tjänstemännen på ägarenheten på Näringsdepartementet.

Elisabeth Thand Ringqvist anförde bl.a. att hon efter ett telefonsamtal med den dåvarande näringsministern, som meddelade henne att det ”finns ej skäl att säga nej till affären” vidarebefordrade informationen i sin egenskap av politiskt sakkunnig till den ansvarige förvaltaren för Vattenfall i syfte att meddela bolaget detta den 12 februari 2009. Efter att informationen vidarebefordrats muntligen till den ansvarige förvaltaren den 12 februari 2009 känner hon inte till i vilken form bolaget fick informationen till handa från den ansvarige förvaltaren. De diskussioner om beredningsprocesser som hon som politiskt sakkunnig kan påminna sig att hon deltog i handlade om frågan om upphandling av finansiell rådgivare för en s.k. fairness opinion. Hon hade även diskussioner om den övriga berednings- och beslutsprocessen. Från detta kommer hon ihåg att riksdagsbeslut inte var nödvändigt eftersom varken kapitaltillskott eller delnotering var aktuellt. Hon kan inte påminna sig att hon hade några kontakter med andra departement än Finansdepartementet. Det resultat som framkom i den fairness opinion som genomfördes presenterades i närvaro av Finansdepartementets budgetavdelning. (anteckning 090211 – genomgång av Merrill Lynch). Hon kan inte från den intensiva politiska tidsperioden 2009 skilja på vilken information som näringsministern delade med vem. Hon kan inte svara på frågan om den dåvarande näringsministerns kontakter med övriga partiledare eller statsråd. Loggboksanteckningarna i promemorian av den 27 februari 2009 fördes självständigt av den ansvarige förvaltaren. Innebörden av anteckningen ”ETR (MO) Efterdiskussion. MO talar direkt med FR och IK” kan hon inte verifiera. Anteckningarna skrevs av den ansvarige förvaltaren och godkändes inte av Elisabeth Thand Ringqvist efteråt.

#### **Elsa Widding**

Utskottet beslutade den 8 april 2014 att ställa frågor till Elsa Widding, som var tjänsteman (ämnessakkunnig) vid Näringsdepartementet vid tiden för Vattenfalls förvärv av Nuon.

Elsa Widding skickade på eget initiativ ett brev till utskottet den 8 april 2014 (bilaga A3.1.10).

I brevet uppger Elsa Widding bl.a. att hon i sin roll som analytiker (ämnessakkunnig) för Vattenfall på enheten för statligt ägande hade tillgång till allt styrelsematerial. Så snart det stod klart att Vattenfall hade ambitionen att förvärva Nuon och siffror blev tillgängliga, valde hon att konsolidera förvärvet i det värderingsverktyg som hon använde för att regelbundet göra en finansiell värdering av Vattenfall. Vid konsolideringen av Nuon framgick att Vattenfall vid ett köp av Nuon blev värt åtskilliga tiotals miljarder mindre än Vattenfall utan Nuon. Ägarens krav på Vattenfall var att generera en avkastning på 11 procent av nettotillgångarna. Med användning av Vattenfalls egna prognoser av rörelseresultat och nettotillgångar, exklusive och inklusive Nuon, kunde hon göra en differenskalkyl. Den visade att avkastningen på själva förvärvet låg väsentligt under Vattenfalls krav. Inte ens efter tio år skulle man uppnå kravet och de första åren var avkastningen väl under concernens räntekostnad. I pengar räknat var differensen i storleksordningen ca 40 procent av förvärvsvärdet.

Vidare uppger Elsa Widding att hon delgav ägarens representant i styrelsen sammanställningen av beräkningarna. Om den icke tillfredställande avkastningen diskuterades eller inte framgick inte klart och tydligt.

Elsa Widding uppger också att hon i ett tillägg till ett omfattande beräkningsunderlag poängterade en rad tveksamheter kring ett förvärv av Nuon. Ett viktigt påpekande var att förvärvet planerades vid en tidpunkt då en finansiell kris rådde med stor osäkerhet om framtiden. Vattenfalls prisprognos för de närmaste tre åren låg ca 30 procent över marknaden.

Elsa Widding menar att det förutom den finansiella analysen fanns ett antal andra frågetecken kring ett förvärv av Nuon som bl.a. handlade om bristande förvärvslogik, en vilseledande redovisningsprincip, en ökad bränsleprisexponering, överskattade kundvärden, ett vilseledande resultat för Nuon och affärsläget.

Som svar på frågor från utskottet inkom den 11 april 2014 ett brev från Elsa Widding (bilaga A3.1.11).

I svarsbrevet uppger Elsa Widding att hon arbetade i Näringsdepartementet i en s.k. bolagsgrupp som bestod av en förvaltare, som representerade ägaren i Vattenfalls styrelse, och hon själv som ämnessakkunnig analytiker med uppdrag att följa den finansiella utvecklingen i bolaget. Hennes analys inför förvärvet byggde tillgängligt styrelsematerial där alla siffror och uppgifterna om förvärvet fanns. Synpunkter och beräkningar rapporterades i första hand till förvaltaren som använde analysen i styrelsearbetet. Syftet var att underlätta för vederbörande att föra fram ägarens synpunkter i styrelsen. I departementet svarade förvaltaren för processen kring det potentiella förvärvet av Nuon och förde den huvudsakliga dialogen med den politiska ledningen. Sammanställningen av avkastningsberäkningarna hörde till det material som Elsa Widding delgav förvaltaren i syfte att dessa, för ägaren centrala uppgifter, skulle diskuteras i styrelsen eller med styrelseordföranden innan beslut togs. Huruvida så skedde är oklart för henne.

Vidare uppger Elsa Widding att hon rapporterade differenskalkylen till förvaltaren och kopierade åtta exemplar av sammanställningen som medskick till styrelsen inför beslutet. Hon minns inte säkert om hon skickade sin sammanställning av konsolideringen och differenskalkylen till den politiska ledningen, men då hon ansåg det mycket viktigt borde hon ha gjort det. Enligt hennes dagboksanteckningar skrev hon en drygt två sidor lång promemoria ”Ang. värdering av Grape” den 26 januari 2009 som hon delgav förvaltaren och den politiska ledningen. Det blev ingen diskussion om promemorian med den politiska ledningen. Den 11 februari 2009 skrev förvaltaren en promemoria i ett antal kortfattade punkter där det i sista punkten framgick att ägarens avkastningskrav inte kommer att nås under den kommande tioårsperioden givet värderingen.

Vidare uppger Elsa Widding att inte hade någon kontakt med styrelseordföranden Lars Westerberg under 2009. Hon slutade att arbeta som analytiker av Vattenfall vid bolagsstämman den 12 april 2010 och tog kontakt med Lars Westerberg 1–2 månader före detta.

På fråga om hon hade kontakter med något annat departement om sina uträkningar uppger Elsa Widding att hon endast hade kontakt med Finansdepartementet. Hennes upplevelse var att ”det fanns stuprör men saknades hängrännor mellan de två departementen, men att jag ändå hade ett bra samarbete med en tjänsteman på Finansen.” Denne tjänsteman var, som hon uppfattade det, mycket kritisk till Vattenfalls förvärvsplaner.

Vidare uppger hon att hon inte kände till något ”hemligt sidoavtal”.

### **Viktorija Aastrup**

Utskottet beslutade den 1 april 2014 att ställa skriftliga frågor till Viktorija Aastrup som var tjänsteman vid Näringsdepartementet vid tiden för Vattenfalls förvärv av Nuon.

Som svar inkom Viktorija Aastrup den 14 april 2014 med ett brev till utskottet (bilaga A3.1.12).

På en fråga kring ett e-postmeddelande från Viktorija Aastrup den 17 oktober 2008 i vilket hon skrev ”Från min sida är det häpnadsväckande hur man behandlar styrelsen och viktiga beslut” svarar Viktorija Aastrup bl.a. följande. Med ”man” avses verkställande direktören såsom ytterst ansvarig för distribuerat styrelsematerial. Punkterna på styrelsens dagordning är markerade som informationsärende eller beslutsärende. I detta fall hade ett beslutsärende markerats som ett informationsärende. Enligt styrelsens arbetsordning är det styrelsens ordförande som redogör för eller kommenterar styrelsens arbete.

Vidare svarar hon att både Vattenfall och ägaren anlidade finansiella rådgivare som ytterligare stöd och i syfte att genomlysna och analysera affären. Ägaren anlidade en finansiell rådgivare för att få en fairness opinion av affären – en oberoende analys av en utomstående part. Nuon tillhandahöll godkända budgivare, såsom Vattenfall, och deras finansiella rådgivare information om bolaget. Även ägaren och ägarens rådgivare fick tillgång till denna information via Vattenfall. Utöver de finansiella rådgivarna hade både bolaget och ägaren

egen analyskapacitet. Informationen processades sedan tillsammans med annan allmänt tillgänglig information för att presenteras för uppdragsgivarna. Hur sedan informationen bearbetades tillsammans med tidigare erfarenheter, kunskap och eventuella andra överväganden hos de aktuella parterna går inte att svara på, skriver Viktoria Aastrup.

Vidare anför Viktoria Aastrup att hon deltog som ägarrepresentant i Vattenfalls styrelse där hon framförde ägarens överväganden och samlade bedömning.

Vidare uppger Viktoria Aastrup att det skedde konsultationer med departementets expertis på området rörande den formella hanteringen av ärendet. Eftersom statens ägande i Vattenfall efter förvärvet skulle vara oförändrat och förvärvet ansågs ligga inom ramen för den strategi som förelagts riksdagen konstaterades att någon förankring i riksdagen inte var nödvändig. Eftersom ägaren var tydlig med att det var styrelsen som fattade beslut om förvärvet – det fick inte uppfattas som om ägaren fattade beslut om förvärvet i styrelsens ställe – ansågs dokumentation av händelseförloppet i akten, inklusive anlitan-det av en finansiell rådgivare, vara tillräckligt för att styrka att samordning skett med ägaren.

På fråga om vilken information Viktoria Aastrup fick om Maud Olofssons kontakter med övriga partiledare och statsråd om Vattenfalls förvärv av Nuon svarar hon att den information hon fick är dokumenterad i den nämnda akten (promemorian daterad den 27 februari 2009).

Som svar på vilka kommentarer Viktoria Aastrup hade till anteckningarna i promemoria den 27 februari 2009 om Maud Olofssons kontakter med de övriga partiledarna och vilka kommentarer hon har till övriga uppgifter i promemorian svarar hon följande.

Min uppgift, såsom tjänsteman, är att fortlöpande dokumentera den information som kommer mig till handa, direkt eller indirekt, som är vikt för händelseförlopp ska kunna följas. Jag har, precis som för all annan dokumenterad information som lämnats direkt eller indirekt av pol. sakkunnig, statssekreterarer eller minister, inte haft anledning att ifrågasätta uppgiften/er som lämnats till mig.

Vid tiden för förvärvet hade näringsministern ett antal frågor av hög politisk dignitet på sitt bord, varför kommunikationen mellan tjänstemännen och ministern i större utsträckning sköttes via statssekreterare och/eller pol.sakkunnig.

### *Utfrågningar*

Utskottet har i granskningen genomfört muntliga utfrågningar med dåvarande styrelseordföranden i Vattenfall Lars Westerberg, dåvarande statssekreteraren i Näringsdepartementet Ola Alterå, finansminister Anders Borg och statsminister Fredrik Reinfeldt.

Utskottet har bjudit in den dåvarande näringsministern Maud Olofsson till en utfrågning. Hon har dock tackat nej till att delta i en utfrågning. Maud Olofsson har anfört bl.a. följande i ett brev till utskottet (bilaga A3.1.13). Maud Olofsson vill ge sin beskrivning av det övergripande läget 2009 för att

förklara varför hon som ansvarig minister inte reste invändningar till Vattenfall att göra förvärvet. Maud Olofsson anför för det första att det vid den tidpunkten fanns tydliga ägardirektiv från den tidigare regeringen att Vattenfall skulle expandera i Europa. Ur konstitutionell synpunkt hade det varit felaktigt att som enskild minister hävda en annan inriktning än de då gällande ägardirektiven. Dessa ägardirektiv var under diskussion och förändrades också senare. Vattenfalls ledning och styrelse var eniga om betydelsen av förvärvet och dess långsiktiga lönsamhet såsom energimarknaden tedde sig vid den tidpunkten. Näringsdepartementet beställde också en fairness opinion av Merrill Lynch för att få en oberoende granskning av ärendet, vilken sade samma sak. De som hade att fatta beslutet, nämligen styrelsen, och de som skulle ge Maud Olofsson vägledning för hennes ställningstagande sade samma sak, nämligen att det var en långsiktigt god affär. Vidare anför Maud Olofsson att det på Näringsdepartementet vid denna tidpunkt fanns en enskild tjänsteman som uttryckte tveksamhet och detta framfördes till Maud Olofsson. Maud Olofsson ställde i ett slutsamtal en kontrollfråga till bolagets ordförande om bolaget skulle kunna klara sina avkastningskrav och fick ett jakande svar. Vad som är viktigt att komma ihåg är att vid tidpunkten för köpet var förväntningarna på marknaden att energipriserna skulle gå upp och energimarknaden såg helt annorlunda ut än i dag. Detta kan förklara det höga priset. Slutsatsen för Maud Olofssons del är att hon hade väldigt lite fakta att grunda en tveksamhet på gentemot styrelsen och hon reste därför inga invändningar mot att göra förvärvet. Hon anför att hon naturligtvis tar på sig det fulla ansvaret för regeringens agerande och att i och med att hon var informerad om processen får hela regeringen anses vara informerad. Maud Olofsson anser därmed att hon i sitt beredningsansvar gjort det som ankom på henne och hon ser inga konstitutionella brister i handläggningen av ärendet. Maud Olofsson vill påminna om att det var styrelsen i Vattenfall som tog beslutet och som därmed bär ansvaret för det.

### **Lars Westerberg**

Utskottet genomförde en offentlig utfrågning med Lars Westerberg, tidigare ordförande för Vattenfall AB, tisdagen den 1 april 2014 (bilaga B1).

Vid utfrågningen anförde Lars Westerberg bl.a. att Vattenfall var inne i en tillväxtstrategi sedan lång tid tillbaka, åtminstone sedan 2000, och att han tror att den egentligen inleddes redan i mitten av 90-talet. Sedan fortsatte det. Under hösten 2008 kom det upp två ärenden, det ena var Nuon och det andra Essent. Då lämnade Vattenfall ett bud på Essent, till en början ett indikativt bud, men den affären tappade Vattenfall. Den gick i stället till RWE, och han tror att bolaget kostade ungefär 10 miljarder euro. I den här vevan kom Nuon upp. Parallellt hade Näringsdepartementet och representanter för Finansdepartementet och Vattenfall flera strategisessioner hos McKinsey där man egentligen ville ha reda på hur man skulle skapa mest värde i Vattenfall.

Vidare anförde Lars Westerberg att Vattenfall så småningom kom fram till att bolaget skulle lämna ett bud på Nuon. Vattenfall anlät tre välrenommerade konsulter: Rothschild, ABN Amro och Royal Bank of Scotland. De kom tillsammans fram till ett förslag. Så småningom tog Näringsdepartementet också in en fairness opinion av Merrill Lynch, som är en av världens största investmentbanker. Det konstaterades att detta var ett rimligt bud, givet vad man visste då.

Vidare anförde Lars Westerberg att det sedan hände två saker som Vattenfall inte hade någon möjlighet att förstå när budet lämnades. Till att börja med inträffade en finanskrasch som medförde att efterfrågan på energi sjönk. Samtidigt fortsatte man att installera förnybar energi, inte minst vindkraft. Det var alltså ett ökat utbud och en minskad efterfrågan och priserna gick ned. Det andra som Vattenfall inte hade överblick över var att man började använda mycket mera gas i USA – gas är ju bättre än kol eftersom den bara innehåller hälften så mycket CO<sub>2</sub> per energienhet – och då blev kostnaden för kol i Europa lägre. Samtidigt hade kostnaden för att släppa ut CO<sub>2</sub> minskat från 25 euro ned till 5 euro. Då började man elda med kol därför att det var mycket mer lönsamt.

Lars Westerberg anförde också att Vattenfall är ett aktiebolag som regleras av aktiebolagslagen. Det var styrelsen som lämnade budet på Nuon. I stora betydande frågor samordnar bolaget sig med ägaren. Styrelsen utformade sitt förslag och skickade över det till Näringsdepartementet som utsåg en konsult, för att vara på den säkra sidan. Hans ingångsport var Ola Alterå, som vid den här tiden var statssekreterare, och från tid till annan var det Maud Olofsson. I det specifika fallet Nuon pratade han med båda två. Vid ett sådant här bud har man konstant kontakt med departementet. Han kommer inte ihåg hur bolaget fick beskedet om ägarens uppfattning om Nuonaffären. Han skulle kunna tro att han fick det via Ola Alterå, men han vet inte från vem beskedet kom. Han fick i varje fall ett besked innan budet lämnades. Vattenfalls kalkyl skickades enligt dokumentationen i granskningsärendet in till Regeringskansliet i januari 2009 och den visar att affären var värdeskapande. Han tror inte att han har sett den kalkyl som Elsa Widding gjorde.

På frågor om det arbete som pågick kring Vattenfalls strategi uppger Lars Westerberg att han var med på alla seminarier med konsultfirman McKinsey tillsammans med Vattenfalls verkställande direktör och representanter från Näringsdepartementet och Finansdepartementet. En tillväxtstrategi fanns redan när Lars Westerberg kom till Vattenfall, det aktuella strategiarbetet rörde snarare frågorna: Hur ska vi öka värdeskapandet? Hur skapar vi mest värde för ägaren? Resultatet blev att en tillväxt i Europa skulle vara det bästa sättet att skapa värde. Frågor om ett eventuellt kapitaltillskott var enligt Lars Westerberg fullständigt irrelevanta. Det fanns inte en plan om att bolaget skulle gå till staten och begära mer pengar när det samtidigt skickade in 6–8 miljarder varje år till ägaren i utdelning. Enligt den kalkyl bolaget lämnade in den 21

januari 2009 och som är kontentan av allt det jobb som har gjorts skulle avkastningen bli 14,5, 16,1, 14,2, 13,9 procent – och sedan skulle den gå ned till 9,5 procent. Styrelsen var enig om förvärvet.

Vidare uppger Lars Westerberg att det inte fanns några diskussioner om att det priset var för högt – styrelsen var enig. Lars Josefsson var vd och när han begärde ett mandat var styrelsen väldigt positiv. Den var så positiv att Lars Westerberg begärde en bordläggning, för han ville prata med ägaren. Sedan tog han upp det här med Maud Olofsson och Ola Alterå, och då kom man på det för Vattenfall väldigt fördelaktiga betalningssättet. Tanken var enkel: Vattenfall skulle bara köpa hälften men få kontroll över hela bolaget, och så skulle de andra betalningarna skjutas på framtiden. Det hade bolaget tagit med i kalkylen och man räknade med att kunna förhandla fram en ränta med säljaren som var så låg att det i praktiken inte var någon ränta i reala termer.

På fråga om det var de ägardirektiv som gällde vid tiden för förvärvet som var grunden till att styrelsen diskuterade det här köpet svarade Lars Westerberg följande. Det kan man säga, för hela Vattenfall var ute i expansiva tag. Det började med Tyskland – två delar i Tyskland – Danmark och Polen och så vidare. När Lars Westerberg kom in i det hade man just avslutat diskussionen med British Energy och Essent. Vattenfall förlorade British Energy, det blev aldrig något bud. Vattenfall förlorade British Energy och Essent och så blev det Nuon. Vattenfall var tillväxtorienterat. Man kan enligt Lars Westerberg säga att bolaget ville vara selektivt aggressivt. Vattenfall hade strategin att försöka skapa värde. Det bedömdes då att tillväxt i Europa var mest värdeskapande, och då skulle man gärna ha en profil på bolaget som gav någonting mer.

### **Ola Alterå**

Utskottet genomförde den 15 april 2014 en offentlig utfrågning med Ola Alterå, tidigare statssekreterare vid Näringsdepartementet (bilaga B6).

Ola Alterå uppgav bl.a. att ansvaret för bolaget ligger hos styrelsen, inklusive förvärv och avyttringar. Inom den här övergripande ramen ankommer det på styrelsen att genom styrelseordföranden samordna sin syn med ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden, och det åligger styrelsen att bedöma när en sådan samordning ska ske. Så skedde i början av 2009 när Vattenfalls styrelseordförande vände sig till ägaren och berättade att styrelsen ville lägga bud på aktierna i det holländska energibolaget Nuon. Ägarsamordningen innebär ett utbyte av information och synpunkter. Syftet med det är att man ska nå samsyn kring en slutsats som också ägaren kan stå bakom. Ola Alterå betonade att ägarsamordningen på intet sätt fråntar styrelsen ansvaret för att fatta det slutgiltiga beslutet.

Vidare uppgav Ola Alterå att det fanns ett gällande ägardirektiv. Ett förvärv av Nuon låg i linje med den inriktning och det ägardirektiv från riksdagen som då gällde. Det var sedan 2005 inskrivet i bolagsordningen att Vattenfall skulle ha en ledande roll i omställningen till en ekologisk och uthållig svensk energiförsörjning. Det fanns enligt Ola Alterå ingenting som sade någonting om

hur Vattenfall skulle bete sig utanför Sveriges gränser i fråga om omställningen till hållbar energi. Det gjorde att det inte fanns någon formell grund för ministern att underkänna styrelsens bedömning. Enligt Vattenfalls styrelseordförande var styrelsen enig inte bara om att det var en lönsam affär utan om att den t.o.m. var viktig för Vattenfall för att kunna fortsätta att skapa värde för svenska folket och ytterst ägaren. Det var vad den kvalificerade styrelsen hade kommit fram till, anförde Ola Alterå. Bolagets egna beräkningar bekräftade styrelsens bild, och det gjorde också de tre kvalificerade affärsbanker som styrelsen tagit hjälp av för att bedöma affären. Vidare uppgav Ola Alterå att det är klart att det här var en stor händelse för Vattenfall och i ägarförvaltningen, och departementet var naturligtvis noggrant. Efter gemensam beredning med Finansdepartementets budgetavdelning bestämde Näringsdepartementet att ta in en fairness opinion. Det uppdraget gick till Merrill Lynch, som är en av världens mest välrenommerade investmentbanker. De gjorde en omfattande analys utifrån de olika parametrar som används i sådana här sammanhang, och den bekräftade också samma sak. Värdet var rimligt, och affären skulle skapa värde för ägaren. Det fanns enligt Ola Alterå en avvikande röst bland analytikerna på departementet. Det var viktigt för den politiska ledningen, menade Ola Alterå och ledningen lyssnade noggrant till invändningarna. Det handlar om en kompetent och tydlig person, så det fanns inga oklarheter i detta, anförde Ola Alterå. Men i den här samlade bilden var det just en avvikande röst. Denna mer pessimistiska bedömning delades inte av någon i raden av professionella rådgivare som hade analyserat affären. Den som är ansvarig måste fatta sitt beslut utifrån den samlade bilden. Med den bild som då fanns, med en enig och övertygad styrelse, gällande ägardirektiv, affärsbanker som bekräftat det affärsmässiga i affären, den second opinion som Näringsdepartementet beställt och som bekräftade samma sak, bedömde näringsministern och Ola Alterå att det inte fanns något sakligt, bärande underlag för ministern att underkänna styrelsens arbete och bedömning. Vidare anförde Ola Alterå att man i dag vet man att priset var för högt. Men det låter enligt Ola Alterå ibland i den svenska diskussionen som om det här är något som bara har drabbat Nuon. Stora värdepminskningar har skett i Vattenfalls övriga verksamhet, inte minst när det gäller de tyska kärnreaktorerna, och i alla energibolag i Europa, uppgav Ola Alterå..

Vidare anförde Ola Alterå att som ett led i den bolagsgenomgång som regeringen startade redan efter tillträdet och som rapporterades till riksdagen i budgetpropositionen 2007 och sedan också 2009 gick man också igenom Vattenfalls strategi. Det var ett omfattande arbete. Det pågick under 2008 och 2009 med tjänstemän dels från Näringsdepartementet, dels från Finansdepartementets budgetavdelning. Slutsatserna i det arbetet började ta form under våren 2009, och vid Vattenfalls bolagsstämma 2009 kunde Ola Alterå som ägarrepresentant berätta om arbetet och de huvudsakliga slutsatser som då började utkristallisera sig. De här förändringarna var så stora att de juridiska experterna i departementet sade: Med dem måste vi gå till riksdagen för att få



riksdagens godkännande. Regeringen lade också fram en proposition till vårriksdagen 2010, och riksdagen beslutade om en ny inriktning för Vattenfall. Den hade fokus på två saker: konsolidering och effektivisering, alltså inte längre förvärvsdriven tillväxt, det som dittills hade gällt för Vattenfalls ägardirektiv. Bolagsordningen förändrades också så att Vattenfall skulle vara ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion överallt där bolaget är verksamt. Alla de geografiska avgränsningarna till Sverige utgick, och regeringen refererade också i propositionen direkt till EU:s 2020-mål, som inte handlar bara om minskad klimatpåverkan utan också om ökad andel förnybar energi och en effektivare energianvändning för att uttryckligen göra det möjligt för riksdagen att löpande utvärdera bolagets prestationer, mål och resultat på det området. Vidare uppgav Ola Alterå att det är de här nya ägardirektiven, tillsammans med en mycket tuffare marknad, som nu leder Vattenfall i en annan riktning än tidigare. Av Regeringskansliets svar till utskottet framgår att något kapitaltillskott inte ansågs behövas för Nuonaffären, vare sig före eller efter affären.

Ola Alterås slutsats när han har gått igenom all dokumentation och korrespondens mellan utskottet och Regeringskansliet är att Näringsdepartementet följde de riktlinjer som då fanns. Ola Alterå kunde också konstatera att dokumentationen väsentligt har förbättrats i relation till det som tidigare gällt. Det finns enligt Ola Alterå några skeden, framför allt i slutskedet av beredningen, som kanske kunde ha dokumenterats bättre, t.ex. ministerns avslutande samtal med styrelseordföranden. Men det råder ingen som helst oklarhet i substans eller innehåll i den kontakten, enligt Ola Alterå.

På frågor om hur det planerade förvärvet av Nuon förhåller sig till det pågående strategiarbetet svarade Ola Alterå att det framför allt handlade om att Näringsdepartementet gav budskapet till bolaget att man inte ville att de gav sig in i någon sådan här affär innan strategiarbetet var klart. I utskottets underlag finns också slutrapporten från de konsulter från McKinsey som hjälpte departementet med arbetet. Ola Alterå tror att den inte levererades förrän den sista februari eller möjligen den sista januari. Men det innebar ju inte att arbetet i regeringen var färdigt. Departementet hade utkristalliserat tre huvudpunkter i slutsatsen. Den första var konsolidering, effektivisering, inte längre förvärvsdriven tillväxt. Den andra var hållbarhet som inte var begränsad till Sverige. Den tredje och det uppenbara var att styrelsen behövde fokusera på att återställa förtroendet för bolagets varumärke, som inte var på den nivå som ägaren förväntade sig. Slutresultatet presenterades i en proposition till riksdagen, 2009/10:179, som riksdagen också har godkänt. Vidare anförde Ola Alterå att där ligger den nya strategin, och det är också en av de saker som var viktiga i den här processen. Det låg inte i regeringens mandat att ändra bolagets inriktning, utan den var tvungna att gå till riksdagen. Det gjorde regeringen, och den inriktningen är väldigt tydlig enligt Ola Alterå. Budskapet från Näringsdepartementet var att det egentligen inte ville att bolaget skulle ge sig in i nya stora affärer innan det här jobbet var färdigt. Då kan man enligt Ola Alterå fråga sig: Hur kommer det sig då att budet på Nuon lades och affären

gjordes? Det handlar enligt Ola Alterå om att strategiarbetet tog lite längre tid än man bedömde under hösten. Det handlade framför allt om att departementet insåg att de förändringar och slutsatser som började ta form var så stora att man behövde gå till riksdagen. Då var man i ett läge där man hade en styrelse som jobbade och där det fanns en gällande strategi från riksdagen. Departementet insåg enligt Ola Alterå att det var tvunget att hantera de affärer som styrelsen ville ge sig in i på grundval av de ägardirektiv som gällde.

På frågor om det skedde en gemensam beredning av samordningsärendet svarade Ola Alterå följande. Den gemensamma beredningen började med att Näringsdepartementet gjorde upphandlingen av en fairness opinion från Merrill Lynch. Vidare uppgav Ola Alterå följande:

Enligt dokumentationen också kontaktade jag min statssekreterarkollega på Finansdepartementet. Det gör jag naturligtvis för att informera honom, vilket jag tror framgår av dokumentationen, om vad som är på gång: Det här är en stor affär som Vattenfall vill göra. Det kommer att ske ägarsamordning, vilket framgår av pm:et till beslutet. Vi kommer att behöva ta fram en sådan här ägarens egen fairness opinion för att ha ett slags second opinion på styrelsen. Sedan sätter den beredningen i gång. Merrill Lynch utför sitt uppdrag. Det rapporteras tillbaka till Regeringskansliet i närvaro av Finansdepartementets tjänstemän. Det tror jag är samma dag som styrelsen sedan har sammanträde på kvällen.

Jag var trygg med att den gemensamma beredningen pågick, att Finansdepartementet hade all den information de behövde.

Vidare anförde Ola Alterå att han inte talade med finansminister Anders Borg utan med statssekreterare Hans Lindblad. Ola Alterå uppgav att han inte känner till om fler regeringsmedlemmar var informerade innan ägaren gav Vattenfall sin syn på affären. Ola Alterå trodde att slutbeskedet, baserat på samtalet om att det inte fanns skäl att säga nej till affären, förmedlades via ansvarig förvaltare Viktoria Aastrup. Det var enligt Ola Alterå Maud Olofsson som gav ägarens besked till styrelseordföranden.

På en fråga om det skedde en gemensamberedning med Finansdepartementet av själva ställningstagandet att säga ja till förvärvet av Nuon svarade Ola Alterå följande:

Jag skulle säga att det är en gemensam beredning, som börjar med upphandlingen av fairness opinion, som fortsätter med rapporten. Alltihop är för att skapa underlag för precis den ägarsamordningen, som också framgår av dokumentationen och pm:et till upphandlingen.

Däremot, när jag tidigt sade att det finns saker som möjligen kunde ha dokumenterats bättre just i slutskedet, är slutpunkten i den beredningen inte tydligt dokumenterad i loggboken, som jag kan se i alla fall, när det gäller den slutliga slutsatsen.

På en fråga om den riktiga slutsatsen ska vara att det ska finnas ett skriftligt vidi på att Finansdepartementet tycker att affären inte ska stoppas svarade Ola Alterå följande:

”Vidi” är ju internspråk för ett okej i den gemensamma beredning som sker mellan departementen. I de instruktioner som vi då hade gäller att för formella regeringsbeslut, det vill säga propositioner och förvaltningsbeslut, ska detta dokumenteras normalt med en anteckning på akten eller beslutet med ”gemensam beredning genomförd” eller något sådant.

I övriga frågor avgörs detta från fall till fall, där gemensam beredning kan ske muntligt eller skriftligt. Huruvida den dokumenteras eller inte får också avgöras från fall till fall, enligt förordningen för beredningsformer i Regeringskansliet.

Här var det inte ett formellt regeringsbeslut. Det var ett besked som gavs muntligt, som inte heller blev ett regeringskanslibeslut på Näringsdepartementet. Uppenbarligen gjorde man i det här fallet inte någon skriftlig dokumentation. Vad jag förstår är det helt enligt riktlinjerna och regelverket, men jag skulle personligen säga att det hade varit bra om det hade gjorts. Jag tror att man också har förändrat regelverket på den punkten efteråt.

Vidare uppgav Ola Alterå att han inte informerade statsministern om Nuon-förvärvet innan det skedde och att han inte var med vid något möte där den dåvarande näringsministern Maud Olofsson informerade statsministern eller de övriga partiledarna om affären. När det gäller den politiska samordningen i Statsrådsberedningen bereddes, enligt Ola Alterå, vid den tiden inte den här typen av bolagsordning med samordningskansliet. Det gällde egentligen bara utnämningar av styrelser och, när det handlade om formella regeringsbeslut, t.ex. den proposition som regeringen utformade kring Vattenfalls eller Sveaskogs nya inriktning, sammanslagningen mellan den danska och den svenska posten. Men detta var inte den typen av beslut, så någon beredning med amordningskansliet gjordes inte, enligt Ola Alterå.

### **Anders Borg**

Utskottet genomförde den 15 april 2014 en offentlig utfrågning med finansminister Anders Borg (bilaga B7).

Anders Borg uppgav att affären skedde när den europeiska energimarknaden genomgick en stark konsolidering. Vattenfall menade att affären skulle stärka deras ställning på den europeiska energimarknaden. När beslutet fattades att inleda processen från Vattenfalls sida skulle investmentbanken Merrill Lynch göra en prövning av affären för att göra en bedömning av om budet var rimligt, en värdering av bolaget och de eventuella kostnadsbesparingar och synergieffekter som kunde finnas i detta. Vidare anförde Anders Borg att under finanskrisen föll både gas- och kolpriserna kraftigt och även priserna på utsläppsrätter. När affären genomfördes hade huvuddelen av det här fallet inträffat. Det som skedde därefter var enligt Anders Borg att det uppstod en skillnad mellan kolpriset och gaspriset och en fortsatt nedgång av priset på utsläppsrätterna. Bakgrunden till att skillnaden mellan gas- och kolpriserna uppkom var att man i USA började använda sig av s.k. skiffergas. Detta gjorde att mängden kol på den europeiska marknaden blev väsentligt större, vilket pressade kolpriserna väsentligt. Att det är viktigt med utsläppsrätterna är enligt Anders Borg dels för att de har fallit, dels därför att gas innehåller ungefär hälften så mycket koldioxid som kol. Det är det som gör att förändringen påverkar Nuon, uppgav Anders Borg. När Vattenfall köpte bolaget trodde man tvärtom enligt Anders Borg att det skulle vara särskilt lämpligt att kombinera med förnybar energi eftersom man kan slå av och på gas på ett helt annat sätt än kärnkraft och kol. När man i Tyskland byggt ut solenergin väldigt kraftigt

så sammanfaller solenergin mitt på dagen med den period när det är högst konsumtion av el, det som kallas peak demand. Det har föranlett att de s.k. peak demand-priserna har fallit med mellan 20 och 30 procent på marknaderna. Enligt Anders Borg har detta på ett allvarligt sätt reducerat lönsamheten i just gasbaserad elproduktion. Under 2012 och 2013 har över 40 anläggningar i Europa som producerar gasbaserad el i Europa stängts, vilket motsvarar 50 gigawatt el, eller 50 kärnreaktorer. Det här är enligt Anders Borg en process som inträffade framför allt under 2011 och 2012. Naturligtvis har en del annat också bidragit, men poängen är enligt Anders Borg att det är just under 2011 och 2012 som de bolag som har stor gasproduktion, till exempel GDF, E:on och RWE, hade ytterligare en kursnedgång. Medan andra bolag har återtagit mark har de inte gjort det. Vidare uppgav Anders Borg att det också var under 2011, 2012 och 2013 som de stora nedskrivningarna av Nuon görs i Vattenfall. Sammantaget skrev enligt Anders Borg den europeiska energimarknaden ner sina tillgångsvärden med ca 250 miljarder under 2013 och med 450 miljarder sedan 2009 i just gasbaserad elproduktion på marknaden. Anders Borg anförde att han inte behövde nämna att bolagen har tappat mycket i värde och att han trodde att det har uppgetts lite olika siffror.

Anders Borg visade olika diagram över utvecklingen.

Vidare anförde Anders Borg att det i den arbetsordning som gällde för styrelsen skulle man i det här fallet ha en ägarsamordning när det skedde mer avgörande förändringar av bolaget. Den ägarsamordningen skulle genomföras med Näringsdepartementet. Han konstaterade att i likhet med vad Ola Alterå redogjort för låg det beslut som fattades av Vattenfalls styrelse i linje med det riksdagsbeslut om ett uppdrag för Vattenfall som fanns vid handen. Därför var inte frågan om riksdagsbeslut aktuell. Regeringskansliets rutiner och regelverk för beslutsfattande i frågorna är enligt Anders Borg tydligt. Den typen av beslut som påverkar statens förmögenhetsutveckling eller som direkt påverkar statens budget ska gemensamberedas med Finansdepartementets budgetavdelning. Det anges att detta gäller större strategiska förändringar av företagets verksamhet, större förvärv, frågor om kapitalstruktur, utdelningspolicy, avyttringar och andra beslut som innebär att företagets riskprofil och balansräkning påverkas avsevärt. Det är den ordning som gällde då, och det är den ordning som gäller i dag. Vidare anförde Anders Borg att det vid gemensambereidning finns den ordningen att det är det fackdepartement, det statsråd som har ansvar för ärendet, som har ett åliggande att säkra att man har genomfört en gemensambereidning. Sedan sköts i praktiken gemensambereidningarna i allt väsentligt av tjänstemän på de olika departementen. De återkopplar alltid till sina politiska ledningar, och Finansdepartementet får information respektive fattar beslut om det är möjligt att gå vidare. När man har avslutat gemensambereidningen lämnar budgetavdelningen ”vidi”, och då kan man gå vidare med affären. Det är hörnstenen i Finansdepartementets arbetssätt. Fackdepartementet ska komma till Finansdepartementet och säga att det finns ett ärende som påverkar budgeten och att man vill gemensambereida ärendet. Sedan ska det prövas om det går att ge ett vidi eller inte.

Vidare anförde Anders Borg att det av handlingarna framgår att den 30 januari 2009 skedde en gemensamberedning och en upphandling av en konsulttjänst. Det landade några dagar senare i att Merrill Lynch fick uppdraget att genomföra denna så kallade fairness opinion. Det här Regeringskanslibeslutet var enligt Finansdepartementets uppfattning rutinmässigt. Det fattas enligt Anders Borg ett stort antal sådana beslut, och de innebär på intet sätt ett ställningstagande till den slutgiltiga processen. Anders Borg uppgav att det alltså är klart att tjänstemän på Finansdepartementet till viss del deltog i Näringsdepartementets förberedelsearbete inför Vattenfalls förvärv av Nuon. Bland annat var det en tjänsteman som deltog vid den preliminära redovisningen av Merrill Lynch-rapporten den 11 februari. Mot bakgrund av det regelverk och rutiner som finns är det enligt Anders Borg klart att ägarens ställningstagande, alltså den ägarsamordning som skedde mellan Vattenfalls ordförande och dåvarande näringsministern, skulle gemensamberedas. Anders Borg kunde konstatera att ingenting i de handlingar som har påträffat i Regeringskansliet tyder på att en sådan beredning med budgetavdelningen har inträffat. Gemensamberedningen ska ske av ställningstagandet i ägarsamordningen. Den ska avslutas, och det ska lämnas ett vidi. Vidit kan lämnas muntligen eller skriftligen. Sedan ska det dokumenteras i årsakten för företaget, och det finns också i normalfallet klara rutiner för hur vidi lämnas på Finansdepartementet. Finansdepartementets och Anders Borgs uppfattning är att det inte har lämnats ett vidi på ställningstagandet i ägarsamordningen av Vattenfall. Anders Borg uppgav vidare att vare sig han eller den dåvarande ansvarige statssekreteraren hade information om det slutliga ställningstagandet i ägarsamordningen. De fick enligt Anders Borg information om att affären skulle genomföras i samband med att den blev offentlig den 23 februari 2009. Det har enligt Anders Borg skett ett förtydligande och utvecklande av regelverket för den typen av beslut efter att Vattenfall har genomfört förvärvet av Nuon. Bland annat är det i dag huvudregel att den typen av ställningstagande ska meddelas skriftligt. Anders Borg uppgav också att riktlinjerna för dokumentation, inte minst i samband med tjänsteanteckningar och diarieföring har skärpts så att det blir tydligt att dokumentationen ska vara i god ordning.

Vidare uppgav Anders Borg att Finansdepartementets tjänstemän deltog i förberedelsearbetet av affären. Man tog del av Merrill Lynchs rapport i frågan. Då ska man enligt Anders Borg konstatera att Merrill Lynch baserade den bedömningen på den information de hade fått från Vattenfall och Nuon. Både två stora investmentbanker i Holland respektive Goldman Sachs hade varit inne i processen. I datarummet där man går igenom förvärvet fanns en mycket omfattande dokumentation. Då landade man i ställningstagandet från Merrill Lynch och de andra investmentbankerna att priset var rimligt. Den informationen hade Finansdepartementet enligt Anders Borg. Anders Borg uppgav vidare att om det hade gått vidare till att man skulle göra en gemensamberedning av ställningstagandet hade man värderat den informationen.

Den bild som nu i efterhand har skapats av de beslutsunderlag som fanns vid tidpunkten ger enligt Anders Borg vid handen att det är en gedigen värderingsprocess, där man i princip har involverat de två stora holländska bankerna, som rimligen måste kunna bolaget väl, och två stora, internationella investmentbanker, i det här fallet Goldman Sachs och Merrill Lynch – och även Rothschild. Det har varit en process i två bolag, där Vattenfalls styrelse har landat i att det är en rimlig värdering. Det går enligt Anders Borg inte att komma runt att även om det finns avvikande röster – det är naturligtvis viktigt, och den typen av underlag spelar en central roll i processen – är det styrelsen som ska göra den slutgiltiga bedömningen och lämna den bedömningen till Näringsdepartementet, och den är att man ”med marginal” klarar avkastningskravet.

Vidare uppgav Anders Borg att inte finns ett tyst medgivande i beredningsprocesser, utan det ska finnas ett vidi. Detta vidi ska dokumenteras i årsakten för företaget. Dokumentationskraven är relativt tydliga. Det anges att om det är mer avgörande händelseförlopp eller någonting sådant ska det dokumenteras. Därtill är det så enligt Anders Borg att Finansdepartementets budgetavdelning i normalfallet lämnar vidin skriftligt och att det därmed finns en dokumentation. Riktlinjerna i promemorian 1997:4 säger att det ska ske gemensamberedning av ställningstagandet. Gemensamberedning innebär att det ska lämnas ett vidi. Det normala är att det ska lämnas skriftligt och att det därmed inte ska finnas någon oklarhet om beslutsgångarna. I detta fall var båda dessa regelverk kring dokumentation och gemensamberedning på plats när affären genomfördes. Sedan har de ytterligare skärpts när det gäller tjänsteanteckningar och diarieföring. Gemensamberedning av denna typ av affärer har Finansdepartementet nog alltid hävdad föreligger, enligt Anders Borg.

### **Fredrik Reinfeldt**

Utskottet genomförde den 17 april 2014 en utfrågning med Fredrik Reinfeldt (bilaga B8).

Fredrik Reinfeldt anförde bl.a. att statliga aktiebolag liksom privata aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. I egenskap av företrädare för det statliga ägandet ska regeringen således beakta samma regler som andra bolagsägare. Ägarinflytandet utövas framför allt på bolagsstämman. Bolagsstämman utser styrelsen, och styrelsen utser i sin tur den verkställande direktören. Enligt aktiebolagslagen ansvarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter. Det är alltså styrelsen som fattar beslut om större förvärv. Ramarna för bolagets verksamhetsmål läggs fast av riksdagen, vid tidpunkten för förvärvet av Nuon gällde ett verksamhetsmål från 2005 för Vattenfall. Vid tiden för Vattenfalls förvärv av Nuon var enligt Fredrik Reinfeldt arbetet i regeringen så fördelat att det var chefen för Näringsdepartementet, alltså dåvarande näringsministern, som ansvarade för att företräda staten och regeringen som ägare till Vattenfall. Det är dock enligt Fredrik Reinfeldt bolagets ledning och styrelse som ansvarar för den operativa verksamheten. Det är således styrelsen som enligt aktiebolagslagen ska ta ansvar för förvaltning

av bolagets angelägenheter och bedöma bolagets risker och ekonomiska ställning. Fredrik Reinfeldt uppgav att staten givetvis ska vara en ansvarsfull ägare men måste också kunna lita på att styrelsen utför sitt arbete i enlighet med aktiebolagslagen. Vad gäller ansvarsfördelningen mellan styrelsen och ägaren angavs vid den aktuella tiden i arbetsordningen för Vattenfall att styrelsen genom styrelseordföranden skulle samordna sin syn med företrädare för ägaren i vissa frågor av större betydelse.

Vidare anförde statsministern att det av handlingarna och av utfrågningarna framgår att styrelseordföranden vintern 2009, i enlighet med arbetsordningen i Vattenfall, samordnade frågorna om förvärvet med Näringsdepartementet. I egenskap av företrädare för ägaren beslutade Näringsdepartementet att ta in en bedömning från en oberoende finansiell rådgivare. Det framgår enligt Fredrik Reinfeldt av Regeringskansliets skriftliga svar till utskottet vilket omfattande material den finansiella rådgivaren gick igenom innan man lämnade sin bedömning till Näringsdepartementet. Som framgår av svar till utskottet blev rådgivarens bedömning att den av Vattenfall föreslagna köpeskillingen låg inom ramarna för vad som kunde uppfattas som rimligt utifrån köparens, det vill säga Vattenfalls, perspektiv. Som den tidigare ordföranden för Vattenfall har framfört bedömde också en enig styrelse att priset var rimligt. Vidare uppgav Fredrik Reinfeldt att en tjänsteman inom Näringsdepartementet gjorde en analys som indikerade att ett förvärv av Nuon kunde innebära att avkastningskravet på Vattenfall inte skulle uppfyllas. Av de tidigare utfrågningar utskottet har gjort framgår enligt Fredrik Reinfeldt att denna analys, tillsammans med övriga underlag, beaktades inför det ställningstagande som gjordes. Fredrik Reinfeldt konstaterade att den dåvarande näringsministern till utskottet och i andra sammanhang har uttalat att hon ställde kontrollfrågor till bolagets styrelse avseende just denna fråga, det vill säga om bolaget skulle klara avkastningskravet om köpet genomfördes. Hon ska då ha fått ett jakande svar. Vattenfalls tidigare styrelseordförande har vid utfrågningen i konstitutionsutskottet framfört att man bedömde att avkastningskravet skulle klaras med marginal. Styrelsen var alltså enig, konstaterade Fredrik Reinfeldt. Styrelseordföranden gav lugnande besked till dåvarande näringsministern, och finansiella rådgivare bedömde att priset var rimligt. Förvärvet låg enligt Fredrik Reinfeldt inom ramen för det av riksdagen beslutade uppdraget för Vattenfall. Vidare uppgav Fredrik Reinfeldt att mot den bakgrunden gav den dåvarande näringsministern, i egenskap ansvarigt statsråd i regeringen för dessa frågor, beskedet till bolaget att ägaren inte hade något att invända mot förvärvet. Därefter fattade Vattenfalls styrelse beslutet om att köpa Nuon.

Statsminister Fredrik Reinfeldt anförde också att granskningsärendena även har kommit att handla om hur beredningen av ställningstagandet till ägarsamordningen skedde inom Regeringskansliet. Det har ställts frågor kring hur beredningen går till i Regeringskansliet och vilka som har varit informerade om att förvärvet skulle ske. Här ville statsministern till att börja med konstatera att riktlinjerna för hur en beredning skulle ske i ett fall som detta är tydliga – och var det även vid den aktuella tidpunkten. Vidare uppgav Fredrik Reinfeldt

att det naturligen faller på statsministerns ansvar att säkerställa att det finns riktlinjer och rutiner för beredning i Regeringskansliet. Av riktlinjerna följde att beredning skulle ske med Finansdepartementets budgetavdelning. Regeringskansliet har i sitt svar till utskottet anfört att det inte stått att finna någon dokumentation som tyder på att Finansdepartementets budgetavdelning deltog i någon gemensam beredning av det besked om ägarens syn på förvärvet som alltså senare lämnades till Vattenfall.

Statsministern anförde vidare att han fick kännedom om Vattenfalls förvärv av Nuon efter att det blev offentligt. Att det förekommer diskussioner om förvärv av bolag kan det enligt Fredrik Reinfeldt säkert finnas många exempel på och där han inte är fullt informerad. I det här fallet fick han kännedom om detta efter att det blev offentligt.

Vidare uppgav statsministern att det hade funnits ett strategiarbete vad gäller Vattenfall som den dåvarande näringsministern Maud Olofsson hade initierat långt innan den här diskussionen var aktuell. Därför har det varit ett löpande strategi- och utvecklingsarbete i synen på Vattenfall och på andra statliga bolag. Det har resulterat i regeringsbeslut och riksdagsbeslut. Statsministern kände till att det har funnits ett arbete med att förändra bolagsstyrningen, och att det har resulterat i en hel del beslut. Detaljerna i detta kände han inte till. Det ledde sedan fram till en process, men den landade först på våren 2010 i en proposition.

Vidare anförde statsministern att det genomfördes en ägarsamordning där Maud Olofsson i egenskap av ansvarigt statsråd ställde den i sammanhanget helt relevanta frågan huruvida förvärvet var förenligt med avkastningskravet. Maud Olofsson hade också ansvarat för den beredning som gällde att bedöma huruvida den köpeskillning som det var fråga om var rimlig, en köpeskillning som för övrigt en enig styrelse i Vattenfall också bedömde som rimlig. I den delen har Maud Olofsson genomfört den typ av beredning – förberedelse – som var hennes ansvar. Men hon var enligt Fredrik Reinfeldt helt klar över att själva beslutet var för Vattenfalls styrelse att fatta. Vidare uppgav Fredrik Reinfeldt att det faktum att det alltså inte fattades något regeringsbeslut i ärendet bidrar till att det inte har funnits processer som på annat sätt möjligen skulle ha lett till att andra kunde ha blivit informerade. Det är enligt Fredrik Reinfeldt viktigt att säga att det har påpekats brister i själva beredningen. Det handlar om att det måste finnas en tydlighet i Regeringskansliet om att en gemensam beredning, som är den grund på vilken man fattar beslut i Regeringskansliet, sker när flera departement ska samordna sig kring ett ställningstagande. Det var det som det var fråga om i det här fallet. Det måste vara tydligt för alla att den är avslutad. Det har redovisats till utskottet att det inte fanns en sådan tydlighet.

Statsministern ville understryka att det är klarlagt att Maud Olofsson ställde den i sammanhanget helt relevanta frågan, nämligen: Möter detta det avkastningskrav som ägaren har på det bolaget? Fredrik Reinfeldt uppgav att Maud Olofsson har fått kvittens på att styrelseordföranden i Vattenfall, som angetts



i konstitutionsutskottet, uppfattar att det gör det med marginal; det är det uttryck han använder. Vidare uppgav Fredrik Reinfeldt att Maud Olofsson dessutom har initierat ett gediget underlagsarbete för att säkerställa att med den kunskap, det man då visste, var en rimlig köpeskilling. I den delen har hon så att säga fullgjort det som hon som ansvarigt statsråd hade att fullgöra i det sammanhanget, anförde Fredrik Reinfeldt.

Vidare anförde statsminister Fredrik Reinfeldt att det inte fattades något regeringsbeslut om förvärvet av Nuon. Det beslutet fattades av Vattenfalls styrelse. Det finns i underlaget till konstitutionsutskottet hur regler och riktlinjer för detta ser ut i Regeringskansliet. Däremot är det nu fråga om ett ställningstagande som görs vid en ägarprövning, och det är kopplat till att ansvarigt statsråd, som enligt Fredrik Reinfeldt gjorde ett mycket gediget underlagsarbete för att förbereda det och ställde de relevanta frågorna till styrelsens ordförande. Det som framgick av utfrågningen med Ola Alterå och Anders Borg var, sade statsministern, att det fanns olika synsätt på huruvida en gemensam beredning var avslutad. Statsministern ville påpeka att det i sig är grund för att anse att det har funnits en brist i beredningen, för är det någonting som reglerna säger är det att det ska vara helt tydligt för alla att en gemensam beredning är avslutad. Det är grunden även för ett ställningstagande, som det här fallet var fråga om.

Statsministern anförde också att han har uttryckt det så att om det ansvariga statsrådet, i det här fallet den dåvarande näringsministern Maud Olofsson, ger ett besked måste den som får beskedet vara trygg i förvisningen att man får regeringens besked, eftersom vi i Sverige har ett kollektivt beslutsfattande. Det vill säga att då ska man inte få känslan av att man har fått ett besked av ett statsråd som man måste ringa och kontrollera med några andra. Det är alltså inte så det fungerar, utan det ansvariga statsrådets besked måste då gälla som regeringens besked. Vidare anförde Fredrik Reinfeldt att det är därför han också har sagt att i och med att Maud Olofsson ger detta besked blir det ett besked från hela regeringen. Det innebär dock inte att det ansvariga statsrådet har informerat alla andra eller att alla statsråd i en regering känner till alla besked som ansvariga statsråd ger. Det kollektiva beslutsfattandet i regeringsformen levandegörs exakt via de beredningsprocesser som han har nämnt. Det är grunden för att man har en gemensam beredning. Vidare uppgav Fredrik Reinfeldt att i många andra länder har man presidentstyre eller mer omfattande ministerstyre, men i Sverige och den svenska regeringsformen har vi valt en mer kollektiv grund för vårt beslutsfattande, och det effektueras via gemensamma beredningsprocesser. Görs det binder det via processen hela regeringen till ansvar, sade Fredrik Reinfeldt. Det möjliggör också för det departement som varit involverat att ta del av processen. Så ska det fungera, sade Fredrik Reinfeldt. Finns det brister finns det enligt Fredrik Reinfeldt risk för att alla inte nås av informationen eller inte kan delta fullt ut i processen. Vidare anförde Fredrik Reinfeldt att det i det här fallet har det, som påpekats, funnits brister i dokumentationen och i själva beredningen när det gäller avslutandet

av den gemensamma beredningen mellan Finansdepartementets budgetavdelning och Näringsdepartementet. Detta kompliceras enligt Fredrik Reinfeldt i det här fallet av att det de facto inte fattades något regeringsbeslut. Gemensamma beredningsprocesser syftar väldigt ofta till att regeringen sedan fattar ett beslut. I det här fallet var det fråga om ett ställningstagande till en ägarsamordning inför ett beslut som styrelsen i Vattenfall sedan skulle fatta. Detta kan inte exakt jämföras med det beslutsfattande som leder fram till ett regeringsbeslut, sade Fredrik Reinfeldt.

### **Utskottets ställningstagande**

Enligt 13 kap. 1 § första stycket regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet granskar således regeringens hantering av den samordning Vattenfall AB gjorde med regeringen innan bolagets förvärv av Nuon. Även frågor i detta sammanhang om kapitaltillskott och breddat ägande tas upp i granskningen. Utskottet granskar alltså inte Vattenfalls förvärv av Nuon i sig och inte heller affärsmässigheten i förvärvet.

Utgångspunkten i regeringsformen är att regeringsärendena avgörs av regeringen vid regeringssammanträde och att således beslutsfattandet är kollektivt. I förarbetena (prop. 1973:90 s. 183) anförs att enligt ett parlamentariskt synsätt borde avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen.

Samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon var inget regeringsärende. Det finns ändå krav på beredning av den typen av frågor. Ställningstaganden i sådana frågor får liksom beslut i regeringsärenden förutsättas färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen.

Regeringen består enligt 6 kap. 1 § regeringsformen av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utser de övriga statsråden och bland dem, enligt 7 kap. 1 §, chefer för departementen. Enligt 7 kap. 5 § kan statsministern också förordna att ett ärende eller en grupp ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen. För beredningen av regeringsärenden ska det, enligt 7 kap. 1 § regeringsformen, finnas ett regeringskansli i vilket ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Statsministern är chef för Regeringskansliet. Som konstitutionsutskottet konstaterat ligger ansvaret för beredningen av ett regeringsärende hos det av statsministern förordnade föredragande statsrådet (bet. 2013/14:KU10 s. 77).

I Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 (rev. 2002-02-06) om samrådsformer i Regeringskansliet anges att genom olika former av samråd inom Regeringskansliet, bl.a. gemensam beredning, säkerställs att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar. Av promemorian och förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att det departement som är ansvarigt för beredningen

av ett ärende också har ansvaret för att föreskriven gemensam beredning kommer till stånd.

Statligt ägda aktiebolag liksom andra aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Staten kan självfallet sluta avtal, inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. När det gäller ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare anger arbetsordningen för Vattenfall att styrelsen genom styrelseordföranden ska samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse, t.ex. frågor om större förvärv. En sådan samordning med ägaren skedde också inför förvärvet av Nuon. Samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon var inget regeringsärende eftersom den inte föranledde något regeringsbeslut. Det var Vattenfalls styrelse som beslutade att förvärva Nuon.

Utskottet konstaterar att Vattenfall och Näringsdepartementet inhämtade underlag rörande förvärvet av Nuon. Utskottet, som inte granskar affärsmissigheten i affären, har utifrån sina utgångspunkter ingen anledning att kommentera underlagen.

Enligt Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 (rev. 2002-02-06) gäller att gemensam beredning ska ske med Finansdepartementets budgetavdelning inför ställningstaganden i ägarfrågor som avser större strategiska förändringar i företagens verksamhet såsom större förvärv. De krav på gemensam beredning som avser frågor om statens företagsägande gäller enligt promemoria 1997:4 (rev. 2002-02-06) oavsett om frågan ska avgöras genom ett regeringsbeslut, ett statsrådsbeslut eller ett formlöst ställningstagande.

I granskningen har framkommit att en gemensam beredning skedde mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet om att upphandla en finansiell rådgivare rörande ett bud i syfte att förvärva ett större energibolag. Regeringskanslibeslutet att genomföra upphandlingen fattades den 30 januari 2009. I beslutet hänvisas till en bilaga, där det anges att Vattenfall har informerat sin ägare att bolagets styrelse överväger att delta i ett auktionsförfarande genom att lägga ett bud i syfte att förvärva ett större energibolag samt att tidsplanen för det planerade auktionsförfarandet har kommit till regeringens kännedom då det kvarstår kort tid till dess att budet ska inges den 13 februari. Vidare anförs att Regeringskansliet nu behöver med stor skyndsamhet upphandla en rådgivare, för det fall svenska staten i dess egenskap av aktieägare i Vattenfall, har att ta ställning till en eventuell transaktion.

Det finns dock olika synsätt om huruvida en gemensam beredning genomfördes i frågan om själva ställningstagandet till Vattenfalls köp vid ägarsamordningen. Det har i granskningen inte framkommit någon dokumentation som visar att någon gemensam beredning med Finansdepartementet slutfördes vid samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon. Finansministern har för utskottet uppgett att han vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären.

Även om det inte var fråga om något regeringsbeslut vid samordningen borde mot bakgrund av vad som anges i Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 en gemensam beredning med Finansdepartementets budgetavdelning ha genomförts innan ställningstagandet vid samordningen av Vattenfalls förvärv av Nuon. I Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 anges även att det inte får råda någon oklarhet om vad som har överenskommit och att en gemensam beredning aldrig är avslutad förrän alla parter är överens. Såvitt kan bedömas underlät Näringsdepartementet att slutföra en gemensam beredning med Finansdepartementets budgetavdelning inför ställningstagandet vid samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon.

I promemorian 1997:4 anges att det får anses följa av statsministerns särskilda ställning i regeringen en skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt. Det finns ingen dokumentation som visar att man har följt reglerna om att sådan information ska ges. Dessutom har statsministern för utskottet uppgett att han vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären. Å andra sidan anges i en promemoria med dagboksanteckningar i Näringsdepartementet att partiledarna informerats av näringsministern. Båda uppgifterna kan inte vara korrekta. Utskottet vill därvid betona att medvetet vilseledande uppgifter självfallet aldrig kan accepteras och står i strid med saktlighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (bet. 2007/08:KU6 s. 33).

Utskottet vill erinra om att det av förarbetena till regeringsformen framgår (prop. 1973:90 s. 277) att regeringen är ett kollektiv under statsministerns ledning. Vidare har, som utskottet tidigare påpekat (bet. 2005/06:KU8 s. 206), statsministern i egenskap av chef för Regeringskansliet ansvar för dess ändamålsenliga organisation. Även om ansvaret för beredningen av ett regeringsärende ligger hos det av statsministern förordnade föredragande statsrådet (bet. 2013/14:KU10 s. 77), anser utskottet att statsministern således har det övergripande ansvaret för att beredningsprocesserna, informationen och kommunikationen inom regeringen och Regeringskansliet fungerar. Tydliga och ändamålsenliga regler har i huvudsak funnits. Det har dock funnits brister i både kommunikationen och i tillämpningen av regelverket. I ljuset av denna granskning finns det också skäl att åtgärder vidtas för att beredningsprocesserna, informationen och kommunikationen fungerar på ett sätt som gör att sådana brister i hanteringen som framkommit förebyggs på ett bättre sätt.

Enligt de riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning som gällde 2009 skulle ägarens, dvs. regeringens, ställningstaganden i viktigare frågor och i fråga om händelseförlopp samt de huvudsakliga motiven till dessa kunna följas genom uppgifter i allmänna handlingar samt arbetsanteckningar och liknande material. Såvitt framgår av granskningen finns ingen eller bristande dokumentation i vissa avseenden, bl.a. när det gäller hur ägaren meddelade sitt ställningstagande till Vattenfalls styrelseordförande.

I granskningen har redovisats att det pågick ett strategiarbete rörande Vattenfall under 2008 och 2009. Arbetet leddes fram till en proposition (prop.

2009/10:179) som riksdagen ställde sig bakom. Utskottet kan konstatera att det inte har getts något kapitaltillskott eller skett någon breddning av ägandet. Betalningen för Nuon är dock ännu inte fullgjord.

Utskottet konstaterar att det har förelegat brister vad gäller den gemensamma beredningen, den interna informationen samt dokumentationen i samband med regeringens hantering av Vattenfalls förvärv av Nuon. För dessa brister kan inte dåvarande näringsministern Maud Olofsson undgå kritik.

Utskottet konstaterar också att riktlinjerna för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning har uppdaterats 2014. Det anges numera i dessa att ägarens ställningstaganden meddelas bolagets styrelseordförande av ansvarigt statsråd i regel skriftligt och att ägarsamordningen och ägarens ställningstagande ska dokumenteras. Utskottet välkomnar att kraven på dokumentation har skärpts.

Att den dåvarande näringsministern Maud Olofsson inte har medverkat i en utfrågning i granskningen har försvårat för utskottet att klarlägga händelseförloppet. Utskottet anser att det är allvarligt att ett f.d. statsråd bryter mot rådande praxis att medverka i en utfrågning i konstitutionsutskottets granskning. Utskottet kommer med anledning av detta att ta initiativ till att utvärdera frågan om en reglering av före detta statsråds medverkan i riksdagens utövande av kontrollmakten.

## 3.2 Förra biståndsministerns hantering av biståndsverksamheten

### Ärendet

#### *Anmälningarna*

I två anmälningar till konstitutionsutskottet begärs det att utskottet ska granska vissa frågor som rör den förra biståndsministern. I den första anmälan (dnr 1230-2012/13), *bilaga A3.2.1*, konstateras att Riksrevisionen i en förstudie 2010 ansett bl.a. att Utrikesdepartementet saknade rutiner för hantering av biståndsinsatser, att uppsatta mål för biståndspolitiken inte hade konkretiserats på insatsnivå och att administrationen av bidragen var ostrukturerad och uppföljningen svag. Riksrevisionens förstudie visar enligt anmälaren på möjliga allvarliga brister vad gäller Utrikesdepartementets handläggning av sina egna biståndsmedel. Anmälaren begär att utskottet ska granska den förra biståndsministerns hantering av Utrikesdepartementets egna biståndsmedel och om denna har varit förenlig med gällande regelverk.

I den andra anmälan (dnr 1765-2012/13), *bilaga A3.2.2*, anförs att den förra biståndsministern hade allvarliga problem i styrningen av och dialogen med både de egna medarbetarna inom Utrikesdepartementet och underliggande myndigheter. De interna förtroendeproblemen har uppmärksamats i ett konsultföretags utvärdering och lägesrapport. Av rapporten framgår enligt anmälarna att det råder brist på ledning, styrning och målsättning och att det inte finns något förtroende mellan tjänstemän respektive biståndsministern och den

politiska staben. Den bristande styrningen av Sida leder enligt anmälan bl.a. till att ett antal landstrategier har behövt förlängas, vilket kan leda till kapitalförluster när projekt som kräver långsiktiga förutsättningar inte får det. Riksrevisionen och Statskontoret har vidare enligt anmälan konstaterat brister i styrningen av svensk biståndspolitik med konsekvenser för biståndets genomförande och resultat. Mot denna bakgrund vill anmälaren att utskottet granskar om den förra biståndsministerns styrning och biståndspolitik har varit förenlig med riksdagens beslut och gällande lagstiftning. I en komplettering till denna anmälan, *bilaga A3.2.3*, begärs vidare att utskottet granskar om Regeringskansliets avtal med konsultfirman Ramböll har utgjort en otillåten direktupphandling, i strid med bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Anmälarna anför att kostnaderna för Rambölls rapport (minst 330 000 kronor) överstigit gränsvärdet för direktupphandling.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior från Utrikesdepartementet, *bilaga A3.2.4–5*. Utskottet har vidare hållit utfrågning med förra biståndsministern Gunilla Carlsson, *bilaga B5*.

## **Utredning i ärendet**

### *Biståndsministern*

Statsminister Fredrik Reinfeldt förordnade i oktober 2006 med stöd av 7 kap. 5 § regeringsformen Gunilla Carlsson att i utrikesministerns ställe föredra bl.a. ärenden om internationellt utvecklingssamarbete. Befattningen kallas ofta, så också här, biståndsminister. Gunilla Carlsson entledigades den 17 september 2013.

### *Gällande ordning*

## **Svenskt internationellt utvecklingssamarbete**

Den svenska biståndsramen fastställs av riksdagen på förslag av regeringen i budgetpropositionen. Sedan 2006 utgör ramen 1 procent av den beräknade bruttonationalinkomsten (BNI). För 2014 motsvarar detta cirka 38,4 miljarder kronor. Den huvudsakliga delen av biståndsramen avser kostnader som belastar utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. I biståndsramen ingår emellertid också kostnader från andra delar av statens budget som klassificeras som bistånd enligt riktlinjer från OECD:s biståndskommitté Development Assistance Committee (OECD/Dac). Sådana kostnader återfinns inom andra utgiftsområden och uppgår till totalt cirka 6,5 miljarder kronor.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är en av de förvaltningsmyndigheter som har i uppdrag att genomföra svensk biståndspolitik. Andra myndigheter är bl.a. Nordiska Afrikainstitutet och Folke Bernadotteakademien.

Av det totala biståndsanslaget (utg.omr. 7, anslag 1:1 Biståndsverksamhet) fördelas cirka 40 procent av Utrikesdepartementet själv till olika mottagare. Mottagare är främst FN-organ och internationella finansieringsinstitutioner, exempelvis Världsbanken. Bidrag direkt från biståndsanslaget ges dock också till andra svenska och internationella organisationer samt till svenska myndigheter.<sup>11</sup> Det övriga biståndsanslaget hanteras av främst Sida.

Sedan 2011 hanteras vissa administrativa uppgifter i ärenden om de bidrag som hanteras av Utrikesdepartementet även av Sida och Kammarkollegiet. Myndigheterna hanterar numera bl.a. kontroll av ansökningar, utbetalningar av bidrag och bevakning av återrapportering, medan Utrikesdepartementet fortfarande ansvarar för prövning och bedömning av den verksamhet som bidrag söks för, beslut om bidrag samt prövning och bedömning av återrapporteringar (bet. 2010/11:KU20 s. 148 och 155).

### **Styrning av biståndsverksamheten**

Regeringen styr Sida och övriga förvaltningsmyndigheter inom biståndsverksamheten, liksom övriga förvaltningsmyndigheter under regeringen, främst genom förordningar med myndighetsinstruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. I dessa dokument slås bl.a. myndigheternas verksamhet, mål och återrapporteringskrav fast.

Regeringen fastställde 2007 en modell för förstärkt resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet. Modellen syftade till ökad systematisk styrning och uppföljning av utvecklingssamarbetet. År 2011 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att utvärdera styrmodellen och att lämna förslag på hur styrningen av utvecklingssamarbetet kunde förbättras. Statskontoret redovisade resultatet av uppdraget i rapporten *Styrning av svensk biståndspolitik – en utvärdering* (2011:25). I rapporten, som berörs mer utförligt nedan, lämnades förslag om hur regeringens styrning av utvecklingssamarbetet kunde förbättras.

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 7 s. 20) anförde regeringen att den såg allvarigt på den kritik som hade framförts av Statskontoret. Regeringen aviserade åtgärder för att styra biståndet mer strategiskt och för att förtydliga och förenkla styrningen. Ett samlat grepp om de styrsignaler som gavs skulle tas för att säkerställa att biståndet styrs på ett ändamålsenligt och optimalt sätt. Regeringen skulle förtydliga utvecklingssamarbetets övergripande inriktning och sina biståndspolitiska prioriteringar i en samlad biståndspolitisk plattform som skulle samla och ersätta en del av de befintliga styrdokumenterna.

Regeringen beslutade 2013 om nya riktlinjer för resultatstrategier (bilaga till regeringsbeslut 2013-07-11, UF2013/41712/UD/STYR). De nya riktlinjerna, som ska vara ett sammanhållande instrument för att styra Sveriges internationella bistånd, avser metoder för framtagande, utformning, genomfö-

<sup>11</sup> Förstudie Har Utrikesdepartementet en effektiv hantering av bidrag från biståndsanslagen? Riksrevisionen 2010, s. 3.

rande och uppföljning av de resultatstrategier som ska styra Sveriges internationella bistånd. Resultatstrategierna utgör enligt riktlinjerna en del av regeringens förtydligade fokus på resultat i det svenska biståndet. Genom att styra med resultatstrategier ska regeringens möjligheter att nå och följa upp biståndets resultat förbättras. Genom att samla riktlinjerna för alla typer av resultatstrategier i ett enda dokument ska styrningen enligt regeringen förenklas.<sup>12</sup>

I riktlinjerna anges att regeringen i sin styrning ska vara tydlig med vilka resultat den vill uppnå och att beslut om biståndets fortsatta utformning i hög grad ska fattas utifrån en analys av de resultat som har uppnåtts. Uppföljning och utvärdering anges som en förutsättning för att regeringen och biståndets genomförare ska kunna lära sig mer om biståndets resultat. En ny resultatstrategi tas fram genom att regeringen fastställer inriktningen för de förväntade resultat som svenskt bistånd bör bidra till. Sida tar därefter, i samarbete med bl.a. mottagarlandet, fram ett resultatförslag som ligger till grund för regeringens beslut om strategi. Sida får därefter i uppdrag att genomföra strategin.

För handläggning av bidragsärenden i Regeringskansliet finns Vägledning för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. som sedan 2011 tillämpas även för Utrikesdepartementets bidragshantering (bet. 2010/11:KU20 s. 155). Vägledningen beskriver bidragshantering och syftar till att ge stöd vid handläggningen av bidragsärenden.

### **Biståndspolitisk plattform**

Regeringen beslutade den 13 mars 2014 om en biståndspolitisk plattform i form av en skrivelse till riksdagen (skr. 2013/14:131). Skrivelsen behandlar principer och värderingar som ska vara vägledande för svenskt bistånd. Bland annat anges att ett starkt fokus ska läggas på resultat, att biståndshanteringen ska präglas av insyn och öppenhet samt att svenskt bistånd ska vara kostnads- och riskmedvetet. Styrningen av biståndet ska enligt skrivelsen ske genom biståndets styrdokument, såsom resultatstrategier, regleringsbrev och förordningar. Plattformen i sig föreskriver därmed inte biståndets aktörer att agera, men den har en vägledande funktion vid genomförandet av biståndet och bidrar till en ökad förståelse för regeringens biståndspolitiska inriktning. Plattformen svarar enligt regeringen mot Statskontorets och OECD/Dacs kritik när det gäller regeringens styrning av biståndet.

Ett utkast till plattform var föremål för remissbehandling och den slutliga skrivelsen har enligt regeringen utformats med hänsyn till framförda remissynpunkter. Skrivelsen kommer att behandlas av riksdagen under våren 2014.

### **Uppföljning och granskning**

Enligt 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten och i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. Redovisningen ska

<sup>12</sup> Notis på regeringens hemsida (<http://www.regeringen.se/sb/d/17009/a/220825>)



vara anpassad till utgiftsområdena och vara utformad som ett underlag för riksdagens beslut. Bestämmelsen i budgetlagen utesluter inte att resultatredovisningar även lämnas i andra sammanhang, exempelvis i skrivelser.

Regeringen redovisar årligen biståndets resultat i en skrivelse till riksdagen. Utrikesutskottet anförde vid behandlingen av en sådan skrivelse hösten 2011 (skr. 2009/10:167, bet. 2011/12:UU2 s. 58) att det vore värdefullt med en mer utvecklad resultatanalys som skulle kunna ligga till grund för omprioriteringar och omprövningar i utvecklingssamarbetet. För att möjliggöra detta kunde det enligt utskottet vara nödvändigt att minska ambitionerna i fråga om årlig resultatredovisning och se över styrprocesserna så att resultatanalyser i större utsträckning kan användas som underlag i den strategiska styrningen. Utrikesutskottet kvarstod vid denna uppfattning vid behandlingen av budgetpropositionen för 2014 (bet. 2013/14:UU2 s. 34).

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) var den myndighet som tidigare hade i uppdrag att utvärdera det svenska biståndsarbetet. Myndigheten avvecklades under 2013 och ersattes av en expertgrupp som kontinuerligt ska utvärdera och analysera Sveriges internationella bistånd (dir. 2013:11). Expertgruppens uppdrag är att beställa, sammanställa, genomföra och kommunicera utvärderingar, analyser och studier om biståndets genomförande, resultat och effektivitet. Expertgruppen ska löpande hålla Utrikesdepartementet informerat om hur arbetet fortskrider och två gånger per år redovisa en övergripande inriktning av pågående och planerade projekt. Expertgruppen ska varje år lämna en rapport som sammanfattar innehåll och slutsatser av de utvärderingar, analyser och studier som har publicerats föregående år. Regeringen avser att löpande följa expertgruppens arbete och senast under våren 2016 ta ställning till organisationsformens ändamålsenlighet.

Regeringens biståndsverksamhet granskas även av bl.a. Statskontoret och Riksrevisionen.

### *Statskontorets utvärdering*

Statskontoret fick i mars 2011 i uppdrag av regeringen att utvärdera tillämpningen av den modell regeringens fastställt 2007 för en förstärkt resultatstyrning av internationellt utvecklingssamarbete. Den centrala frågan för utvärderingen var om modellen hade bidragit till en effektiv, tydlig, långsiktig, strategisk och resultatinriktad styrning av utvecklingssamarbetet. I uppdraget ingick även att lämna förslag på hur styrningen kunde förbättras. Utvärderingen redovisades i rapporten *Styrning av svensk biståndspolitik* (2011:25). Statskontoret konstaterade i rapporten att svenskt utvecklingssamarbete styrs av en mängd internationella och nationella mål som kommer till uttryck i ett stort antal styrdokument. Målen ska omsättas i insatser i enskilda samarbetsländer. Ett övergripande problem är enligt Statskontoret att styrdokumenterna sammanlagt bildar ett mycket komplext styrsystem utan tydlig målhierarki med prioriteringar mellan olika mål. Detta innebär att det är svårt att utläsa vad som är regeringens vilja och ambition i utvecklingssamarbetet.

Statskontoret ansåg i rapporten att regeringen för att åstadkomma en mer effektiv, tydlig, strategisk, långsiktig och resultatinriktad styrning väsentligt borde reducera antalet styrdokument. Styrdokumenterna måste också bli tydligare och innehålla uppföljningsbara mål och det måste tydligare framgå hur övergripande mål och prioriteringar är avsedda att omsättas i konkreta insatser i enskilda samarbetsländer.

Statskontoret menade att regeringens styrning av det internationella utvecklingssamarbetet var alltför fokuserad på att redovisa kortsiktiga prestationer och effekter, och att större fokus borde läggas på att utveckla den mer långsiktiga styrningen. Statskontorets utvärdering visade att regeringen styrde Sida och andra aktörer genom särskilda beslut och uppdrag i regleringsbrev samt genom tämligen detaljerade krav på processer och metoder. I stället borde regeringen enligt Statskontoret fokusera på strategisk styrning av utvecklingssamarbetet och vara mer återhållsam med styrsignaler till Sida och andra berörda aktörer vid sidan av den ordinarie styrningen.

### *Riksrevisionens förstudie m.m.*

Riksrevisionen genomförde 2010 som nämnts förstudien *Har Utrikesdepartementet en effektiv hantering av bidrag från biståndsanslagen?*<sup>13</sup> I förstudien konstateras att den ordning som Utrikesdepartementet valt för hanteringen av 40 procent av biståndsanslaget, dvs. att bidragsgivningen sker direkt från departementet, kan innebära risker jämfört med om medlen delegerats till en förvaltningsmyndighet. Regeringskansliet har inte lika omfattande krav på insyn och resultatredovisning som övriga statliga myndigheter. Det innebär att det finns anledning att säkerställa att beredningen och uppföljningen fungerar väl.

I förstudien anges följande som indikationer på problem i Utrikesdepartementets biståndshantering: att målen inte har konkretiserats på insatsnivå, att bedömningar inte får genomslag i besluten, att administrationen av bidragen är ostrukturerad och att uppföljningen är svag.

Det finns sammantaget enligt rapporten en risk för att Utrikesdepartementets processer för bidragshantering inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser regeringens behov av beslutsunderlag och att riksdagen inte heller får erforderlig återrapporering. Förstudien ledde inte till någon fortsatt granskning.

Härutöver har Riksrevisionen genomfört granskningar av regeringens hantering av biståndspolitiken och regeringens styrning av Sida. I rapporten *Bistånd genom budgetstöd* (RiR 2007:31) konstaterar Riksrevisionen att det är viktigt att de bedömningar Sida gör i fråga om beslut om budgetstöd bygger på långsiktiga ställningstaganden från regeringen. Om bedömningarna i stället måste baseras på mer kortsiktiga avgöranden finns det en risk för att de länder som får budgetstöd inte hanteras likvärdigt. Regeringen hade vid gransknings-tillfället inlett en översyn av antalet länder som fick budgetstöd, men inte beslutat om nya samarbetsstrategier för mer än ett mottagarland. Strategierna

<sup>13</sup> Ett utkast markerat med "Ej faktagranskad! Ej publicerad" finns tillgänglig på Sidas hemsida (<http://www.sida.se/PageFiles/31417/RRV-rapport.pdf>).

fick därmed inte den styrande funktion som var avsedd, varför Sida fick ta ett större ansvar än vad som var tänkt enligt riktlinjerna till samarbetsstrategier.

I rapporten Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (RiR 2009:15) redovisas ytterligare en granskning av regeringens styrning av Sida. Riksrevisionen menar i rapporten att regeringen inte på ett tillräckligt konsekvent och samlat sätt har använt de styrmedel som man har till sitt förfogande för att styra Sida mot målen i den s.k. Parisdeklarationen, som innehåller principer för ett effektivt bistånd. Kraven i regleringsbrevet, liksom i flera samarbetsstrategier, har varit alltför allmänt hållna. Regeringens samarbetsstrategier ger vidare inte Sida tillräcklig vägledning på flera punkter som enligt Riksrevisionen menar är väsentliga för Sidas genomförande av sina insatser. Regeringen behöver enligt Riksrevisionen ge Sida tydligare anvisningar om vilka överväganden som krävs när det gäller hur olika biståndsformer och finansieringskanaler ska användas.

### *Synpunkter från OECD:s biståndskommitté*

OECD/Dac lämnade i oktober 2013 en redovisning av en granskning av Sveriges utvecklingssamarbete (OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013). Dac ansåg att Sverige har kommit långt i utvecklingen mot tydligare styrning av biståndet men att det fortfarande finns förbättringspotential. Enligt Dac finns tydliga politiska direktiv och strategier som återspeglar Sveriges internationella åtaganden. Dac ansåg emellertid att det stora antalet tillkommande prioriteringar – var och en med sin egen policy och strategidokument – leder till en komplex totalbild. Dac konstaterade att den svenska regeringen sagt sig sträva efter att utforma ett biståndspolitiskt ramverk som utgör en tydligare policyvision och en strategi för konkreta åtgärder som leder till resultat. Dac uttryckte en förväntan om att detta nya ramverk ska erbjuda en tydlig hierarki av olika policybeslut.

### *Konsultfirman Rambölls lägesrapport*

Konsultfirman Ramböll, som bl.a. utför analyser, undersökningar och utvärderingar av organisations- och ledarskapsfrågor inom offentlig verksamhet, har genomfört ett arbete med att stödja den biståndspolitiska ledningen vid Utrikesdepartementet i styrningen och ledningen av biståndet. Under sensommaren 2012 genomfördes intervjuer med den politiska ledningen och med tjänstemän inom departementets biståndspolitiska verksamhet. Intervjuerna gällde bl.a. hur arbetet på departementet fungerade, hur samarbetet mellan tjänstemän och politisk ledning kunde underlättas samt eventuella behov av förtydliganden vad gäller roller, ansvar och befogenheter.

Resultatet av intervjuerna och en analys av situationen redovisades i rapporten Lägesrapport från arbetet med att utveckla de interna arbetsformerna

inom Utrikesdepartementets biståndspolitiska verksamhet.<sup>14</sup> Den bild Ramböll fick av intervjuerna redovisas i huvudsak på följande sätt.

Den politiska ledningen sade sig inte kunna lita på tjänstemännens underlag och inte kunna utesluta ett medvetet agerande från tjänstemännens sida. Man efterlyste inspel, kraft och kompetens från tjänstemännen i exempelvis frågor om vilka länder och områden som borde prioriteras. Mycket tid fick läggas på att rätta undermåliga underlag. Man efterlyste därför en organisation som bättre kunde kvalitetssäkra sina alster.

Tjänstemännen uppfattade den politiska ledningen som sträng, formalistisk och detaljinriktad och upplevde sig misstrodd. Man efterlyste tydligare målsättningar och ett förtydligande av innehållet i den nya politiken, särskilt i frågan om vilka länder och områden man ska prioritera. Tjänstemännen upplevde en detaljfokusering från den politiska ledningen som i praktiken har skapat en försiktig, räddhågsen och tidvis uppgiven tjänstemannaorganisation som inte skriver mer än ett minimum eftersom alla underlag ändå skrivs om av den politiska ledningen. Detta ledde vidare till att tjänstemännen upplevde sig åsidosatta medan den politiska ledningen ägnade sig åt operativt arbete och handläggning av ärenden, vilket i sin tur ledde till att det enligt tjänstemännen saknades strategisk styrning. Tjänstemän hade också upplevt sig åsidosatta och inte informerade i arbetet med att ta fram en ny biståndspolitisk plattform.

Rambölls analys innebar i huvudsak ett konstaterande av att de problem som förts fram i intervjuerna tydde på en bristande lednings- och styrningsstruktur. Härutöver borde bl.a. roll- och ansvarsfördelningen ses över.

### *Regeringens aviserade åtgärder*

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2014 bl.a. att OECD/Dac, Statskontoret, Riksrevisionen och regeringen under de senaste åren har identifierat brister i styrningen, genomförandet, uppföljningen och utvärderingen av det svenska biståndet (prop. 2013/14:1 utg.omr. 7 Internationellt bistånd s. 45). För att komma till rätta med bristerna avser regeringen att, utöver redan genomförda åtgärder, vidta ytterligare åtgärder i syfte att uppnå ett än mer effektivt, resultatnriktat, långsiktigt, innovativt och öppet bistånd. Enligt regeringen handlar det bl.a. om att förenkla och förtydliga biståndets inriktning och målhierarki, skapa tydligare förutsättningar för centrala genomförare av svenskt bistånd att bidra till biståndets måluppfyllelse och säkerställa att regeringens resultatmål får genomslag.

Utrikesutskottet välkomnade reformeringen av styrsystemet och de nya riktlinjerna samt den då aviserade biståndspolitiska plattformen. Det faktum att riktlinjerna samlas i ett enda dokument som avser alla former av resultatstrategier borde enligt utskottet leda till att styrningen förenklas. Utrikesutskottet förutsatte också att regeringen i det fortsatta reformarbetet överväger de rekommendationer Dac lämnat i den nämnda granskningsrapporten. Syftet med att reformera biståndet måste enligt utrikesutskottet även i fortsättningen

<sup>14</sup> Dnr UF2012/39943/UD/PLAN.

vara att uppnå ett än mer effektivt, resultatriktat, långsiktigt, innovativt och öppet bistånd och att därmed komma till rätta med brister som har konstaterats i fråga om styrning, genomförande, uppföljning och utvärdering av biståndet (bet. 2013/14:UU2 s. 38).

### *Upphandling*

I lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, finns bestämmelser om offentlig upphandling när exempelvis statliga myndigheter ska ingå avtal om köp av bl.a. tjänster. Lagens bestämmelser innebär bl.a. ett krav på ett öppet upphandlingsförfarande där intresserade leverantörer ska kunna lämna anbud. Lagen är tillämplig på kontrakt vilkas värde uppgår till minst ett tröskelvärde som fastställts av Europeiska kommissionen (för närvarande 1 169 378 kronor). För kontrakt med ett lågt värde kan s.k. direktupphandling få göras. Direktupphandling innebär ett förfarande utan krav på anbud i viss form. Tröskelvärdet för direktupphandling är för närvarande ca 271 000 kronor.

Med ramavtal avses enligt 5 kap. 1 § LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggentreprenader. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid. Reglerna om ramavtal gäller såväl för upphandlingar över tröskelvärdena som för upphandlingar under tröskelvärdena. Tilldelning av kontrakt i enlighet med ett ramavtal kallas med upphandlingsterminologi för avrop.

Enligt 4 § andra stycket förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning ska en myndighet underrätta Kammarkollegiet när den avser att upphandla utan att använda ramavtal.

### *Utskottets tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen granskat regeringens och Utrikesdepartementets hantering och styrning av biståndsverksamheten.

Våren 2009 granskade utskottet med anledning av två anmälningar bl.a. regeringens styrning av Sida (bet. 2008/09:KU20 s. 164 f.). Utskottet erinrade om att regeringen ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används och att regeringen bär ett ansvar för en förvaltningsmyndighets verksamhet. Riksdagen och regeringen bör följa upp och utvärdera en myndighets verksamhet. Det ansvariga statsrådet har ett särskilt ansvar för att vid behov se till att regeringen vidtar de åtgärder som behövs för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet. Granskningen hade enligt utskottet visat att de ansvariga statsråden hade följt utvecklingen vid Sida och medverkat till att nödvändiga åtgärder hade vidtagits.

Konstitutionsutskottet genomförde våren 2011 en granskning av Utrikesdepartementets hantering av bidrag från biståndsanslagen (bet. 2010/11:KU20

s. 144 f.). Granskningen var huvudsakligen inriktad på frågor om huruvida beslut i ärenden om sådana bidrag från bidragsanslaget som hanteras av Utrikesdepartementet fattades av regeringen eller av Regeringskansliet, regeringens återrapportering till riksdagen om resultatet av biståndet samt om den administrativa hanteringen av och andra rutiner för utbetalningen av sådana bidrag. Riksrevisionens nämnda förstudie berördes även i denna granskning. Regeringskansliet anförde i denna del som svar på en fråga från utskottet att man välkomnade den granskning som redovisats i förstudien och noterade de iakttagelser och förslag som lämnats. Utrikesdepartementet avsåg att beakta förstudien i det fortsatta arbetet, men eftersom iakttagelserna bara var preliminära var det inte möjligt att närmare redovisa vilka konkreta ställningstaganden rapporten kunde förväntas leda till. En genomgående strävan från regeringen var vidare att föra över bidragshanteringen från Utrikesdepartementet till myndigheter.

Härutöver har vissa granskningar som rör regeringens hantering av biståndsverksamheten redovisats i bl.a. betänkandena 2005/06:KU10 s. 21, 2005/06:KU20 s. 192 och 2006/07:KU20 s. 122.

#### *Promemorior från Regeringskansliet*

Som svar på utskottets frågor lämnades den 18 februari 2014 och den 18 mars 2014 följande information i promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet (bilaga A3.2.4–5).

Sedan konstitutionsutskottet senast granskade Utrikesdepartementets hantering av egna biståndsmedel 2011 har en rad insatser gjorts för att ytterligare höja kvaliteten i beredning, beslut och uppföljning av de beslut som fattas av Utrikesdepartementet. Bland annat har dispositionsrätten för de medel som Utrikesdepartementet hanterat sedan den 1 januari 2011 överförts till Sida och Kammarkollegiet. Myndigheterna ansvarar bl.a. för kontroll av ansökan och sökande, utbetalning samt bevakning och kontroll av återrapportering, medan Utrikesdepartementet bedömer ansökan, beslutar om insatsen och ansvarar för uppföljning, inklusive resultatbedömning. I samband med denna reform införde Regeringskansliet en vägledning och rutinbeskrivningar för bidragshanteringen. Dessa har kompletterats med rutiner och mallar specifika för Utrikesdepartementet samt med kompetensutveckling för både handläggare och chefer. Vidare har krav på underlags- och avslutningspromemorior införts för att förbättra beslutsunderlag och uppföljningsmöjligheter.

Härutöver har controllerfunktionen på Utrikesdepartementet förstärkts 2012 bl.a. för att säkerställa att utbildningar genomförs och rutiner upprätthålls. Vidare har ansvaret för ett flertal biståndsinsatser överförts till Sida och andra myndigheter så att Utrikesdepartementet i dag hanterat betydligt färre insatser. Regeringens beslutade strategi för att styra de strategiskt inriktade bidragen innebär också att i princip alla biståndsmedel som hanteras av Utrikesdepartementet är strategistyrda.

Utrikesdepartementets bidragshantering är föremål för både intern och extern granskning och behov av åtgärder har identifierats på olika områden. Åtgärder för att förbättra hanteringen vidtas kontinuerligt. Vidare genomförs för närvarande ett särskilt arbete för att stärka den interna styrningen och kontrollen, inklusive stärkt kompetens och regelefterlevnad. Genom regeringens resultatagenda har styrningen av Sida enligt Utrikesdepartementet blivit mer långsiktig och strategisk. Sida ska förhålla sig till de resultatstrategier som regeringen har beslutat om. Detta stärker myndighetens möjligheter att styra biståndet mot verksamhet som ger resultat. Resultatstrategierna ska göra det enklare att följa upp vilka resultat biståndet leder till. Riktlinjerna gör också en tydligare åtskillnad mellan regeringens roll att bestämma vilka resultat biståndet förväntas bidra till och Sidas roll att bedöma hur resultaten ska uppnås. Riktlinjerna ger sammantaget förutsättningar för en mindre detaljerad, tydligare och mer ändamålsenlig styrning av biståndet. Vid framtagandet av riktlinjerna har arbetsgrupper på Sida bistått Regeringskansliet. Dessutom har två ambassader utgjort pilotverksamheter.

I det pågående arbetet med att förenkla och förtydliga biståndets inriktning och målhierarki utgör vidare den biståndspolitiska plattformen en viktig del. Resultatagendan fullföljs med antagandet av ett stort antal resultatstrategier som styr biståndet. En ny modell för mål- och resultatstyrning av biståndet innebär vidare att biståndsverksamheten tydligare ska styras utifrån förväntade resultat, att resultaten noga ska analyseras, följas upp och utvärderas samt att ett systematiserat lärande om vad som fungerar i biståndet ska styra verksamhetens framtida inriktning.

Regeringen anser att genomförandet av biståndspolitikerna mycket väl överensstämmer med de beslut riksdagen har fattat vad gäller övergripande mål och inriktning. Regeringen rapporterar regelbundet till riksdagen om genomförandet av biståndspolitikerna, exempelvis genom skrivelser och den årliga resultatredovisningen i budgetpropositionen.

Processen att utarbeta en ny landstrategi tar i vissa fall längre tid än beräknat. Sida har dock möjlighet att utbetala medel i enlighet med redan ingångna avtal även efter det att en landstrategi löpt ut. Regeringen har dessutom valt att förlänga ett antal landstrategier för att göra det möjligt för Sida att ingå nya avtal och därigenom låta biståndspolitikerna fortgå.

Den biståndspolitiska plattformen syftar till att tydliggöra biståndspolitikernas målhierarki och regeringens prioriteringar. Genom att i ett samlat dokument föra samman riksdagens beslut om inriktning och övergripande mål för utgiftsområdet med målhierarkin svarar regeringen på den kritik från Statskontoret och OECD/Dac som handlat om att regeringens policyprioriteringar och styrsystem för biståndet behövde tydliggöras. Plattformen har för biståndets olika aktörer en vägledande funktion vid genomförandet av biståndsinsatser. När arbetet med att utarbeta den biståndspolitiska plattformen inleddes anordnade Utrikesdepartementet i maj 2012 ett öppet möte med representanter från det civila samhällets organisationer för att bl.a. ta del av organisationernas erfarenheter och synpunkter. Mycket av innehållet i plattformen har härutöver

tagits fram i bred extern konsultation och i nära dialog med Sida. Riksdagens utrikesutskott har vid olika tillfällen informerats under framtagandet av plattformen. Plattformen har inför antagandet varit föremål för en remissbehandling med drygt 150 inblandade myndigheter.

Merparten av de rekommendationer som återges i Rambölls rapport är redan genomförda. I de förbättrade arbetsformerna ingår bl.a. en ökad tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen, förenkling av vissa rutiner, stärkt strategisk styrning samt utvecklade former för dialog och återkoppling. En intern biståndspolitisk samrådsgrupp möts regelbundet och erbjuder ett forum för tjänstemännen och den politiska ledningen att löpande diskutera bl.a. styrning, arbetsformer och beredningsrutiner. Arbetsformerna kommer också kontinuerligt att prövas och förbättras.

Utrikesdepartementet gjorde inför upphandlingen av managementkonsulttjänsten den sammantagna bedömningen att det var bättre att genomföra en direktupphandling av Rambölls arbete än att följa de statliga ramavtalen på området. Till grund för denna bedömning låg bl.a. tidsaspekten och det förhållandet att Utrikesdepartementet kände till att Ramböll hade den specifika kompetens som krävdes för uppdraget. Kontraktsbeloppet uppgick till 261 100 kronor exklusive mervärdesskatt. Av förbiseende underrättade Utrikesdepartementet Kammarkollegiet om avsteget från ramavtalet först efter upphandlingen, den 20 mars 2013.

#### *Utfrågning med förra biståndsministern Gunilla Carlsson*

Utskottet höll den 10 april 2014 en offentlig utfrågning med förra biståndsministern Gunilla Carlsson, som i huvudsak anförde följande:

Mitt fokus som biståndsminister var från början att styra biståndet så att det leder till så goda resultat som möjligt, i den bemärkelsen att fattiga människor får det bättre, och så att resultatåterkoppling och granskning leder till att biståndet ständigt kan förbättras. Styrningen ska vara enkel, tydlig och strategisk. Detta visade sig vara svårare än jag trodde och verksamheten blev till en början snarare för styrd, vilket medförde att de som hade att genomföra biståndet hade svårt att se sammanhangen och följa upp prioriteringarna. Vi genomförde därför förändringar i styrmodellen.

Det reformarbete jag ledde har sedan 2007 i hög grad byggt på problem som bl.a. Statskontoret, Riksrevisionen, OECD och utrikesutskottet pekat på. Flera reformer har genomförts: landfokuseringen, införandet av en transparensgaranti och en förtydligad rollfördelning mellan regeringen, Utrikesdepartementet och Sida samt en ny modell för resultatstyrning av all biståndsverksamhet. Som en röd tråd genom regeringens reformering av biståndet ligger tonvikten på resultat. Vi måste hela tiden sträva efter att svenska biståndsmedel ska göra största möjliga nytta för de människor som lever i extrem fattigdom. För att nå de här resultaten måste regeringen förmå att styra mot just resultat.



Mål- och resultatstyrningsmodellen från 2007 visade sig dock inte fullt ut uppnå detta syfte. Jag tog därför initiativ till att ge uppdrag åt dels Statskontoret att se över regeringens styrning av biståndet, dels Ramböll att se över Utrikesdepartementets organisation. Vi anlidade detta externa stöd som ett led i ambitionen att lära, utveckla och stärka den strategiska styrningen genom att sätta fokus på just Utrikesdepartementet. Konsultfirman Rambölls särskilda kompetens inom biståndsområdet var just att den hade väldigt bra internationella kontakter och hade genomfört liknande arbeten tidigare. Vi valde därför att sluta avtal med Ramböll genom direktupphandling och därigenom göra avsteg från ramavtalet. Det gjordes i enlighet med gällande regelverk. Förvaltningsavdelningens anmälan till Kammarkollegiet om avsteg från ramavtalet gjordes dock för sent.

Brevet från Sidas avdelningschefer 2009 visade att jag hade styrnings- och kommunikationsproblem. Det var ett tecken på ett missförstånd om rollfördelningen mellan regeringen och dess myndigheter. En av de direkta åtgärder jag vidtog med anledning av brevet var att träffa de fackliga representanterna på Sida för att ta del av personalens synpunkter. Vidare förenklades och förtydligades regeringens instruktion till Sida 2010.

Den biståndspolitiska plattformen är inte styrande på samma sätt som de nya resultatstrategierna. Anledningen till att det dröjde innan regeringen beslutade om den biståndspolitiska plattformen var dels att vi ville göra ett gediget arbete, dels att det i samband med gemensambereidningen fanns många olika intressen att beakta. Det förekom också en livlig debatt och konsultationer med det civila samhället. Ibland måste den demokratiska processen få ta tid.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

## **3.3 Utrikesministerns och f.d. biståndsministerns hantering av biståndsanslaget**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 110-2013/14), *bilaga A3.3.1*, bevärs det att utskottet ska granska om Utrikesdepartementets användning av medel från biståndsanslaget för att bekosta lönerna till den förra biståndsministern Gunilla Carlsson och hennes statssekreterare har varit förenlig med gällande regelverk för hur anslag i statens budget får användas.

I anmälan anför i huvudsak följande. Det har framkommit att Utrikesdepartementet under åren 2009–2012 har låtit den dåvarande biståndsministern Gunilla Carlssons och hennes statssekreterares löner bekostas av biståndsanslaget. Beloppet ska ha uppgått till mellan 5 och 6 miljoner kronor om året,

dvs. totalt över 20 miljoner kronor. Riksdagen har beslutat om den huvudsakliga användningen av biståndsanslaget (utgiftsområde 7) för de aktuella åren och har då som underlag haft regeringens förslag i budgetpropositionerna. Av dessa har det inte framgått att Utrikesdepartementet har haft för avsikt att använda biståndsanslaget för att finansiera ministerns och statssekreterarens löner. Kostnaderna för löner till anställda, lokaler, utrikesrepresentation m.m. ska i stället bekostas av utgiftsområde 1, anslag 4. När lönekostnaderna för en minister och dennes statssekreterare belastar ett sakanslag är det en sådan anmärkningsvärd åtgärd att även chefen för departementet, utrikesminister Carl Bildt, borde ha haft vetskap om det. Han är också ytterst ansvarig för hur verksamheten inom Utrikesdepartementet sköts.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A3.3.2–3*. Utskottet har även hållit utfrågning med förra biståndsministern Gunilla Carlsson, *bilaga B5*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

#### **Biståndsministern**

Statsminister Fredrik Reinfeldt förordnade i oktober 2006 med stöd av 7 kap. 5 § regeringsformen Gunilla Carlsson att i utrikesministerns ställe föredra bl.a. ärenden om internationellt utvecklingssamarbete. Befattningen kallas ofta, så också här, biståndsminister. Gunilla Carlsson entledigades den 17 september 2013.

#### **Inslag i Sveriges Radio m.m.**

Sveriges Radios nyhetsprogram Ekot uppgav den 23 september 2013 att lönerna till den dåvarande biståndsministern Gunilla Carlsson och hennes statssekreterare under åren 2009–2012 hade finansierats av biståndsanslaget. I detta och andra inslag i nyhetsrapporteringen uppgavs att denna ordning infördes 2009 som en lösning på att förvaltningsanslaget hade skurits ner. Utrikesminister Carl Bildt anförde i olika medier att detta var ett normalt förfarande som hade tillämpats ”under alla år”. Vidare uppgavs att lönerna sedan januari 2013 inte längre belastade biståndsanslaget.

I en intervju med Expressen den 18 oktober 2013 uppgav Gunilla Carlsson att hennes lön, liksom de andra statsrådets, betalades från anslaget för Regeringskansliet och att det sedan ”har varit en avräkning”.

#### **Statens budget och indelningen i utgiftsområden och anslag**

Regeringsformens bestämmelser om finansmakten finns i 9 kapitlet. Riksdagen beslutar enligt 1 § om statens budget på förslag av regeringen i budgetpro-

positionen (2 §). Enligt 3 § beslutar riksdagen därvid om en fördelning av statens utgifter på anslag för bestämda ändamål. Enligt 7 § får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Regeringen förvaltar och förfogar enligt 8 § över statens tillgångar.

Inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse finns anslag 4:1 *Regeringskansliet m.m.* Anslaget finansierar förvaltningskostnader för Regeringskansliet, inklusive utgifter för bl.a. utrikesrepresentationen och kommittéväsendet (prop. 2013/14:1 utg.omr. 1 s. 35). Som förvaltningskostnad avses bl.a. lönekostnader.

Inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd finns anslag 1:1 Biståndsverksamhet. Anslaget får användas för internationellt bistånd. Anslaget får även användas för bl.a. viss metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisningar, revisioner samt temporär verksamhet inom avgränsade projekt. Anslaget får även användas för förvaltningsutgifter vid myndigheter som genomför internationellt bistånd (prop. 2013/14:1 utg.omr. 7 s. 55).

Biståndsramens storlek bestäms utifrån den procentsats, andel av bruttonationalinkomsten (BNI), som riksdagen beslutar om för varje år. Det svenska biståndet motsvarar årligen 1 procent av beräknad BNI, vilket för 2014 motsvarar ca 38,4 miljarder kronor. FN:s mål är att biståndsvolymen ska uppgå till minst 0,7 procent av BNI.

### **OECD:s riktlinjer och granskning**

OECD:s biståndskommitté, Development Assistance Committee (Dac), samordnar internationella biståndsgivares rapportering om biståndet och tar fram riktlinjer. Dac har slagit fast kriterier för vilken typ av kostnader som får räknas som bistånd. Sådana kostnader benämns ODA (Official Development Assistance).

I bl.a. budgetpropositionen för 2014 anges att bara kostnader som av Dac klassificeras som ODA ingår i den svenska biståndsramen. Huvuddelen av kostnaderna återfinns under olika anslag inom utgiftsområde 7, men ODA-kostnader finns även inom andra delar av statsbudgeten. Även dessa ingår i biståndsramen. Själva biståndsramen är således inte ett anslag.

Dacs riktlinjer lägger bl.a. fast ett antal principer för vad som kan räknas som förvaltningsresurser för policyarbete och genomförande av bistånd. Riktlinjerna omfattar bl.a. lönekostnader för personal med biståndsrelaterat arbete vid både huvudkontor och utlandsmyndigheter (prop. 2013/14:1 utg.omr. 7 s. 9 f.). En kostnad kan således belasta ett anslag inom ett annat utgiftsområde, men avräknas mot biståndsramen och därmed ingå i det totala belopp som ska motsvara 1 procent av BNI. ”Avräkningar” är därmed ett begrepp som används för att beskriva kostnader som inte måste ingå i utgiftsområde 7 men som ska anses ingå i biståndsramen.

Varje år rapporteras det svenska biståndet efter avslutat budgetår till Dac. Med fyra eller fem års mellanrum utför vidare Dac en revision av alla medlemsländers hantering av det internationella utvecklingssamarbetet. Sverige

granskades senast 2013. Slutsatserna av denna revision presenteras i rapporten OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013.

### *Regeringskansliets modeller för beräkning av förvaltningskostnaderna för utrikesförvaltningens internationella utvecklingssamarbete*

Utrikesdepartementet införde 2009 en ny modell för beräkning av utrikesförvaltningens förvaltningskostnader. I en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet, *bilaga A3.3.4*, konstaterades att regeringen hade höjt ambitionen när det gällde både det svenska utvecklingssamarbetet och styrningen av detta samarbete, att arbetet med uppföljning och utvärdering hade intensifierats och att dessa förändringar hade lett till att allt större förvaltningsresurser lades på hanteringen av bistånds- och utvecklingsrelaterade frågor. Det dåvarande sättet att beräkna kostnaderna för det internationella utvecklingssamarbete som hanterades av utrikesförvaltningen och att finansiera detta med biståndsmedel behövde därför enligt promemorian anpassas till de förändringar som skett.

I den nya modellen grupperades utlandsmyndigheterna utifrån regeringens beslut om kategorisering av samarbetsländer, exempelvis länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt bilateralt utvecklingssamarbete och länder i Östeuropa med vilka Sverige bedriver reformsamarbete. För varje kategori anges med en procentsats hur stor del av varje individuell enhets verksamhet som hanterar frågor som enligt Dacs riktlinjer kan klassificeras som bistånd. Därutöver har en genomgång gjorts av övriga utlandsmyndigheter och hemanheter för att bestämma i vilken utsträckning dessa bedriver utvecklingssamarbete eller i övrigt arbetar med utvecklingsrelaterade frågor. I den senare kategorin finns gruppen Enheter med i huvudsak utvecklingsrelaterad verksamhet, där bl.a. biståndsministern och dennes statssekreterare återfinns. Denna grups verksamhet bedöms till 95 procent hantera samarbete som enligt Dacs riktlinjer kan klassificeras som bistånd.

I enlighet med vad som slogs fast i promemorian från 2009 utvärderades modellen efter tre år. Översynen ledde till att en reviderad modell togs fram 2012, *bilaga A3.3.5*. Den nya modellen innebär bl.a. att individuella bedömningar ska göras av andelen biståndsverksamhet för varje utlandsmyndighet, i stället för de schablonmässiga bedömningar av grupper av myndigheter som följde av den ursprungliga modellen. Av den nya modellen framgår att kostnader för statsrådet och statssekreteraren för internationellt utvecklingssamarbete inte längre ska ingå i modellen för beräkning av förvaltningskostnaderna och därmed inte längre avräknas mot biståndsramen.

### *Svar på skriftlig fråga*

Biståndsminister Hillevi Engström besvarade den 3 oktober 2013 en skriftlig fråga ställd av Hannah Bergstedt (S) om på grundval av vilka fakta och argument statsråds- och statssekreterarlöner kan betalas från anslag som inte är

avsedda för detta ändamål och därmed minska det ekonomiska utrymmet för det verkliga ändamålet med anslaget.

I svaret anförs bl.a. följande:

Jag vill inledningsvis klargöra att löner till biståndsministern och statssekreteraren har betalats från utgiftsområde 1 Rikets styrelse från förvaltningsanslag som är avsedda för detta ändamål. Påståendet att lönerna skulle ha betalats ut från anslag som inte är avsedda för ändamålet stämmer med andra ord inte.

Låt mig vara tydlig. Avräkningar från biståndsramen görs i enlighet med rådande budgeteringsprincip sin Sverige har följt sedan 1980-talet. I enlighet med vad som klargörs i budgetpropositionen årligen, är biståndsramen inte samma sak som utgiftsområde 7 – Internationellt bistånd – även om det är så det ofta tolkas. En procent av BNI går till bistånd. Varje år görs därför en beräkning av den verksamhet som bedrivs inom statens budget som kan klassas som bistånd, i enlighet med OECD/Dacs internationella riktlinjer. I biståndsramen ingår därmed verksamhet under utgiftsområde 7, tillsammans med andra verksamheter som finansieras av vissa medel från andra utgiftsområden.

Förvaltningskostnader för utrikesförvaltningens hantering av biståndet har ingått i biståndsramen sedan budgetåret 1980/81. Detta är alltså inget nytt. I OECD/Dacs riktlinjer tydliggörs det att vissa administrativa kostnader för biståndets genomförande kan räknas som bistånd. [- - -] Modellen för avräkningar ses över och förfinas med jämna mellanrum. Detta i nära dialog med OECD/Dac i syfte att säkerställa att riktlinjerna följs. I samband med den senaste översynen togs en ny modell för avräkning av förvaltningskostnader fram, som bland annat innebär att kostnader för statsråd och statssekreterare inte ska avräknas.

#### *Utrikesutskottets behandling av motionsyrkanden*

I kommittémotion 2013/14:U303 yrkande 21 och i kommittémotion 2013/14:U298 yrkande 5, båda av Urban Ahlin m.fl. (S), samt i partimotion 2013/14:U265 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 12 begärdes tillkännagivanden om att avräkningar från biståndsramen för biståndsministerns och dennes statssekreterares löner inte ska få göras. Utrikesutskottet instämde i att det inte ska göras avräkningar, men konstaterar att den modell för att beräkna förvaltningskostnaderna för utrikesförvaltningens internationella utvecklings-samarbete som infördes 2013 innebär att det i dag inte längre görs några sådana avräkningar (bet. 2013/14:UU2 s. 29). I en reservation anför S, MP och V att redovisningen av utrikesförvaltningens förvaltningskostnader inte har varit transparent och i vissa avseenden, så som var fallet med avräkningarna för utlandsmyndigheter samt ministerns och statssekreterarens löner, inte heller korrekt. Reservanterna menar dock att regeringens transparensgaranti ger löften om en förbättrad ordning.

#### *Promemorior från Regeringskansliet*

Som svar på utskottets frågor lämnades den 14 januari 2014 och den 11 februari 2014 följande information i promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet (bilaga A3.3.2–3).

Lönerna för förra biståndsministern och hennes statssekreterare betalades från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 och avräknades från biståndsramen. Löner ingår i de administrationskostnader som enligt Dacs riktlinjer får klassificeras som bistånd. Löner för olika funktioner har dock inte specificerats på detaljnivå i riktlinjerna.

I 58–63 §§ i Dac Statistical Reporting Directives (DCD/DAC(2013)15/FINAL, *bilaga A3.3.6*) finns bestämmelser om administrativa kostnader som får avräknas som bistånd. Enligt bestämmelserna omfattas förvaltningsbudgeten i centrala förvaltningsmyndigheter och kostnader i myndigheter som helt eller delvis arbetar med bistånd.

Före 2009 användes en beräkningsmodell som byggde på s.k. verksamhetsindikatorer, men denna modell ansågs ha en bristande transparens eftersom den inte byggde på en samlad analys av hela utrikesförhandlingen utan var resultatet av budgetförhandlingar. En översyn gjordes därför med utgångspunkten att en ny modell skulle vara förenlig med Dacs principer. I höstilläggsbudgeten för 2009 lämnade regeringen förslag grundade på den nya beräkningsmodellen (prop. 2009/10:2 utg.omr. 1). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Sedan 2013 avräknas inte längre lönerna till biståndsministern och dennes statssekreterare från biståndsramen. Hela avräkningsmodellen gjordes om inför budgetpropositionen 2013 i syfte att ytterligare tydliggöra vilka kostnader som kan avräknas. Den nya modellen undantar vissa kostnader som tidigare ingick i den beräkningsmodellen, bl.a. de aktuella lönerna. Även om de aktuella lönekostnaderna även fortsatt bedömdes förenliga med Dacs riktlinjer gjordes bedömningen att det var lämpligare att inte avräkna lönerna mot biståndsramen.

Avräkningarna redovisas varje år i budgetpropositionen. Regeringen har dessutom informerat om förändringarna i beräkningsmodellerna i samband med höstilläggsbudgeten för 2009 och i budgetpropositionen för 2013. Information har också lämnats till utrikesutskottet, riksdagens utredningstjänst, journalister och företrädare för det civila samhället. En metodbeskrivning har sedan sommaren 2012 funnits tillgänglig på informationsportalen [www.openaid.se](http://www.openaid.se).

Sverige rapporterar årligen statistik till Dac om det svenska biståndet. Myndigheter som disponerar biståndsmedel lämnar statistik till Sida som sammanställer och rapporterar in uppgifterna till Dac. Utrikesdepartementet sammanställer Regeringskansliets del av biståndet. Den totala kostnaden för Utrikesdepartementets förvaltningskostnader har redovisats som en administrativ kostnad. Detaljer om hur administrationskostnaderna fördelar sig på olika poster efterfrågas inte i den årliga statistikrapporteringen till Dac och granskas inte heller på detaljnivå. Däremot har både Sverige och Dac möjlighet att föra en dialog om vilka metoder som används för att beräkna kostnader.

Dac kvalitetssäkrar medlemsländernas årliga rapportering av statistik och lämnar återkoppling. Dac har inte kommenterat klassificeringen av de aktuella

lönekostnaderna i den återkopplingen. Specifika diskussioner om avräkningsmodeller har dock ägt rum vid flera andra tillfällen och Dacs tjänstemän har haft tillgång till metodbeskrivning och tabeller där respektive kostnadspost inklusive de aktuella lönerna framgår. Utrikesdepartementet har efterfrågat kommentarer på modellen. Dac har dock inte kommenterat de aktuella lönerna. I Dacs granskning av svenskt bistånd anges bl.a. följande: "Sweden is fully following DAC criteria and guidance on how it counts administrative and refugee costs." (OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013, s. 52).

### *Utfrågning med förra biståndsministern Gunilla Carlsson*

Utskottet höll den 10 april 2014 en offentlig utfrågning med förra biståndsministern Gunilla Carlsson, som i huvudsak anförde följande:

Sverige är en stark förespråkare av ett internationellt regelverk som fastställer vad som ska räknas som bistånd. Samarbetsorganisationen Dac står för det regelverket, och Sverige har värdesatt och följt det. Dacs riktlinjer innebär bl.a. att administrativa kostnader för ett givarlands genomförande av biståndet får räknas av biståndsramen. Utgifter i form av exempelvis löner för personal som arbetar med genomförandet av svenskt bistånd får därmed räknas som bistånd. Det innebär att en del av förvaltningskostnaderna för både svenska ambassader i fält och för Utrikesdepartementet får avräknas från biståndsramen.

Biståndsramen är dock inte ett anslag eller ett utgiftsområde i statens budget. Det har i media framställt som att min och statssekreterarens löner har betalats av biståndsanslaget. Det är inte korrekt. På samma sätt som för alla andra statsråd har min lön utbetalats från utgiftsområde 1 via Regeringskansliets anslag. Jag har fått lön på samma sätt som andra statsråd.

Bakgrunden till den avräkningsmodell som infördes 2009 var att det tidigare inte var tydligt på vilka grunder avräkningar gjordes för bland annat förvaltningskostnader. Min utgångspunkt var att biståndet skulle bära sina egna kostnader och den nya modellen togs fram 2009 för att skapa en bättre överblick över de faktiska kostnaderna och för att öka transparensen. I detta syfte baserades modellen på den kategoriindelning av biståndet som hade gjorts i samband med landfokuseringen. Avsikten var redan från början att modellen skulle ses över 2012.

I efterhand, i samband med denna översyn, gjordes bedömningen dels att modellen var alltför grovhuggen och att en ny modell behövde tas fram som bättre kunde styra hur resurser användes, dels att det var politiskt fel att låta lönekostnaderna avräknas från biståndsramen. Även om avräkningen alltså var formellt korrekt enligt Dacs regelverk, beslutades att avräkningar inte längre skulle göras för lönekostnaderna.

Beräkningsunderlagen för avräkningarna har alltid varit öppna och transparenta. Det har framgått av handlingarna att statsrådets och statssekreterarens löner ingick i avräkningarna 2009–2012. Riksdagen har informerats om de nya

avräkningsmodellerna både i höstilläggsbudgeten för 2009 och i budgetpropositionen för 2013. Dessutom har underlaget lämnats ut till journalister, riksdagens utredningstjänst och det civila samhället. Det har, tillsammans med en stor mängd övrig statistik, även redovisats för Dac. Dac sammanställer uppgifterna och kan granska. Det förekommer ingen granskning på detaljnivå där de går igenom och godkänner varje punkt för varje land, det skulle Dac inte mäktat med. Vi har inte gått in och frågat Dac om exakt varje enskild rapporterad post. Men uppgifterna har varit tillgängliga och Dac har aldrig haft några invändningar.

Biståndsramen har ökat under senare år, från 30 miljarder 2007 till 38 miljarder 2014 och biståndsanslaget har ökat från cirka 26 miljarder för 2007 till nästan 31 miljarder 2014. Att avräkningarna har ökat förhållandevis mer beror på andra omständigheter, bland annat ökade kostnader för flyktingmottagning. Avräkningar från biståndsramen har gjorts och godkänts av riksdagen sedan 1980-talet.

### Utskottets ställningstagande

Granskningen visar att de avräkningar som har gjorts för biståndets administrativa kostnader inte kan sägas vara i strid med gällande riktlinjer. Utskottet konstaterar dessutom att förra biståndsministern efter en intern översyn av avräkningsmodellen fann att avräkningarna för statsrådets och statssekreterarens lönekostnader borde upphöra.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

## 3.4 Näringsministerns hantering och styrning av Inlandsinnovation AB

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1241-2013/14), *bilaga A3.4.1*, begärs det att utskottet granskar om näringsministerns styrning och hantering av det statliga riskkapitalbolaget Inlandsinnovation AB (Inlandsinnovation) har varit förenlig med gällande regler och riktlinjer, både regeringens egna och sådana som riksdagen och andra har fastställt. I anmälan anförs att Inlandsinnovation startades på initiativ av dåvarande näringsminister Maud Olofsson (C) i december 2010. Totalt satsades två miljarder kronor för att förbättra finansieringssituationen för näringar i norra Sveriges inland. Enligt anmälan har det uppdagats att Inlandsinnovation har investerat i flera bolag som grundats av eller har nära koppling till ledande centerpartister. I regeringen är det näringsminister Annie Lööf som är ansvarig för det statliga riskkapitalbolaget. Med anledning av de senaste turerna i Inlandsinnovation uppkommer enligt



anmälan ett antal frågor om vilken insyn näringsministern har sett till att skaffa sig och vilken kontroll näringsministern har haft över bolagets affärer.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A3.4.2*. Utskottet har också genom sitt kansli på plats i Näringsdepartementet tagit del av bolagets årsakter. Utskottet har hållit en utfrågning med näringsminister Annie Lööf, *bilaga B3*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

#### **Det första riksdagsbeslutet om Inlandsinnovation**

Riksdagen beslutade i december 2010, efter förslag i regeringens hösttilläggsbudget, att bemyndiga regeringen att inrätta ett nytt statligt bolag för att främja innovation och företagande i stödområde A (prop. 2010/11:2, bet. 2010/11:FiU11, ytr. 2010/11:NU2y, rskr. 2010/11:65–75). Riksdagen beslutade samtidigt att anslaget 1:21 Kapitalinsatser i statliga bolag inom utgiftsområde 24 Näringsliv skulle ökas med 2 miljarder kronor. Anslaget skulle få användas för att förvärva eller bilda aktiebolag för ny statlig verksamhet. Regeringen bemyndigades att i aktiebolagsform bedriva finansieringsverksamhet och annan verksamhet för att främja innovation och företagande i norra Sveriges inland (stödområde A) och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att för detta ändamål förvärva ett aktiebolag och ge ett kapitaltillskott till ett sådant bolag med högst 2 miljarder kronor.

I propositionen framhölls att den föreslagna verksamheten ska bidra till en förbättrad finansieringssituation i skeden och segment där den privata marknaden verkar i begränsad omfattning, att samverkan ska ske med privata och offentliga aktörer för att säkra effektiviteten och säkerställa att insatserna inte överlappar dessa aktörers verksamhet samt att verksamheten ska ske på marknadsmässiga villkor och med ett marknadsmässigt avkastningskrav.

I näringsutskottets yttrande till finansutskottet över regeringens förslag redovisades kompletterande motiv för förslaget som lämnats av företrädare för Näringsdepartementet. Enligt Näringsdepartementet hade genomgångar av kapitalförsörjningssituationen, särskilt i norra Sverige, visat att det saknas offentlig finansiering för större projekt med långa ledtider och i riktigt tidiga innovationsskeden (försädd, sådd m.m.). Vidare anfördes att värderingen av säkerheter (framför allt fastigheter) medför svårigheter att få lån i Norrlands inland. I näringsutskottets ställningstagande anfördes att det är uppenbart att det finns behov av ytterligare statliga finansieringsinsatser riktade till företag. Samtidigt konstaterade utskottet att underlaget för förslagen i propositionen var relativt begränsat och att det trots den kompletterande information som utskottet fått kvarstod oklarheter som borde klarläggas innan verksamheten kunde påbörjas.

Finansutskottet ställde sig i princip positivt till propositionens förslag men delade näringsutskottets uppfattning att det fanns oklarheter som borde klarläggas. Finansutskottet tillstyrkte således förslagen i propositionen med villkoret att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en mer detaljerad redovisning av inriktningen av det nya bolagets verksamhet. Här borde bl.a. ingå en beskrivning av hur verksamheten skulle organiseras, hur en eventuell samverkan med andra aktörer beräknades kunna ske, vilka finansiella instrument som skulle tillhandahållas och en bedömning av förenligheten med gällande statsstödsregler.

Regeringen återrapporterade sin behandling av riksdagens beslut i skrivelse 2010/11:75 (s. 136 f.) och anförde att regeringen den 9 december 2010 beslutade om en ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende anslaget 1:21 Kapitalinsatser i statliga bolag inom utgiftsområde 24. Vidare meddelade regeringen att chefen för Näringsdepartementet, eller den hon sätter i sitt ställe, den 9 december 2010 bemyndigades att för statens räkning teckna avtal om förvärv av ett aktiebolag (lagerbolag) och därefter ge bolaget ett kapitaltillskott om sammanlagt 2 miljarder kronor. I skrivelsen redovisades också att bolaget hade hållit två bolagsstämmor i december 2010 där beslut fattats om kapitaltillskott, fastställande av aktiekapital och bolagsordning. I samband med den extra bolagsstämman den 16 december 2010 överlämnades ett ägardirektiv till bolaget som innebar att bolaget skulle avvakta med att bedriva operativ verksamhet till dess att bolagsstämman beslutade om annat. Regeringen beslutade den 17 februari 2011 om skrivelse 2010/11:74 Redovisning av inriktningen av verksamheten hos Inlandsinnovation AB för att förse riksdagen med en mer detaljerad redovisning av inriktningen av det nya bolagets verksamhet.

### **Regeringens skrivelse med redovisning av inriktningen av verksamheten hos Inlandsinnovation**

I skrivelse 2010/11:74 anför regeringen att Inlandsinnovations *verksamhet* (s. 6 f.) ska vara att på marknadsmässiga villkor direkt och indirekt investera i eller finansiera företag och innovationsprojekt i syfte att utifrån de möjligheter och förutsättningar som gäller i regionen främja företagande och utveckling i norra Sveriges inland (stödområde A). Regionen erbjuder enligt regeringen många möjligheter till investeringar för framtiden med god potential inom såväl traditionella näringar som nya områden, och genom en ökad kapitaltillgång i regionen kan risker delas och spridas på fler aktörer, vilket bör öka intresset för att delta i företagsansatser och projekt med hög risk. En mer diversifierad näringslivsstruktur bidrar till investeringsmöjligheter som omfattar allt från utveckling av små och medelstora företag inom exempelvis nya tjänstenärningar till storskaliga projekt. Inlandsinnovation ska fungera som en aktiv tillgång för finansärer, företagande och utveckling av verksamheter i regionen och även bidra till en förbättrad finansieringssituation i de skeden och segment där den privata marknaden verkar i begränsad utsträckning. En uppgift för Inlandsinnovation är att vara med och investera i företagsprojekt med längre pla-

ceringshorisont och större åtaganden, där andra finansiärer inte kan ta hela engagemanget själva. Exempelvis nämns att vissa investeringar i mineralsektorn, destinationsutveckling och förnyelsebar energiproduktion kan innebära finansiella åtaganden i många år. Vidare ska Inlandsinnovation kunna erbjuda vissa finansieringslösningar i tidiga skeden. Företagsinkubatorer och kreditgarantiföreningar nämns som exempel på aktörer som har kunder med behov av såddfinansiering och små lån. Enligt skrivelsen bör bolaget, genom sin samverkan, fungera i det nätverk av marknadskompletterande finansiärer och privata aktörer som agerar i regionen för att över tid kunna bidra till att anpassa det samlade utbudet av finansieringsinsatser i regionen till näringslivets behov av innovativa och kraftfulla insatser. Avkastningskravet för bolaget bör enligt skrivelsen vara rörligt då avkastningen väntas följa inflationen och ränteutvecklingen. Om en stor del av kapitalet används för riskkapitalinvesteringar och projekt med långa ledtider bör man, menar regeringen, beakta att det kan dröja en förhållandevis lång period innan positiva resultat kan redovisas även om man kan vänta att en god genomsnittlig avkastning uppnås på sikt.

När det gäller *organisatoriska frågor* anför regeringen (s. 8 f.) att Inlandsinnovation primärt bör samarbeta med befintliga offentliga och privata aktörer som snabbt och effektivt kan fatta investerings- och finansieringsbeslut och som når ut till olika kategorier av kunder. Inlandsinnovation kommer därför att ha en förhållandevis liten egen administration och kostnaderna och avgifterna för förvaltningen av bolagets investeringar och finansieringsåtaganden ska enligt skrivelsen hållas låga. Regeringen anger att lämpliga samarbetspartner för bolaget kan vara exempelvis inkubatorer, försäkringsbolag, olika typer av banker, kreditgarantiföreningar, riskkapitalfonder, utförare av högskolenära utvecklingsinsatser och statliga finansieringsaktörer. Stiftelsen Norrlandsfonden framhålls som en aktör med ett omfattande nätverk i regionen. Vidare framhålls att Inlandsinnovation även bör föra en dialog med organ som ansvarar för regional tillväxt i länen. Inlandsinnovation ska enligt skrivelsen ha som främsta uppgift att i samarbete med ett begränsat antal aktörer se till att finansieringslösningar och investeringar tillhandahålls olika kundkategorier i form av olika finansiella instrument. Arbetet kan omfatta olika typer av modeller baserade på avtal, portföljinvesteringar, delägarskap och andra lösningar i syfte att uppnå ömsesidig effektivitet till en låg kostnad. Enskilda löpande finansieringsärenden av standardkaraktär bör inte hanteras av Inlandsinnovation utan bör på uppdrag av bolaget hanteras av andra aktörer, s.k. utförare, på lämpligt sätt. Inlandsinnovation ska ta fram en strategi där tydliga mål, omfattning, förväntad avkastning, kostnader och andra gränser för respektive insats definieras och som på regelbunden basis följs upp resultatmässigt. När insatser genomförs av utförare ska ansvarsfördelningen mellan Inlandsinnovation AB och utföraren respektive kund och även utförarens förhållande till kunderna tydligt definieras. Möjligheter till syndikering med privata aktörer, dvs. att delta i finansieringen på lika villkor, ska eftersträvas. Enligt skrivelsen kan Inlandsinnovation, när det föreligger särskilda skäl, besluta att direkt finansiera eller investera i ett företag eller projekt. Som exempel nämns särskilt

omfattande insatser. Regeringen anför att bolagets ledning kan bygga upp en balanserad portfölj av åtaganden som innebär en rimlig fördelning mellan utförare, direkta investeringar, kundkategorier, finansiella instrument, löptider och branscher. Ledningen bör löpande försäkra sig om att värdeutvecklingen för de olika åtaganden och investeringar som utgör portföljen regelbundet uppdateras och utvärderas. I det fall förhållanden uppstår som har bäring på det EU-rättsliga regelverket om statligt stöd anges att regeringen kommer att se till att Inlandsinnovation verkar på ett sätt som är förenligt med EU:s regelverk. I sådana fall kan t.ex. lagen (1994:77) om regionala utvecklingsbolag vara tillämplig.

När det gäller *finansiella instrument* anføres i skrivelsen (s. 9 f.) att Inlandsinnovation genom sin verksamhet kan erbjuda olika former av finansiella instrument, t.ex. lån, garantier, riskkapital och s.k. hybridkapital. En utgångspunkt för hanteringen av dessa finansiella instrument bör vara att varje enskild investering ska ske på marknadsmässiga grunder. Samverkan med privata och offentliga aktörer ska enligt regeringen säkra effektiviteten och säkerställa att insatserna inte överlappar eller tränger undan dessa aktörers verksamhet. Dock framhålls att en offentlig aktörs möjligheter att komplettera marknaden och samtidigt inte överlappa privata investerare är olika för olika typer av finansiella instrument, regioner och skeden och att avkastningskravet därmed kan variera för de olika finansiella instrumenten. Vid fastställande av ett marknadsmässigt avkastningskrav bör, anför regeringen, hänsyn tas till att verksamheten ska bidra till en förbättrad finansieringssituation i skeden och segment där den privata marknaden verkar i begränsad utsträckning. Vidare bör hänsyn tas till investeringarnas regionala begränsningar. Problemet med att värderingen av säkerheter många gånger är låg skulle exempelvis kunna mötas med ett ökat utbud av marknadskompletterande lån och med garantier. Avslutningsvis anges att Inlandsinnovation bör fastställa olika strategier för finansiering i olika typer av skeden. Finansiering i form av exempelvis lån och eget kapital skiljer sig åt mellan riktigt tidiga skeden och utveckling av storskaliga projekt. Det kan bl.a. handla om synen på risk, säkerhetsnivåer, graden av samfinansiering, krav på förhållanden mellan skulder och eget kapital och avkastningskrav.

Näringsutskottet, som justerade sitt betänkande den 28 april 2011, ställde sig positivt till den inriktning av Inlandsinnovations verksamhet som redovisas i skrivelsen. Samtidigt förutsatte utskottet att Näringsdepartementet på lämpligt sätt skulle återkomma till utskottet med information om resultatet av verksamheten (bet. 2010/11:NU16, rskr. 2010/11:252).

I regeringens skrivelse 2011/12:75 redovisar regeringen (s. 111) att den lade riksdagens skrivelse om betänkande 2010/11:NU16 till handlingarna den 9 februari 2012. Redovisningen ledde inte till någon kommentar under riksdagsbehandlingen.

## *Gällande ordning*

### **Regeringsformen**

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (RF) över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Enligt 9 kap. 9 § RF beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.

### **Budgetlagen**

Bestämmelser om förvärv och överlåtelse av egendom, däribland aktier och andelar i företag, finns i budgetlagen (2011:203). Enligt 8 kap. 3 § budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag, eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får heller inte utan riksdagens bemyndigande skjuta till kapital till ett företag. Enligt 8 kap. 4 § andra stycket budgetlagen får regeringen inte heller utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Utöver vad som framgår av dessa bestämmelser behöver regeringen även riksdagens godkännande vid väsentliga ändringar av bolagens verksamhetsföremål. Detta är ramen för det mandat regeringen har för förvaltningen av bolag med statligt ägande. Riksdagsbeslut krävs inte för till exempel utdelningar, eftersom dessa ingår i den löpande förvaltningen (Statens ägarpolicy 2013 s. 3).

### **Aktiebolagslagen**

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman (7 kap. 1 §). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter (8 kap. 8 §), vilka i ett helägt statligt företag representerar ägaren staten. Styrelsen i sin tur utser verkställande direktör.

Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att ändra i bolagsordningen kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Förvaltningen av bolagets angelägenheter tillhör inte bolagsstämmans primära kompetensområde utan bolagsledningens. Bolagsstämman kan ge bolagsledningen direktiv i förvaltningsfrågor, men inte i sådan omfattning att styrelsen förlorar sin ställning som ansvarig handhavare av förvaltningen (Andersson m.fl., Aktiebolagslagen – En kommentar, 2013).

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal, inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller annan statlig myndighet. Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även

förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är den ende aktieägaren (t.ex. bet. 1982/83:KU30 och bet. 2009/10:KU20 s. 259).

### **Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande**

I statens ägarpolicy redogör regeringen för sina uppdrag och mål, tillämpliga ramverk och sin inställning i viktiga principfrågor när det gäller bolagsstyrningen av samtliga statligt ägda bolag (Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande, Finansdepartementet 2013).

Av ägarpolicyen framgår bl.a. att det främsta styrdokumentet för företag med statligt ägande är bolagsordningen, medan ytterligare ägaranvisningar i princip bara används när bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag, uppbär anslag, befinner sig i omstrukturering eller omreglering samt vid avregleringar och andra väsentliga förändringar. Enligt ägarpolicyen ansvarar de statliga bolagens styrelser för att bolagen sköts föredömligt inom de ramar som lagstiftningen, bolagets bolagsordning, eventuella ägaranvisningar och statens ägarpolicy ger. De statligt ägda bolagen ska agera på ett sätt som innebär att de åtnjuter offentligt förtroende. Av ägarpolicyen framgår vidare att en särskild uppgift som styrelseordföranden har är det s.k. samordningsansvaret. När ett statligt ägt bolag står inför särskilt viktiga avgöranden ska styrelsen genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren. Det är styrelsen som har till uppgift att ta initiativ till och bedöma i vilka fall som samordning ska ske genom styrelseordföranden inför ett visst styrelsebeslut. Styrelsens arbete ska utvärderas årligen och i de statligt helägda bolagen ska Regeringskansliet informeras om utvärderingens resultat. Styrelsens arvoden bestäms av bolagsstämman.

Ägarpolicyen omfattar också riktlinjer för extern rapportering (2007), som utgör ett komplement till gällande redovisningslagstiftning och god redovisningssed. Enligt riktlinjerna ska statligt ägda företag i tillämpliga delar presentera årsredovisning, hållbarhetsredovisning, kvartalsrapporter och bokslutskommuniké enligt de regler som gäller för marknadsnoterade bolag. Företagen ska också redovisa en bolagsstyrningsrapport och en rapport om intern kontroll. Rapporteringen ska ge en god beskrivning av företagets verksamhet och utgöra underlag för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheten och uppsatta mål. Styrelserna i de statligt ägda företagen ansvarar för att företagets redovisning och rapportering följer riktlinjerna. I ägarpolicyen ingår vidare riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare (2009), som anger principer för och redovisning av ersättningar till verkställande direktör och andra personer i företagets ledning.

Enligt statens ägarpolicy ska Svensk kod för bolagsstyrning tillämpas i statligt majoritetsägda bolag. Koden behandlar det beslutssystem genom vilket ägarna direkt eller indirekt styr bolaget och består av ett antal regler som berör de enskilda bolagsorganens organisation och arbetsformer – såsom bolags-

stämmans genomförande och styrelsens uppgifter, storlek och sammansättning – och samspelet mellan dessa. Koden ska tillämpas enligt principen ”följ eller förklara”.

Den 30 mars 2006 beslutade regeringen om riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning (N2005/9346/SÄ). Enligt riktlinjerna ska dokumentationen av förvaltningen göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och ge en god överblick över vilka ställningstaganden som har gjorts i sådana frågor och på vilka underlag de grundades. Det ska vara möjligt att i sådana frågor kunna följa vilka kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltningen och bolagen. För varje bolag bör det därför årligen läggas upp ett ärende i en s.k. årsakt. Till akten förs enligt riktlinjerna handlingar och uppgifter som avser den löpande ägarförvaltningen, bl.a. kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget i förvaltningen viktigare frågor i den omfattning som krävs för att följa viktigare händelseförlopp och övriga frågor som lett till ägarförvaltningens ställningstagande. Dokumentationen kan ske såväl genom att en promemoria fogas till akten som genom att en anteckning görs på aktkappan eller i annat dokument. Sådana anteckningar och liknande material ska snarast tillföras akten för arkivering. I riktlinjerna påpekas att en inte obetydlig del av det material som rör förvaltningen av ett bolag utgörs av Regeringskansliets interna arbetsmaterial. Exempel kan vara interna analyser, föredragningspromemorior eller annat material som syftar till att informera internt i Regeringskansliet om händelser i bolaget. Senast i samband med att årsakten avslutas, dvs. ärendet läggs ad acta, tar man ställning till vilka dokument och uppgifter som ska finnas kvar i akten för arkivering. Den 10 februari 2014 beslutade regeringen om nya riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning (Fi2014/555). I de nya riktlinjerna har ett tillägg gjorts i den inledande meningen om dokumentationen av förvaltningen. Enligt den nya lydelsen ska dokumentationen av förvaltningen göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp som rör bolagen och som kräver ägarens ställningstagande, samt ge en god överblick över ställningstaganden som har gjorts i sådana frågor och på vilka underlag som de grundades.

Riksdagen ställde sig våren 2010 bakom den inriktning av statens insatser för företagsfinansiering som redovisas i proposition 2009/10:148 Företagsutveckling – statliga insatser för finansiering och rådgivning (bet. 2009/10:NU25, rskr. 2009/10:361). I riktlinjerna (s. 6 f.) betonas bl.a. att statens företagsfrämjande insatser ska vara marknadskompletterande, att de främst bör riktas till verksamhet före företagsstart, utvecklingsfaser och kommersialisering av innovationer, att alternativa utförare ska övervägas samt att insatserna i största möjliga mån ska bedrivas med medverkan av privata aktörer. Vidare framhålls (s. 11) att det näringspolitiska inslaget också befästs genom att det avkastningskrav som ställs på statliga aktörer sätts på en låg nivå. Denna typ av marknadskompletterande finansiering bör, menar regeringen, genom sin riskbegränsande karaktär medverka till och underlätta för privata aktörer att erbjuda finansiering från sin sida. När det gäller finansiering av investeringar i företags egna kapital består statens marknadskompletterande

roll främst i att öka utbudet av riskkapital i tidiga investeringsfaser där privata aktörer inte medverkar i tillräcklig utsträckning. Genom riskdelning på lika villkor med privata aktörer kan det samlade finansieringsutbudet också orienteras mot tidiga eller känsliga investeringsfaser i en större utsträckning till följd av det statliga engagemanget.

### *Tidigare granskning*

Våren 2003 granskade konstitutionsutskottet f.d. näringsminister Björn Rosengrens hantering av energimarknaden (bet. 2002/03:KU30 s. 54 f.). På frågor från utskottet anfördes från Regeringskansliets sida att styrelsen är regeringens främsta verktyg för att se till att ett statligt bolag agerar inom ramen för de riktlinjer som riksdagen beslutat. När det gällde Vattenfall hade regeringen tillsatt en styrelse med bred kompetens och med direkt representation från Näringsdepartementet, för att svara för förvaltningen av bolagets angelägenheter. Därmed hade regeringen vidtagit de åtgärder som krävdes för att se till att Vattenfall följde riksdagens beslut. Vattenfall uppgavs också ha följt riksdagens riktlinjer. I konstitutionsutskottets ställningstagande angavs att granskningen inte gav grund för någon annan bedömning än att Vattenfalls agerande kunde anses förenligt med vad riksdagen hade beslutat. Utskottet hade följaktligen inte skäl att rikta kritik mot regeringen eller något enskilt statsråd för att ha brustit i fråga om styrningen av bolaget eller för att ha åsidosatt vad riksdagen hade beslutat. Till utskottets ställningstagande fogades en reservation (M, FP, KD, C, MP). Enligt reservanterna hade regeringens styrning i väsentliga hänseenden utövats formlöst, vilket minskade möjligheterna att i efterhand granska vad som hade förekommit. Det gick efter granskningen likväl inte att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen hade utövat inte hade varit tillräcklig. Det sätt på vilket Vattenfall hade uppträtt kunde inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen hade beslutat. Reservanternas slutsats blev att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall. Riksdagen ställde sig bakom reservationen.

Våren 2007 granskades regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2006/07:KU20 s. 225 f.) med anledning av två anmälningar. I den ena anmälan begärdes att utskottet skulle granska vilka åtgärder som det ansvariga statsrådet hade vidtagit i olika avseenden i samband med Posten AB:s förvärv av bolaget Strålfors AB. Under rubriken Gällande bestämmelser redovisades att konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Hur statliga bolag sköter sina angelägenheter faller utanför utskottets granskningsområde. Granskningen ledde inte till något uttalande från utskottets sida. I den andra anmälan begärdes en granskning av näringsminister Thomas Östros styrning av Vattenfall AB. I sitt ställningstagande utgick utskottet från att regeringen vid ägarstyrningen av de statliga bolagen iakttar vad riksdagen har bestämt för bolaget. När det gäller Vattenfall hade riksdagen bestämt bl.a. att bolaget ska



satsa på ny elproduktionsteknik samt investera i förnybara energislag inom ramen för krav på affärsmässighet. Det var bolagets styrelse som ansvarade för bolagets beslut. Riksdagens krav på att bolaget skulle agera affärsmässigt medförde att motsvarande krav ställdes på ägaren. Det krävdes därför, anförde utskottet, en varsamhet i ägarens kontakter med ledningen för bolaget så att det blev klart för omgivningen hur ansvaret var fördelat mellan ägaren och ledningen för bolaget. Vad som framkommit i granskningen ledde i övrigt inte till något uttalande.

Hösten 2008 granskade utskottet rutinerna i Regeringskansliet i fråga om Riksrevisionens granskningar och särskilt dokumentationen av Regeringskansliets bolagsförvaltning (bet. 2008/09:KU10 s. 34 f.). Av granskningen framgick att utskottet vid flera tidigare tillfällen hade understrukt vikten av att Regeringskansliets bolagsakter tillförs dokumentation som gör det möjligt att följa viktiga händelseförlopp som avser ägarförvaltningen och vilka kontakter och styr signaler som kan ha förekommit mellan ägarförvaltningen och bolag.

Våren 2010 erinrade konstitutionsutskottet, med anledning av en granskning av regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2009/10:KU20 s. 228 f.), om att det tidigare uttalat att det ligger i sakens natur att det vid sidan av den formella styrningen förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen, särskilt när staten är enda aktieägaren. Utskottet framhöll också att det hade införts riktlinjer för dokumentation och betonade vikten av god dokumentation, för att man så långt som möjligt skulle kunna följa upp och i efterhand granska hur den löpande förvaltningen närmare hade gått till. Utskottet gjorde ingen annan bedömning än att ministerns agerande i fråga om styrningen av Vattenfall AB hade stått i överensstämmelse med det gällande regelverket. Till ställningstagandet fogades en reservation (S, MP, V).

### *Det statliga systemet för riskkapitalförsörjning*

Det finns primärt fyra statligt finansierade aktörer som bedriver företagsfinansiering med ägarkapital: Almi Företagspartner AB, Fouriertransform AB, Inlandsinnovation AB och stiftelsen Industrifonden. Dessutom finns ett antal statligt delägda regionala bolag som samägs med landsting eller regionala aktörer. Stiftelsen Norrlandsfonden, som huvudsakligen sysslar med topplån, är en statlig aktör som finansierar ägarkapital via sådana bolag. Totalt finns ca 10 miljarder kronor i statliga medel avsett för investeringar i ägarkapital (exklusive Sjätte AP-fondens kapital), varav hälften har tillkommit sedan 2009. Uppemot 60 procent av kapitalet har begränsats till investeringar i specifika geografiska områden eller branscher. Finansieringen av bolagen och stiftelserna har som regel skett med statliga kapitaltillskott. Fouriertransform har Finansdepartementet som huvudman, medan Näringsdepartementet är huvudman för övriga statliga aktörer (RiR 2014:1 s. 29 f.).

### *Riksrevisionens granskning av den statliga riskkapitalförsörjningen*

Den 11 februari 2014 publicerade Riksrevisionen rapporten Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget (RiR 2014:1). Riksrevisionens övergripande slutsats är att det system för statlig riskkapitalförsörjning som utvecklats under årens lopp är svåröverskådligt och inte når de övergripande målsättningar på området som regeringen har uttryckt i propositioner och skrivelser till riksdagen. Riksrevisionen konstaterar att regeringens faktiska styrning av de statliga riskkapitalaktörerna inte i första hand tycks vara inriktad på att kapitalet ska nå det avsedda segmentet, nämligen de tidiga investeringsfaser där privata aktörer inte medverkar i tillräcklig utsträckning. Den framhåller att det finns en inneboende målkonflikt i gällande riktlinjer som anger att staten ska ha låga avkastningskrav på de statliga aktörerna samtidigt som dessa ska verka på lika villkor som privata aktörer, vilket implicerar att de ska ha marknadsmässig avkastning på enskilda investeringar. Vidare ska de statliga aktörerna inrikta sig på tidiga investeringsfaser där risken är som störst och öka utbudet av riskkapital i de segment där privata aktörer inte tillfredsställer efterfrågan samtidigt som de ska samarbeta med privata aktörer. Riksrevisionen framhåller även att de statliga kapitalförsörjningsinsatserna kan effektiviseras. I dag finns det alltför många statliga aktörer med för hög grad av överlappning och ofta med sådana begränsningar i investeringsinriktningen som riskerar att försämra effektiviteten i resursallokeringen. Vidare är systemet utformat så att det finns en mycket stor samlad likviditet i systemet som medför upplåningskostnader för staten. Därtill saknar flertalet av de statliga aktörerna kostnadseffektivitetsmål för verksamheten (s. 10 f. och kap. 4). Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ompröva systemet med statligt riskkapital och bli tydligare med vad det ska åstadkomma och formerna för detta. Regeringen bör överväga antalet statliga riskkapitalaktörer och tydliggöra deras inbördes roller så att riksdagens intentioner uppfylls för å ena sidan allmän företagsfinansiering och å andra sidan regional- och sektorspolitik. Regeringen bör även anpassa villkoren så att de statliga riskkapitalaktörerna får incitament att orientera sig mot tidigare företagsskeenden samt införa specifika mål för förvaltningskostnadernas storlek utifrån den verksamhet som bedrivs i respektive bolag. Vidare bör regeringen om den önskar utfästa nytt kapital lösa det så att kapitalet kan tillföras i takt med att investeringsbehovet uppstår (kap. 5). Regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport ska överlämnas till riksdagen senast den 11 juni 2014.

### *Verksamheten i Inlandsinnovation*

#### **Bolagsordningen**

Enligt Inlandsinnovations gällande bolagsordning, som fastställdes vid en extra bolagsstämma den 19 juni 2013, ska föremålet för bolagets verksamhet vara att på marknadsmässiga villkor direkt och indirekt investera i eller finansiera företag och innovationsprojekt i syfte att utifrån de möjligheter och för-

utsättningar som gäller i regionen främja företagande och utveckling i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län, samt att bedriva därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska dock inte bedriva sådan verksamhet som avses i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

### **Investeringsverksamheten**

Inlandsinnovation verkar genom lån, ägarkapital och borgensåtaganden. Av Inlandsinnovations årsredovisningar framgår att bolaget inte gjorde några investeringar i portföljbolag (bolag som ett riskkapitalbolag har investerat ägarkapital i) under 2010 och 2011 då bolaget var i en uppstartsfas (Årsredovisning 2011). Under 2012 investerade Inlandsinnovation 78 miljoner kronor i andelar i tio portföljbolag. Vidare investerade bolaget 216 miljoner kronor genom lån, varav 200 miljoner kronor till Stiftelsen Norrlandsfonden i ett tioårigt lån, och kapital (5 miljoner kronor) som tillskjutits genom en förlagsinsats till Övre Norrlands Kreditgarantiförening (Årsredovisning 2012 s. 14 f.). Under 2013 investerade Inlandsinnovation 189 miljoner kronor i andelar i nya portföljbolag, och i de befintliga portföljbolagen utbetalades ägarkapital om 60 miljoner kronor. Vidare investerade bolaget 21 miljoner kronor genom utlåning, varav cirka hälften till portföljbolag, och tillsköt 5 miljoner kronor i form av en förlagsinsats. Inlandsinnovation genomförde under året en avyttring av ett portföljbolag. Vid 2013 års slut hade Inlandsinnovation sedan verksamheten startade gjort investeringar på 574 miljoner kronor fördelade på 327 miljoner kronor i andelar i 22 portföljbolag, 237 miljoner kronor i bruttoulåning och 10 miljoner kronor i form av förlagsinsatser. Av det totala investerade kapitalet var 237 miljoner kronor direkta investeringar, dvs. investeringar i rörelsedrivande bolag som i huvudsak utgörs av ägarandelar, och 337 miljoner kronor var indirekta investeringar, dvs. investeringar i investmentbolag (fond i fondbolag och tillväxtkassor) och andra strukturer som utgörs av ägarandelar, lån och förlagsinsatser (Årsredovisning 2013 s. 6 f.).

I Riksrevisionens granskning av det statliga riskkapitalet (RiR 2014:1 s. 36) redovisas att av det totala investerade ägarkapitalet per den 30 juni 2013 (197 miljoner kronor) hade den absoluta merparten (ca 180 miljoner kronor) gått till direktinvesteringar i verkstads- och turistnäringen. Ett enskilt portföljbolag, Grönklittsgruppen AB, utgjorde en tredjedel av direktinvesteringarna. Inlandsinnovation är också delägare i ett fåtal lokala tillväxtkassor och fonder. Med hänvisning till en intervju med styrelseordföranden Leif Zetterberg i november 2013 anförs att uppköp och etablering av tillväxtkassor har motiverats av att bolaget har velat infria de förväntningar som finns om investeringar i tidiga skeden. Företagets huvudsakliga inriktning är emellertid direktinvesteringar med s.k. expensionskapital och enligt styrelseordföranden ska Inlandsinnovation inte direktinvestera i såddfaser. Av redovisningen i granskningsrapporten framgår att 76 miljoner kronor av det investerade ägarkapitalet per den 30 juni 2013 (197 miljoner kronor) hade gått till företag i s.k. mogna faser, 40 miljoner kronor till företag i expensionsfaser och 81 miljoner kronor till

företag i uppstarts- eller tidig tillväxtfas. Inga investeringar hade gjorts i företag i såddfasen.

### **Inlandsinnovation och översynen av det statliga riskkapitalsystemet**

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 24 s. 58 f.) aviserade regeringen en reform av det statliga riskkapitalsystemet. Regeringen rapporterade att en översyn gjord av konsultbolaget McKinsey & Co på uppdrag av regeringen visar att de statliga riskkapitalinsatserna för företag i tillväxt skulle kunna förbättras om man undvek branskmässiga inlåsnings- och överlappningar i verksamheterna. När det gäller Inlandsinnovation konstaterade regeringen att bolaget nyligen inrättats och ännu inte gjort några investeringar, vilket innebär att verksamheten inte har kunnat utvärderas. Inriktningen för Inlandsinnovations arbete kommer, uppgav regeringen, att utvärderas först efter att den operativa verksamheten har bedrivits under en period. I den rapport från McKinsey & Co (N2011/2462/ENT) som regeringen refererar till i budgetpropositionen för 2012 lämnades vissa förslag till omstrukturering av det statliga riskkapitalsystemet som även omfattade Inlandsinnovation. McKinsey & Co föreslog att bolaget på sikt skulle utvecklas till en statlig tillväxtfond med uppdrag att nationellt investera i privata s.k. Venture Capital-fonder, dvs. riskkapitalbolag med inriktning på tidiga faser i företags utveckling. I rapporten konstaterades att de föreslagna förändringarna av aktörernas uppdrag kräver beslut av riksdagen och regeringen.

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 24 s. 62) aviserade regeringen sin avsikt att, som ett led i reformen av det statliga riskkapitalsystemet, påbörja arbetet med att vidga investeringsmandaten för Inlandsinnovation och Fouriertransform i syfte att öka dynamiken och effektiviteten när det gäller riskkapitalinvesteringar. I vårändringsbudgeten för 2013 återkom regeringen med förslaget att Inlandsinnovations geografiska investeringsmandat skulle utvidgas från att omfatta stödområde A, dvs. Norrlands inland och delar av inre Svealand, till att omfatta hela Norrland samt Dalarnas och Värmlands län. Det utvidgade mandatet uppgavs förbättra bolagets möjligheter att investera i bolag i tidiga skeden (prop. 2012/13:99, bet. 2012/13:FiU21, rskr. 2012/13:287).

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 24 s. 68) anförde regeringen att tillgång till riskkapital är avgörande för tillkomsten av nya, särskilt kunskapsintensiva, företag med tillväxtfokus. I syfte att dels stärka utbudet av privat riskkapital för bolag i tidiga skeden, dels främja förekomsten av privata riskkapitalförvaltare, aviserade regeringen sin avsikt att inrätta en fond med syftet att investera i nya och befintliga, privata, riskkapitalfonder med medel från EU:s regionalfond. Medfinansiering till fonden säkerställs genom extra utdelningar från de statliga riskkapitalbolagen Fouriertransform AB och Inlandsinnovation AB. I vårändringsbudgeten för 2014 (prop. 2013/14:99 s. 34) föreslås att regeringen bemyndigas att under 2014 på bolagsstämmor i de helägda bolagen Inlandsinnovation AB och Fouriertransform AB rösta för att minska kapitalet med högst 100 miljoner kronor i varje bolag.

### **Inlandsinnovations ekonomiska mål och resultat**

Av protokollen från Inlandsinnovations bolagsstämmor 2012–2013 framgår att det inte har fastställts några ekonomiska mål för bolaget. I Riksrevisionens rapport om den statliga riskkapitalförsörjningen (RiR 2014:1) noteras att ägaren inte har fastställt något avkastningskrav utöver att det ska vara rörligt. I rapporten redovisas (s. 36) att företrädare för Inlandsinnovation i en intervju med Riksrevisionen har uppgett att man inledningsvis har målsättningen att behålla kapitalet nominellt intakt över tid och att man avser att lyfta frågan om avkastningskrav till ägaren men först vill känna av marknaden. Av Inlandsinnovations årsredovisningar 2011–2013 framgår att bolagets resultat efter skatt uppgick till drygt 15 miljoner kronor 2011, knappt 5 miljoner kronor 2012 och knappt 10 miljoner kronor 2013. Det har inte skett någon utdelning från bolaget.

### **Inlandsinnovations administrationskostnader**

I Riksrevisionens granskning av den statliga riskkapitalförsörjningen (RiR 2014:1) redovisas en sammanställning av rörelsekostnader i de statliga riskkapitalbolagen för 2012 (s. 54 f.). Av sammanställningen framgår bl.a. att Inlandsinnovation, med rörelsekostnader på 31 miljoner kronor 2012, hade högst rörelsekostnader per anställd (6,2 miljoner kronor) det aktuella året, följt av Fouriertransform (5 miljoner kronor). Riksrevisionen framhåller emellertid att sammanställningen bör tolkas med försiktighet och att hänsyn bör tas bl.a. till de olika aktörernas särdrag och verksamhetstid. Exempelvis beror de relativt modesta kostnaderna i förhållande till det totala kapitalet hos nystartade Fouriertransform (1,8 procent) och Inlandsinnovation (1,5 procent) på att dessa ännu hade en relativt stor andel kapital som inte hade investerats, vilket återspeglas av att kostnaderna i förhållande till investerat kapital var betydligt högre (11,4 respektive 40 procent). Riksrevisionen konstaterar i sina slutsatser (s. 64) att det är nödvändigt med en individuell bedömning av verksamheten hos respektive aktör för att kunna avgöra om kostnadsnivån är rimlig.

### **Bolagsstyrningsrapporter**

I de bolagsstyrningsrapporter som ingår i bolagets årsredovisningar 2011–2013 anförts att bolagsstyrningen i Inlandsinnovation utgår från Svensk kod för bolagsstyrning och förekommande avvikelser från denna redovisas. Avvikelseerna avser främst verksamhetsåret 2011 då verksamheten i bolaget var begränsad. Genomgående avvikelser när det gäller t.ex. beredning av styrelsenomineringsprocessen och beslut om nominering av revisorer hänförs till att helägda statliga företag i vissa avseenden tillämpar egna principer som ersätter kodens regler.

I Inlandsinnovation koordineras nominering, tillsättande och entledigande av styrelseledamöter samt val av revisorer av enheten för entreprenörskap inom Näringsdepartementet i enlighet med Inlandsinnovations bolagsordning och statens ägarpolicy. Enheten för entreprenörskap tar också fram förslag till

styrelseordförande och ordförande på årsstämman. Regeringen utövar sitt inflytande genom ägardirektiv och beslut på bolagsstämman. När det gäller styrelsens sammansättning och arbete framgår det av rapporterna bl.a. att det ingår två representanter från Regeringskansliet i styrelsen, varav en från Finansdepartementet (budgetavdelningen) och en från Näringsdepartementet (enheten för entreprenörskap).

I 2011 års bolagsstyrningsrapport anges att styrelsen under året bl.a. har preciserat bolagets investeringspolicy och antagit en placeringspolicy. Enligt 2012 års bolagsstyrningsrapport har styrelsen under året bl.a. fastställt en affärs- och verksamhetsplan och en finansierings- och investeringspolicy för bolaget samt formulerat en affärsidé och en vision. Under 2013 har styrelsen fastställt en ny placeringspolicy. Styrelsen i Inlandsinnovation har enligt bolagsstyrningsrapporten för respektive år beslutat att inrätta ersättnings-, revisions-, placerings- och investeringsutskott.

### **Vissa uppgifter i media om bolagets verksamhet**

Dagens industri publicerade i december 2013 och januari 2014 en rad artiklar om de statliga riskkapitalbolagen Fouriertransform och Inlandsinnovation. I de inledande artiklarna (Dagens industri 2013-12-06) sägs bl.a. att de två fonderna har haft uppenbara svårigheter att hitta de innovativa företag som det var meningen att verksamheten skulle riktas mot. Enligt uppgift har endast en mycket liten del av bolagens kapital hittills investerats och då i stor utsträckning i ”en rad mogna bolag av skiftande kvalitet” i stället för i unga tillväxtföretag. När det gäller Inlandsinnovation uppger tidningen också att bolaget har investerat i bolag med kopplingar till ledande centerpartister och att det ”störmar i bolaget” efter att den tidigare vd:n avgått hösten 2013. Vidare uppges de båda bolagen ha mycket höga förvaltningskostnader.

Marita Ljung, statssekreterare hos näringsministern, har i en kommentar till uppgifterna uppgett att det vore fel att med hänvisning till politiskt engagemang utestänga personer från att jobba med bolag där Inlandsinnovation är inblandat. Alla ska behandlas på affärsmässig grund (SvD 2014-01-28).

I ett pressmeddelande från Inlandsinnovation den 29 januari 2014 anförs följande:

Inlandsinnovation gör nu en översyn för att säkerställa att våra investeringar sker utifrån vårt givna mandat från våra ägare. Vi kommer även att uppdraga åt vår externa revisor att se över investeringsprocess, rutiner och policy för att bekräfta att gjorda och kommande investeringar sker utifrån vårt givna mandat och att det finns en sund investeringskultur i bolaget. Revisionen kommer att redovisas för styrelsen och Näringsdepartementet under våren.

### *Frågor och interpellationer*

Näringsministern besvarade den 24 maj 2013 en interpellation (2012/13:357) av Marie Nordén (S) om Inlandsinnovation. Interpellanten anförde att det rå-

der delade meningar om huruvida bolagets verksamhet har bedrivits som avsett och refererade uppgifter om att bolaget har köpt aktier i en tidigare styrelseledamots företag. Interpellanten uppgav vidare att bolagsordningen för Inlandsinnovation hindrar den insyn som ska råda i statliga bolag enligt statens ägarpolicy och undrade om näringsministern var beredd att ändra bolagsordningen så att insyn i bolagets verksamhet blir möjlig för skattebetalarna. I sitt svar (prot. 2012/13:111 anf. 30) anförde näringsministern att Inlandsinnovation ska följa, och följer, statens ägarpolicy vad gäller extern rapportering, vilket garanterar motsvarande insyn i Inlandsinnovation som i övriga statliga bolag. Näringsministern anförde vidare:

Bolagsordningen hindrar inte Inlandsinnovation från att tillämpa statens ägarpolicy. Dessutom finns möjlighet till insyn via Riksrevisionen som enligt lagen om revision av statlig verksamhet får granska den verksamhet som bedrivs i bolaget.

Inlandsinnovation hanterar i egenskap av finansiär och delägare i små och medelstora företag en mängd känslig företagsinformation. Om den informationen hamnar i fel händer riskerar det att bli ödesdigert för de företag som Inlandsinnovation investerar i och har andra kontakter med. Inlandsinnovation behöver som aktiebolag förutsättningar att agera professionellt i förhållande till kunder och andra intressenter.

Mot bakgrund av det nu sagda avser jag inte att vidta några åtgärder, eftersom Inlandsinnovation följer kraven kring extern rapportering enligt statens ägarpolicy.

Mot bakgrund av efterföljande inlägg i debatten, som bl.a. berörde bristen på information om på vilka grunder bolaget valt att investera i vissa företag snarare än i andra och bolagets problem med att nå ut med sina satsningar, anförde näringsministern (anf. 35) att regeringen nu gör en stor omstrukturering av det statliga riskkapitalet, dels för att det ska användas mer effektivt och mer i tidiga skeden, dels för att det överhuvudtaget ska användas. Vidare anförde ministern att det handlar om affärsmässiga beslut som fattas av styrelsen eller av den grupp som styrelsen har utsett.

Den 8 januari 2014 svarade näringsministern på en skriftlig fråga (2013/14:221) om vilka åtgärder ministern och regeringen avser att vidta för att komma till rätta med problemen med Inlandsinnovation och ineffektiviteten inom den statliga riskkapitalförsörjningen. I frågan hänvisades till bristande tillgång på statligt riskkapital i företagens allra tidigaste faser samt medieuppgifter om höga förvaltningskostnader och misstankar om vänskapskorruption i bolaget Inlandsinnovation. Näringsministern anförde i sitt svar att uppgifter om fördelningen mellan privat respektive offentligt riskkapital för företag i s.k. såddfas visar att det statliga riskkapitalets fokusering på tidiga skeden fungerar och att detta motsvarar statens marknadskompletterande uppdrag. Näringsministern framhöll vidare att staten även har en marknadskompletterande roll att fylla när det gäller att mer generellt främja utbudet av riskkapital i vissa delar av Sverige, särskilt norra Sveriges inland, där det privata utbudet är starkt begränsat och att Inlandsinnovation bildades i syfte att stärka

riskkapitalförsörjningen i denna del av landet. Uppgiften att Inlandsinnovation skulle ha höga förvaltningskostnader baseras enligt näringsministern på en felaktig redovisning. Förvaltningskostnaderna ska betraktas i förhållande till Inlandsinnovations totala kapital och inte i förhållande till investerat kapital, vilket ger en förvaltningskostnad på 1,5 procent. Näringsministern uppgav vidare att det finns politiska band mellan Inlandsinnovations styrelseordförande och styrelseordföranden i ett av Inlandsinnovations portföljbolag, men att ingen av de två har något privat ägande i dessa bolag. Alla investeringar ska, uppgav näringsministern, ske på marknadsmässiga grunder.

Den 18 februari 2014 besvarade näringsministern i ett sammanhang tre interpellationer (2013/14:262, 2013/14:272 och 2013/14:273) som rörde frågor om den statliga riskkapitalförsörjningen och om Inlandsinnovations verksamhet och regeringens hantering av bolaget. Interpellationerna tar dels upp att en alltför liten del av det statliga riskkapitalet går till företag i de tidiga faserna, dels frågetecken kring Inlandsinnovations effektivitet och investeringsbeslut. Interpellanterna hänvisar bl.a. till Riksrevisionens kritik av de statliga riskkapitalbolagen.

I debatten (prot. 2013/14:69) anförde näringsministern (anf. 68) att Näringsdepartementet har gjort en översyn av de statliga kapitalförsörjningsinsatserna liksom förändringar av systemet för att koncentrera statens finansieringsinsatser till tidiga skeden och segment där det finns behov av marknadskompletterande finansiering. Näringsministern framhöll vidare (anf. 73) att hon välkomnar Riksrevisionens granskning, med hänvisning till att den ”ligger helt i linje med min och regeringens analys av hur det ser ut och vad vi vill göra”. Senast i maj, anförde ministern, kommer regeringen att redogöra för hur det fortsatta arbetet för de statliga kapitalförsörjningsinsatserna med inriktning på just tidigare faser, ökad samordning och förbättrad effektivitet ska se ut. Vad gäller Inlandsinnovation anförde näringsministern (anf. 68) att bolaget har en självständig styrelse som ska säkerställa att bolaget lever upp till uppdraget från ägaren, nämligen att samtliga investeringar ska göras på affärs-mässiga grunder. Näringsministern anförde vidare följande (anf. 73 och 76).

Jag har en kontinuerlig dialog med Inlandsinnovations styrelse. Det fungerar så att regeringen utser styrelsen – vi tillsätter och avsätter den. Vi styr genom bolagsstämman, som är under våren, och genom den skrivelse som är antagen av riksdagen där vi pekar ut att man ska verka i både tidigare och lite mognare faser. Vi pekar på vilka särskilda sektorer, som exempelvis besöksnäringen, Inlandsinnovation ska arbeta med. Beslut tas kollektivt av styrelsen, det vill säga inte av enskilda personer eller någon som inte sitter i styrelsen.

(- - -)

Vad jag kan konstatera, efter att ha tagit del av de medieuppgifter som finns, har inga oegentligheter varit på tapeten. Jag har markerat för styrelsen att jag som näringsminister förutsätter att man följer de dokument som ligger till grund för verksamheten och att styrelsen kollektivt har fattat investeringsbeslut. Inlandsinnovation har beskrivit för mig att man har



gjort på det sättet, men man ber nu sin externa revisor att gå igenom investeringsprocesser, policyer och det arbete som har varit de första två åren för att garantera att det finns en sund investeringskultur.

Som näringsminister är det viktigt att bemöta de medieuppgifter som har kommit. Det har mina medarbetare och jag också gjort. Nu kommer också Inlandsinnovation att säkerställa att man följer de givna mandat. Det är rimligt. Det är viktigt med styrning, uppföljning och kontroll.

Som ägare till Inlandsinnovation tycker regeringen givetvis att det är viktigt med en kontinuerlig dialog och uppföljning. Jag bedömer att styrelsen för Inlandsinnovation har tagit detta på största allvar, och man har bett den externa revisorn att gå igenom detta. Jag ser fram emot detta resultat.

(- - -)

Enligt skrivelsen [2010/11:74] finns det möjlighet för Inlandsinnovation att jobba inte bara i tidiga faser utan också i mogna faser. Även här kan man vara en kompletterande aktör. I den skrivelse som riksdagen antagit exemplifierar man vissa branscher som särskilt kritiska och viktiga för inlandet i Norrland. Besöksnäringen är en sådan, mineralnäringen en annan och förnybar energi en tredje. Här finns möjlighet att gå in i mogna faser och verka marknadskompletterande för att dra till sig privat kapital och stärka företagsamheten.

Av interpellationsdebatten framgick (anf. 73) att näringsministern under förmiddagen hade varit i näringsutskottet och gett en detaljerad beskrivning av hur hon ser på Inlandsinnovation och de medieuppgifter som har framkommit samt på de statliga finansieringsinsatserna framöver.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har i en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar översändes den 11 mars 2014 en promemoria som har upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A3.4.2). Som svar på utskottets fråga vilka riktlinjer som finns för regeringens styrning av Inlandsinnovation framhålls att styrningen av de statligt ägda bolagen främst utövas på bolagsstämmorna, som är bolagets högsta beslutande organ och det forum där aktieägare formellt utövar sitt inflytande. När det gäller Inlandsinnovation har regeringen bemyndigat chefen för Näringsdepartementet, eller den hon sätter i sitt ställe, att på bolagsstämmorna föra talan och utöva rösträtt för staten som aktieägare. Bolaget måste följa sin bolagsordning och övriga beslut som fattas på bolagsstämman. Verksamheten i bolaget uppges vidare styras av statens ägarpolicy och övriga riktlinjer för företag med statligt ägande samt av den inriktning som redovisas i regeringens skrivelse Redovisning av inriktningen av verksamheten hos Inlandsinnovation AB (skr. 2010/11:74, bet. 2010/11:NU16, rskr. 2010/11:252).

På utskottets fråga om vilka krav som finns på rapportering från Inlandsinnovation till Näringsdepartementet och regeringen uppges i svarspromemorian att bolaget ska följa regeringens riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande.

Utskottet önskade i sin skrivelse också få svar på vilka åtgärder som Näringsdepartementet och regeringen har vidtagit för att hålla sig informerade

om verksamheten i Inlandsinnovation och, i anslutning till detta, vilka kontakter som har förekommit mellan Näringsdepartementet och bolagsledningen och hur de har dokumenterats. Enligt svaret har Näringsdepartementet tagit del av bolagets externa rapportering och informerats om resultatet av den utvärdering av styrelsens arbete som gjordes i december 2013. Vidare har Näringsdepartementet haft insyn i bolagets löpande förvaltning genom de två ledamöter i bolagets styrelse som är anställda i Regeringskansliet. Kontakter mellan Näringsdepartementet och bolagsledningen om ägarfrågor har enligt svaret handlagts av den ansvariga förvaltaren hos Näringsdepartementets enhet för entreprenörskap. Vidare uppges att det har förekommit underhandskontakter mellan bolaget och Näringsdepartementet i informationssyfte. I svaret anges att sådana kontakter dokumenteras om det behövs enligt riktlinjerna för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning.

På utskottets fråga om vilken kännedom regeringen har haft om Inlandsinnovations investeringar och om regeringen har framfört någon uppfattning till bolaget i detta avseende anförs att Näringsdepartementet har haft kännedom om bolagets investeringar genom bolagets externa rapportering. Vidare framhålls att det är bolagets styrelse och ledning som ansvarar för beslut om enskilda investeringar och att investeringsinriktningar ska rymmas inom bolagsordningen och den inriktning för bolagets verksamhet som anges i regeringens skrivelse 2010/11:74.

Som svar på frågan om Näringsdepartementet och regeringen avser att vidta några åtgärder för att få ytterligare information om verksamheten i Inlandsinnovation uppges att Näringsdepartementet kommer att ta del av resultaten av de översyner av bolagets investeringar som bolagets ledning har initierat. I svaret framhålls att när Näringsdepartementet får information om resultaten av översynerna finns det underlag för att bedöma behovet av eventuella åtgärder.

Som svar på frågor från utskottet om Näringsdepartementet och regeringen har haft kännedom om och kontakt med Inlandsinnovation om de översyner av bolagets investeringar som har initierats anges att bolaget i december 2013 informerade departementet om att en översyn av investeringsprocessen skulle inledas för att bekräfta och säkerställa att investeringarna görs enligt givna mandat. Vidare uppges att Näringsdepartementet i samband med vissa uppgifter i media i januari 2014 kontaktade bolaget för att få information om medieuppgifterna och då fick kännedom om att bolaget även avsåg att uppdra åt bolagets externa revisor att se över investeringsprocess, rutiner och policy, detta för att bekräfta att gjorda och kommande investeringar sker utifrån ägarens mandat och att det finns en sund investeringskultur i bolaget. Enligt svarepromemorian finns det inte någon dokumentation av dessa kontakter i Regeringskansliet.

Som svar på utskottets fråga om Regeringskansliet har utfärdat några instruktioner till Regeringskansliets representanter i styrelsen för Inlandsinnovation uppges att de styrelseledamöter som även är anställda i Regeringskansliet har att följa samma riktlinjer som övriga ledamöter i styrelsen och att det inte har utfärdats några särskilda instruktioner.

Vidare begärde utskottet i sin skrivelse en kommentar till uppgifterna om höga administrationskostnader för Inlandsinnovation. I svarspromemorian anfördes att bolaget under 2012 hade rörelsekostnader som motsvarade 1,5 procent av bolagets förvaltade kapital, vilket bedöms ligga i linje med bolag med liknande inriktning samt med kravet på att kostnader och avgifter för förvaltningen av bolagets investeringar och finansieringsåtaganden ska hållas låga.

Som svar på frågor från utskottet om den pågående reformeringen av det statliga riskkapitalsystemet har lett till några överväganden om att utvärdera inriktningen av Inlandsinnovations verksamhet, hänvisar Regeringskansliet till att bolagets investeringsmandat utvidgades under 2013, men att det bedöms att det är för tidigt att genomföra en mer samlad utvärdering av bolagets verksamhet då den fortfarande är i ett uppbyggnadsskede.

Som svar på frågor från utskottet om bolagets avkastningskrav och utdelningar hänvisar Regeringskansliet till att avkastningskravet enligt regeringens skrivelse 2010/11:74 om bolagets inriktning bör vara rörligt och till de motiv som anförts där. Vidare uppges att de ekonomiska målen för bolaget har beslutats av bolagsstämman och dokumenterats direkt i stämmoprotokollet i enlighet med statens ägarpolicy. När det gäller utdelning från bolaget anges att detta kommer att beslutas på bolagsstämman om det blir aktuellt.

Näringsutskottet förutsatte vid behandlingen av regeringens skrivelse om bolagets inriktning (skr. 2010/11:74, bet. 2010/11:NU16, rskr. 2010/11:252) att Näringsdepartementet på lämpligt sätt skulle återkomma till utskottet med information om resultatet av bolagets verksamhet. Konstitutionsutskottet ställde i sin skrivelse frågan på vilket sätt regeringen har återkommit till näringsutskottet och riksdagen. I svarspromemorian anfördes att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen med information om de statligt ägda bolagen och att regeringen varje år har redogjort för resultatet av Inlandsinnovations verksamhet i budgetpropositionen.

### *Utfrågning med näringsminister Annie Lööf*

Utskottet höll den 8 april 2014 en utfrågning med näringsminister Annie Lööf (bilaga B3). Näringsministern inledde med en generell redogörelse för styrningen av statligt ägda bolag, där hon framhöll att ägarstyrningen främst utövas på bolagsstämman och att bolagets styrelse enligt lag har ett mycket omfattande ansvar för förvaltningen av bolagets angelägenheter. Förhållandet mellan ägare, styrelse och ledning klagörs också i statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande. Näringsministern framhöll vidare att kontakter som förekommer mellan Regeringskansliet och bolagen vid sidan av den styrning som sker vid bolagsstämmorna dokumenteras i enlighet med Regeringskansliets riktlinjer för dokumentation m.m. Enligt riktlinjerna ska det vara möjligt att följa viktigare händelseförlopp som rör bolagen och som kräver ägarens ställningstagande.

När det gäller styrningen av Inlandsinnovation AB hänvisade näringsministern till den inriktning av bolagets verksamhet som anges i regeringens skrivelse 2010/11:74 och som riksdagen fastställt. Hon anförde vidare att Regeringskansliet har representanter i bolagets styrelse och att Regeringskansliet genom bolagets externa rapportering har fått kännedom om bolagets investeringar. Dock framhölls att det är bolagets ledning och styrelse som svarar för de beslut som fattas om enskilda investeringar och för att de ryms inom den inriktning som lagts fast för bolaget. Näringsministern kommenterade också särskilt de uppgifter som förekom i media i januari 2014 om att Inlandsinnovation hade investerat i bolag med nära koppling till riksdagsledamoten Per Åsling. Hon uppgav att uppgifterna fick henne att, genom sin statssekreterare, kontakta bolaget för att få mer information. Bolagets ledning informerade då om att den uppdragit åt sin externa revisor att se över bolagets investeringsprocess, rutiner och policy för att bekräfta att såväl gjorda som kommande investeringar sker utifrån det givna mandatet och att det finns en sund investeringskultur i bolaget. Näringsministern anförde att hon kommer att följa detta med stort intresse.

Under utfrågningen framhöll näringsministern vidare att ägaren, dvs. regeringen, utgår från att bolaget följer det givna investeringsmandatet och att investeringar görs på affärsmässig grund. Hon uppgav att bolaget har skapat stabila strukturer för styrning och uppföljning av verksamheten och att hon anser bolaget vara i god ordning. Näringsministern framförde också att det är hennes bestämda uppfattning att regeringens styrning av bolaget är tydlig.

Vid utfrågningen berördes även frågan om bolagsstyrelsens kvalifikationer. Näringsministern hänvisade till att enhetliga och gemensamma principer för en strukturerad styrelsenomineringsprocess tillämpas i de statligt ägda bolagen och att det ställs höga krav på kompetens och integritet för att komma i fråga för ett styrelseuppdrag. När det gäller Inlandsinnovation har regeringen sett till att bolaget har en styrelse med kompetens inom finansiering, revision och entreprenörskap liksom med stor kunskap om näringslivet i inlandet. Såvitt näringsministern kände till har det inte framkommit någon kritik i de utvärderingar som gjorts av styrelsens arbete. På en fråga om det förekommit funderingar eller diskussioner om eventuella jävssituationer i styrelsen hänvisade näringsministern till att alla ledamöter måste förhålla sig till aktiebolagslagens jävsregler.

Näringsministern besvarade också frågor om utformningen av och innehållet i Näringsdepartementets dialog med bolagets styrelse. Näringsministern uppgav att departementet har kontinuerliga kontakter med bolaget, oftast genom näringsministerns statssekreterare tillsammans med den tjänsteman som är förvaltare av bolaget i Näringsdepartementet. Näringsministern har inte själv deltagit vid dessa dialoger. Av utfrågningen framgick också att det från bolagets sida inte har förekommit något initiativ till s.k. ägarsamordning med departementet. När det gäller innehållet i den kontakt som togs med bolaget med anledning av medierapporteringen om bolaget i januari 2014 betonade

näringsministern att det var fråga om ren informationsinhämtning från departementets sida. Genom den kontakt som togs med bolaget via statssekreteraren fick näringsministern beskedet att bolaget inte kände till några sådana oegentligheter som media refererade till. Alla bolagets investeringar görs i enlighet med bolagets investeringspolicy och beslutas kollektivt av styrelsen. Bolaget informerade samtidigt näringsministern om att det avsåg att uppdra åt bolagets externa revisor att se över bolagets investeringar och att det under förmiddagen skulle gå ut med ett pressmeddelande. Med anledning av uppföljande frågor tydliggjorde näringsministern att det är bolaget som har initierat de båda översyner som nu görs av bolagets investeringar och investeringskultur.

Vidare ställdes frågor till näringsministern om dokumentationen av kontakterna med bolaget. I svaren återkom näringsministern till att det enligt de riktlinjer som finns ska vara möjligt att genom dokumentation följa viktigare händelseförlopp som rör bolagen och som kräver ägarens ställningstagande. Frågor ställdes om näringsministern ansåg att den medierapportering som förekommit om bolaget och bytet av verkställande direktör kan klassificeras som viktiga händelser och hur hon tolkar riktlinjerna om dokumentation av kontakter mellan departementet och bolaget i sådana frågor. Näringsministern upprepade att det i fråga om kontakten med anledning av medieuppgifterna om bolaget i januari 2014 var fråga om ren informationsinhämtning, varför kontakten inte dokumenterades. När det gäller bytet av verkställande direktör i bolaget anmärkte näringsministern att det självklart är en viktig händelse, men att det är styrelsens ansvar att besluta om anställning eller avskedande av verkställande direktör. Näringsministern anförde att regeringen fäster stor vikt vid att följa de riktlinjer som finns och att ledstjärnan är att dokumentera viktigare händelseförlopp som rör bolagen och som kräver ägarens ställningstagande.

### **Utskottets ställningstagande**

Vad som framkommit under granskningen ger enligt utskottet inte grund för någon annan bedömning än att näringsministerns styrning av Inlandsinnovation AB har varit förenlig med riksdagens beslut och med regeringens riktlinjer för styrning av de statligt ägda bolagen.

Utskottet konstaterar att dokumentationen av Regeringskansliets bolagsförvaltning i det aktuella ärendet har skett i överensstämmelse med riktlinjerna. I sammanhanget vill utskottet liksom tidigare understryka vikten av god dokumentation, för att man så långt som möjligt ska kunna följa upp och i efterhand granska den löpande förvaltningen. Utskottet vill också framhålla att det inte finns något som hindrar regeringen från att dokumentera kontakter med bolagen i samband med händelser som bedöms vara viktiga för bolagen även om kontakterna endast avser informationsutbyte.

## 3.5 Regeringens styrning och uppföljning av Trafikverkets genomförande av järnvägsunderhållet

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1234-2013/14), *bilaga A3.5.1*, begärs att utskottet granskar regeringens styrning och uppföljning av Trafikverkets arbete med järnvägsunderhållet och om de åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av uppföljningen har följt riksdagens beslut. I anmälan hänvisas till Riksrevisionens granskning (RiR 2013:18) om huruvida regeringen har gett myndigheter och aktörer på järnvägsmarknaden förutsättningar och incitament som bidrar till järnvägens punktlighet. Anmälaren pekar på Riksrevisionens konstaterande att regeringen inte gjort tillräckligt ingående analyser av nödvändiga förutsättningar för punktlighet på järnvägen och inte ställt upp tydliga krav på en löpande åiterrapportering från berörda myndigheter.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A3.5.2–3*.

### Utredning i ärendet

#### *Regeringsformen*

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven (prop. 1973:90 s. 230) till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen. Av 12 kap. 1 § RF framgår att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter 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 begränsas av RF i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken 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 § RF som stadgar att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får 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 den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) där regeringen anförde att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga bör 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 ansåg (bet. KU 1986/87:29) att det fanns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kunde regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kunde å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet var 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 kunde inte förnekas. Därför borde, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

#### *Järnvägslagen m.m.*

Av 8 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519) framgår att tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Av förarbetena (prop. 2003/04:123 s. 197) framgår att då lagen innehåller bestämmelser som syftar till att främja konkurrensen ingår i tillsynsansvaret även vissa konkurrensövervakande uppgifter. Ytterligare bestämmelser om tillsyn om t.ex. förelägganden och förbud, återkallelser av tillstånd och godkännanden, marknads kontroll och prövning av tvister finns i 8 kap. 1 a–11 §§ järnvägslagen. I 8 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen anges att myndigheten utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

#### *Transportstyrelsens regleringsbrev*

Av regleringsbrevet för 2014 (N2013/1224/TE) framgår att Transportstyrelsen särskilt ska fokusera på att utveckla sina insatser när det gäller marknadsövervakning, i relation till myndighetens verksamhet vad gäller regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning, för att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom transportområdet. Motsvarande organisationsstyrning lämnades i regleringsbrev för 2012 och 2013.

### *Myndigheter på järnvägsområdet*

Trafikverket bildades den 1 april 2010. Myndigheten ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna och järnvägarna. Trafikverket omfattar verksamheten vid tidigare Banverket, Vägverket, Rikstrafiken och Rederinämnden samt den långsiktiga planeringen vid Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Även en del av tidigare Statens institut för kommunikationsanalys (Sika) finns i dag hos Trafikverket.

Transportstyrelsen bildades 1 januari 2009 genom en sammanslagning av Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket samt Vägtrafikinspektionen och Trafikregistret från Vägverket. Transportstyrelsens uppgifter rör trafiksäkerhet för vägtrafik, luftfart, sjöfart och spårbunden trafik samt registerverksamhet inom samma områden. Även ansvaret för tillsyn av företag som bedriver yrkesmässig trafik har överförts till myndigheten.

### *Riksdagens transportpolitiska mål*

I riksdagens beslut (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257) om transportpolitiska mål fastställdes ett övergripande transportpolitiskt mål som enligt regeringen borde behållas oförändrat. Vidare ersattes de dåvarande sex delmålen med ett funktionsmål (tillgänglighet) och ett hänsynsmål (säkerhet, miljö och hälsa). I förarbetena gavs preciseringar för funktionsmålet om tillgänglighet. I underlaget från Statens institut för kommunikationsanalys (Sika) som beställdes av regeringen föreslogs tre etappmål. Det andra etappmålet berörde kvalitativa aspekter av tillgängligheten, såsom standard och punktlighet (a. prop. s. 18). Sika menade att det fortfarande var svårt att bedöma graden av måluppfyllelse inom transportområdet på grund av bristen på utvecklade allmänt använda och accepterade indikatorer (s. 29). Det var enligt regeringen angeläget att arbetet med att konkretisera och kvantifiera de transportpolitiska målen och deras preciseringar fortsatte; särskilt gällde detta funktionsmålet för tillgänglighet, där en utveckling var nödvändig. Regeringen hade för avsikt att vidta nödvändiga åtgärder för att skapa tillfredsställande metoder för att följa upp måluppfyllelsen för funktionsmålet för tillgänglighet.

### *Riksrevisionens granskningsrapport*

I rapporten (RiR 2013:18) har Riksrevisionen granskat hur järnvägen fungerar utifrån ett antal olika aspekter med betydelse för tåg förseningar, bl.a. om tillsyn och övervakning ger regeringen tillräckligt underlag för att motverka tåg förseningar.



### **Granskningens bakgrund, syfte och genomförande**

Redan före 1988, då omregleringen av marknaden påbörjades, var tågförse- ningar ett återkommande problem. Riksrevisionens förstudie fann gransk- ningensvärda indikationer på att tågförseningarna inte enbart förklaras av otill- räckliga investeringar i nya banor eller i banunderhåll utan också är symtom på ineffektiviteter i den statliga och privata järnvägsverksamheten och en otill- räcklig statlig styrning av järnvägstrafikens aktörer. Riksrevisionen har gransk- kat om regeringen har gett myndigheter och aktörer på järnvägsmarknaden förutsättningar och incitament som bidrar till järnvägens punktlighet. Vidare har granskats om ansvariga myndigheter har åtgärdat, följt upp och återrap- porterat förekommande brister som har betydelse för punktligheten.

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier av bl.a. sty- relseprotokoll, ägaravisningar, internrevisionsrapporter, forskningsrapporter och tillsynsärenden. Vidare har Riksrevisionen genomfört ett femtiotal inter- vjuer med företrädare för myndigheter, departement, järnvägsföretag, branschföreningar och forskning. Granskningen har fokuserat på regeringen, Trafikverket, Transportstyrelsen samt SJ och Jernhusen.

### **Granskningens resultat**

Regeringen har tagit fram ett nytt styrramverk för Trafikverkets drift och un- derhåll av väg och järnväg (se avsnittet nedan om regeringens och berörda myndigheters åtgärder m.m.). I rapporten anges att ramverket kommer att in- föras successivt med början i årsredovisningen 2013 samt att det, enligt Tra- fikverket, kommer att ta 7–8 år innan myndigheten får full effekt av det ge- nomförda arbetet. Regeringen tillsatte i maj 2013 en särskild utredare för att se över järnvägens organisation (dir. 2013:46 och 2013:88). Riksrevisionen bedömer dock att regeringen inte har den överblick och det underlag som be- hövs för att kunna styra de statliga och privata aktörerna ändamålsenligt i de komplexa järnvägsfrågorna på ett sätt som minimerar tågförseningar. Rege- ringen har inte gett myndigheter och övriga aktörer de förutsättningar och in- citament som krävs för att förebygga tågförseningar. Den ansvarsfördelning som infördes i samband med att järnvägen konkurrensutsattes har inte fullt ut genomförts så att regelverket, incitamentsstrukturen, kapacitetsutnyttjandet och tillsynen gynnar punktligheten på järnvägen.

Betydelsen av Transportstyrelsens tillsyn och marknadsövervakning har betonats, men myndigheten har ännu inte vidtagit tillräckliga åtgärder. Rege- ringen har inte tydligt preciserat vad myndighetens tillsyn och marknadsöver- vakning ska omfatta och vad som ska åiterrapporteras. Tillsyn över de särskilda faktorer som påverkar punktligheten – kapacitetstilldelning, depåfrågor och kvalitetsavgifter – har inte tillräckligt prioriterats av Transportstyrelsen. Myn- digheten har inte heller inom ramen för marknadsövervakningen åiterrapporte- rat om brister i marknadens funktionssätt som påverkar punktligheten, och där- för har regeringen vidtagit få särskilda åtgärder.

Riksrevisionen anser att regeringen vid den successiva omregleringen inte gjorde en tillräckligt ingående analys av nödvändiga förutsättningar för punktlighet på järnvägen.

Trafikverket är i dag infrastrukturförvaltare samtidigt som myndigheten har tydliga myndighetsuppgifter som exempelvis infrastrukturplanering. Dessa olika roller innebär en risk för intressekonflikter för myndigheten där det som i vissa fall är bra för myndigheten inte gynnar järnvägssystemet i stort. Regeringen gav Trafikverket i uppdrag att utforma och administrera kvalitetsavgiftssystemet trots att myndigheten därmed fick rollerna både som ansvarig för systemet och som en av marknadsaktörerna som skulle styras genom systemet. I detta avseende kan det finnas behov av att sära på uppgifterna. Dessutom finns det inga krav i järnvägslagen på spårens och fordonens standard eller kvalitet annat än ur trafiksäkerhetsperspektiv. Transportstyrelsen utövar därför inte någon tillsyn över hur underhållet som har betydelse för punktligheten genomförs. Vidare utövar Transportstyrelsen endast tillsyn över rutiner och processer och ingen regelbunden kontroll på plats. Järnvägssystemet saknar således både tydliga och effektiva regler om standard och kvalitet för spår och fordon och tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder som är tillräckliga incitament i kvalitetsavgiftssystemet för att leda till förebyggande verksamhets- och underhållsåtgärder. Detta påverkar punktligheten negativt.

Vad gäller depåmarknaden och tillgången till uppställningsspår identifierades det enligt Riksrevisionen som en möjlig flaskhals redan innan omregleringen genomfördes. Regeringen valde trots detta att enbart styra Jernhusen utifrån finansiella mål, med konsekvensen att det inte finns effektiva och moderna depåer som är öppna för alla järnvägsoperatörer. Depåer och uppställningsspår är i dag den flaskhals som befarades före omregleringen.

Regeringen uttryckte före omregleringen av persontrafiken att Trafikverket var tvunget att optimera befintlig kapacitet i järnvägssystemet för att reformen skulle kunna få avsedd effekt. Riksrevisionen menar att det även ur punktlighetssynpunkt är viktigt att kapaciteten utnyttjas optimalt. Trots regeringens avsikter gav den Trafikverket stor frihet att utforma processerna kring kapacitetstilldelning. Riksrevisionen bedömer att det finns en outnyttjad potential att få samhällsekonomisk effektivitet i kapacitetstilldelningen av enskilda tåglägen och enskilda banarbeten. Trafikverket menar att myndigheten är bunden av järnvägslagens bestämmelser. Riksrevisionen menar att det därför kan finnas behov av att klargöra om det behövs förändringar i lagen så att samhällsekonomiska avvägningar mellan tillgänglighet och punktlighet kan göras redan tidigt i kapacitetstilldelningen.

### **Riksrevisionens rekommendationer**

I rapporten rekommenderas regeringen att utreda om det behövs förändringar i den nationella järnvägslagstiftningen och järnvägstillsynen. Detta kan ske genom att utreda om lagstiftningen kan förändras med uttryckliga krav på spårens och fordonens standard och kvalitet som har betydelse för punktligheten. Det bör också utredas om lagstiftningen behöver och kan ändras för att skapa

ett större handlingsutrymme för samhällsekonomisk effektivitet. Det sistnämnda gäller i såväl tidtabellläggning som depåprissättning vid faktiska monopolsituationer och i depåförsörjningen.

Riksrevisionen anser att regeringen även bör förbättra incitamenten för att marknadens aktörer ska vidta förebyggande åtgärder mot tågförseningar genom att se till att kvalitetsavgiftssystemet skyndsamt får den funktionalitet som behövs för att det i praktiken ska ge incitament. Det finns fyra problem som måste lösas: a) orsakskodningen i systemet håller inte tillräcklig kvalitet (och kvalitetssäkring och tillsyn behövs), b) underlaget till avgiftssystemet är inte heltäckande, och metoder bör utvecklas för att inkludera följdförseningar och inställda tåg i systemet, c) avgiftsnivån är alltför låg för att ge en styrande effekt, och tillsyn behövs, samt d) beslut om avgiftsnivåer bör fattas av en myndighet som står utanför kvalitetsavgiftssystemet.

Vidare bör regeringen öka den samhällsekonomiska effektiviteten i kapacitetstilldelningen av tåglägen och tider för banarbeten genom att: a) undersöka möjligheten att mer skyndsamt uppfylla järnvägslagens krav på marginalkostnadsprissättning, b) ställa krav på Trafikverkets genomförande och återrapportering av samhällsekonomisk effektivitet i tidtabellläggningen (både tilldelning av tåglägen och tider för banarbeten så att kapaciteten på banan utnyttjas på mest effektiva sätt) samt c) se till att det finns en långsiktig strategi för vilken samhällsekonomisk bedömning som ska tillämpas vid kommersiell trafik kontra samhällsbetald trafik i tidtabellläggningen så att undanträngningseffekter undviks, förutsägbarheten ökar och kommersiella järnvägsoperatörer kan vidta nödvändiga investeringar som förbättrar punktligheten.

Regeringen bör även tydliggöra Trafikverkets ansvar för att underlätta byggnation av moderna underhållsdepåer på rätt ställen i förhållande till trafikmönstret och därmed frigöra kapacitet till huvudspåren. I detta sammanhang bör hinder för nya depåaktörer särskilt beaktas.

Därtill borde regeringen utse en oberoende officiell statistikansvarig myndighet för punktlighetsstatistiken som uppfyller kraven på officiell statistik. Slutligen anser Riksrevisionen att regeringen borde prioritera en långsiktig anslagstilldelning eftersom planeringen av banarbeten är komplex och svår att genomföra med kort varsel.

### **Regeringens svarsskrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport**

Riksrevisionens rapport överlämnades till regeringen den 3 december 2013. Den 27 mars 2014 beslutade regeringen om skrivelsen Riksrevisionens rapport om tågförseningar (skr. 2013/14:201). Skrivelsen har hänvisats till trafikutskottet för beredning och förväntas behandlas i juni (bet. 2013/14:TU19). I skrivelsen anges att regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det finns möjligheter att ytterligare förbättra järnvägens funktionssätt och skapa förutsättningar för att transportkunderna ska kunna erbjudas bättre och effektivare transporttjänster med tåg. Regeringen ser det dock som oklart varför Riksrevisionen anser att regeringen inte har identifierat punktlighet som en riskfaktor

vid den successiva marknadsöppningen av järnvägen. Tvärtom menar regeringen att det övergripande syftet med de senaste decenniernas omregleringar har varit att förbättra järnvägssektorns effektivitet och förmåga att erbjuda kunderna attraktiva transporttjänster. I det ligger att tågförseningar bör minimeras.

Vad gäller Riksrevisionens synpunkt om att det är en brist att det saknas lagkrav på spårens och fordonens kvalitet med betydelse för punktligheten (annat än det som följer av säkerhetsreglering och att Transportstyrelsen därmed inte utövar tillsyn i detta avseende) anges att regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att fordon och järnvägsinfrastruktur är av tillräckligt hög kvalitet för att förseningar i tågtrafiken ska kunna reduceras till ett minimum. Däremot har regeringen en annan uppfattning än Riksrevisionen när det gäller behovet av ytterligare regler. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att transportförsörjningen bör vara samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar. När det gäller tilldelning av infrastrukturkapacitet anger järnvägslagen att om ansökningarna om kapacitet inte kan samordnas på frivillig väg ska infrastrukturförvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Regeringen menar därmed att det är svårt att se hur ett större handlingsutrymme för samhällsekonomisk effektivitet kan åstadkommas med hjälp av en lagändring. Det är snarare en fråga om hur lagen tillämpas, vilket är ett ansvar för infrastrukturförvaltarna och tillsynsmyndigheten. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att bestämmelserna om kvalitetsavgifter är ett verktyg för att effektivisera järnvägssystemet som bör utvecklas och kompletteras.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens bedömning att det är en intressekonflikt att infrastrukturförvaltaren beslutar om kvalitetsavgifter som träffar såväl förvaltaren själv som dem som utnyttjar infrastrukturen. Riksrevisionen förordar således att beslut om avgiftsnivåer fattas av en myndighet som står utanför kvalitetsavgiftssystemet. Regeringen har emellertid förståelse för Riksrevisionens åsikt att det skulle kunna finnas fördelar med att en oberoende part fastställer kvalitetsavgifterna. Regeringen anser vidare att regelverket som omgärdar fördelningen av infrastrukturkapacitet i järnvägslagen, som bl.a. innehåller krav på ickediskriminering, utgör tillräckliga garantier för att verksamhetssystemet utformas i enlighet med lagens syften. Regeringen menar att transportinfrastrukturplaner, samhällsekonomiska bedömningar och andra transportpolitiska instrument är exempel på underlag bland andra för transportinfrastrukturen, och utgör några av grunderna för regeringen vid framtagandet av generella riktlinjer för Trafikverket och för Trafikverket i det operativa planeringsarbetet. Regeringen håller med Riksrevisionen om att resurstilldelningen bör ske på ett sätt som leder till tillfredsställande förutsägbarhet för Trafikverket och andra som berörs av beslut om tillförande av ekonomiska resurser till underhåll av järnvägsinfrastruktur. Regeringen har för avsikt att inom ramen för planeringsprocessen för transportinfrastruktur fatta

beslut om fastställande av en nationell plan för utvecklingen av transportsystemet för perioden 2014–2025. Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens slutsatser och menar att Trafikverket, i de upphandlingar som genomförs i takt med att entreprenörskontrakten löper ut, bör se till att kommande kontrakt utformas så att bästa möjliga samhällsekonomiska effektivitet kan uppnås. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att kapacitetstilldelningen är en central process för järnvägssystemet.

När det gäller tågtrafikledningen instämmer regeringen i Riksrevisionens slutsats att funktionen är mycket central för förmågan att reducera tågförse- ningar. Regeringen har för avsikt att införandet av ett nytt trafikledningssystem ska bli en del av den nationella planen för transportinfrastrukturen åren 2014–2025. Vad gäller Riksrevisionens rekommendationer att regeringen på olika sätt ska påverka Trafikverkets beslut om fastställande av banavgifter och kapacitetstilldelning vill regeringen påpeka att denna möjlighet är begränsad av EU-rätten. Trafikverket ska enligt denna vara förvaltningsmässigt obero- ende från riksdag och regering när myndigheten fattar beslut i dessa frågor. Regeringen instämmer i Riksrevisionens uppfattning att det är av stor betydelse att depåtjänster tillhandahålls på ett effektivt sätt. Regeringen anser mot den bakgrunden att det finns skäl att överväga hur järnvägens behov av mark för terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i de- ras fysiska planering. Regeringen anser dock att depåtjänsterna som sådana även fortsättningsvis ska tillhandahållas av marknadsaktörerna och ligga utan- för det statliga åtagandet.

Regeringen instämmer i att marknadstillsynen på järnvägsområdet är cen- tral för att marknadsaktörer ska agera i enlighet med lagstiftningen och därmed för att marknaden ska fungera tillfredsställande. Regeringen instämmer i Riks- revisionens uppfattning att statistiken på järnvägsområdet behöver förbättras. Det är enligt regeringen tydligt att det finns behov av att utveckla tillgången till statistik för olika ändamål.

### *Regeringens och berörda myndigheters åtgärder m.m.*

Nedan redogörs för de viktigaste vidtagna och planerade åtgärderna från rege- ringen och berörda myndigheter vad gäller arbetet med järnvägsunderhållet och skapandet av förutsättningar och incitament för myndigheter och aktörer på järnvägsmarknaden som bidrar till järnvägens punktlighet. I förekommande fall lämnas även en redogörelse för riksdagsbehandlingen.

### **Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet**

I regeringens proposition (prop. 2010/11:25) om kvalitetsförbättrande åtgärder i järnvägssystemet lämnades förslag om ett ekonomiskt incitamentssystem i järnvägslagen (2004:519). Syftet var att öka punktligheten, minska driftstör- ningar och höja kvaliteten i järnvägssystemet. Redan före detta förslag regle- rades leveransvillkoren för tåglägen i ett trafikeringsavtal mellan infrastruk- turförvaltaren och järnvägsföretaget. Regeringens förslag innebar att trafike- ringsavtalet även skulle innehålla villkor om s.k. verksamhetsstyrning med

kvalitetsavgifter. Den part som orsakar en avvikelse från nyttjande av infrastrukturen som fastställt i tågplan och trafikeringsavtal ska betala en på förhand bestämd kvalitetsavgift till sin motpart. Av propositionen framgick (s. 43) att godstransportkunder och resenärer inte skulle påverkas direkt av de föreslagna reglerna. För resenärerna torde nyttan i första hand bestå i att de får mer tillförlitliga produkter. Detta kunde översättas i minskad tidsåtgång, inte minst i form av marginaler som man erfarenhetsmässigt planerar in därför att man inte litar på järnvägstrafikens punktlighet. Detta skulle i sin tur innebära minskad risk för skador till följd av förseningar, t.ex. i form av kostnad för teaterbiljetter som inte kan utnyttjas, och andra kostnader som man i dag inte får ersättning för.

Trafikutskottet tillstyrkte regeringens förslag (bet. 2010/11:TU5), med undantag för en rättelse i lagtexten (6 kap. 22 a §), och riksdagen följde utskottets förslag. Trafikutskottet konstaterade bl.a. att regeringen hade påbörjat en beredning för att bl.a. förbättra produktiviteten i anläggningsbranschen, vilket tillsammans med regeringens förslag om ett ekonomiskt incitamentssystem – enligt utskottets mening – torde leda till ökad punktlighet, minskade driftstörningar och en höjd kvalitet i järnvägssystemet (a. bet. s. 12). I en reservation (S), som inte gällde lagförslaget, uppmärksammades att Trafikverket i en skrivelse till regeringen i november 2010 bl.a. hade framhållit att regeringens sänkta planeringsram för drift och underhåll av järnväg skulle få mycket stora negativa konsekvenser för bl.a. punktligheten.

### **Utförande av drift och underhåll av järnväg**

I sin skrivelse *Utförande av drift och underhåll av järnväg* (skr. 2012/13:19) redovisade regeringen grunderna för inriktningen av driften och underhållet av järnvägen. De viktigaste utmaningarna gällde tillfredsställande punktlighet, robusthet, säkerhet samt trafikledning och trafikinformation. Utgångspunkten för arbetet var att förstärka och samla de verksamheter som svarar för statens kärnuppgifter och samtidigt bolagisera konkurrensutsatt verksamhet som inte borde bedrivas i myndighetsform. Av skrivelsen framgick att det nya styrramverket för drift och underhåll som skulle införas skulle ge regeringen möjlighet att följa utvecklingen för förbättringsarbetet med järnvägens utmaningar.

Vid trafikutskottets behandling (bet. 2012/13:TU2 s. 126 f.) av skrivelsen och följdmotionerna tillstyrkte utskottet motionsyrkanden om en utredning för att utvärdera hela järnvägssystemets organisation. Utskottet avstyrkte yrkanden om att återta drifts- och underhållsverksamheten av järnvägens infrastruktur till att utföras helt i egen regi av Trafikverket samt om olika frågor om hur drifts- och underhållsverksamheten borde utföras. Riksdagen beslutade i enlighet med trafikutskottets förslag (rskr. 2012/13:119) och tillkännagav för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om att en utredning borde genomföras om järnvägssystemets organisation för att utvärdera de förändringar som skett inom järnvägsområdet och överväga hur järnvägssystemet på bästa sätt bör organiseras för att möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem.

## **Regeringsbeslut**

Den 20 december 2012 beslutade regeringen om ett uppdrag till Trafikverket om att upprätta ett förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 (N2012/6395/TE m.fl.). Av bilaga 1 till regeringsbeslutet framgår (s. 20) att Trafikverkets arbete med att utveckla styrramverket för drift och underhåll behöver fortsätta i hög takt utifrån regeringens uppdrag (N2012/699/TE). Vidare anges att införlivandet och genomförandet ska ske fr.o.m. 2013, och utvecklingen av de samhälls-ekonomiska bedömningarna ska särskilt prioriteras. Med styrramverket på plats skapas förutsättningar för att regeringen ska ha väl underbyggda underlag att tillgå inför beslut om planering och finansiering av infrastruktur i alla delar av landet.

## **Trafikverkets rapport om avgränsningssamråd**

I en rapport om avgränsningssamråd för miljöbedömningar av en nationell transportplan 2014–2025 (TRV 2012/85778), publicerad den 28 november 2012, berörs uppdraget om införandet av ramverket. I rapporten anges att Trafikverket har utgått från Näringsdepartementets förslag till styrramverk och vidareutvecklat och konkretiserat förslaget. Vidare framgår av rapporten att de s.k. leveranskvaliteterna är utformade utifrån Trafikverkets ansvar inom transportpolitiken och kan påverkas av samtliga verkets drifts- och underhållsåtgärder (men även påverkas av andra aktörer) samt att det finns förslag på kriterier för utformningen av dessa leveranskvaliteter. Till respektive leveranskvalitet knyts en eller flera indikatorer som återspeglar vad som avses. Varje indikator ska vara uppföljningsbar och möjlig att styra på. Därtill anges att Näringsdepartementet och Trafikverket under våren 2012 tillsammans arbetade fram nya leveranskvaliteter för väg och järnväg.

## **Rapport från bl.a. Trafikanalys om uppföljning av transportpolitiska mål**

I rapporten (2013:2) som publicerades i mars 2013 slutredovisar Trafikanalys och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) sitt gemensamma uppdrag att utveckla uppföljningen av tre preciseringar av de transportpolitiska målen samt öka kunskapen om sambandet mellan tillgänglighet, näringslivets konkurrenskraft och regional utvecklingskraft. I rapporten noteras att Trafikverkets uppdrag om att införa ett styrramverk för drift och underhåll av transportinfrastrukturen har löpt parallellt med myndigheternas uppdrag. Vidare anges att kopplingen mellan de båda uppdragen finns i de s.k. leveranskvaliteterna (som utgör tillståndsvariabler som Trafikverket avser att följa över tid). En del av dem används i dag, medan en del behöver utvecklas både mättekniskt och när det gäller datainsamlingen, varför det kommer att ta flera år innan systemet är fullt operationaliserat. Detta kommer att påverka möjligheten för måluppföljningen eftersom stora fördelar enligt rapporten ligger i att använda samma typ av mått och dataunderlag som Trafikverket kommer att använda för sin interna styrning. I rapporten (s. 129 f.) beklagas att

Trafikverket hittills inte valt att redovisa tillståndet i väg- och järnvägssystemet geografiskt utan nöjt sig med att redovisa uppgifter uppdelade per väg- och bantyp. För att få full effekt av måluppföljningen när det gäller tillståndsbeskrivningar av transportsystemet krävs enligt rapporten tillgång till geografiskt upplösta data. Trafikanalys har av Trafikverket efterfrågat data samt ett datum för när geografiskt upplösta data kan presenteras som överensstämmer med de leveranskvaliteter som specificerats av Trafikverket. Utifrån Trafikverkets redovisning konstateras i rapporten att det i flertalet fall inte är möjligt att få tillgång till sådana data förrän om några år, i många fall först efter genomförd metodutveckling.

#### **Budgetpropositionen för 2014**

Av propositionen (prop. 2013/14:1 utg.omr. 22 s. 55) framgår att Näringsdepartementet i september 2011 påbörjade en genomlysning av Trafikverkets drifts- och underhållsverksamhet av vägar och järnvägar. Syftet med utvecklingsarbetet har varit att skapa förutsättningar för regeringen och Trafikverket att bedriva en effektivare resursstyrning av drift och underhåll för vägar och järnvägar samt att effektivisera och förtydliga regeringens målstyrning av Trafikverkets drifts- och underhållsverksamhet. Vidare anges att regeringen i februari 2012 gav Trafikverket i uppdrag att införa och utveckla det styrverk för drift och underhåll av vägar och järnvägar som arbetats fram inom ramen för utvecklingsarbetet. I december 2012 slutredovisade Trafikverket uppdraget tillsammans med en plan för implementering och det utvecklingsarbete som kvarstår.

Trafikutskottet välkomnade genomlysningen av Trafikverkets drifts- och underhållsverksamhet (bet. 2013/14:TU1 s. 51) och såg positivt på att det nya styrverket kommer att ge regeringen möjlighet att följa utvecklingen av förbättringsarbetet med järnvägens utmaningar.

#### **Trafikverkets verksamhetsplan 2014–2016**

I Trafikverkets verksamhetsplan (TRV 2013/22332) anges att en viktig del i ramverket är de s.k. leveranskvaliteterna som med stöd av ett antal indikatorer beskriver Trafikverkets förmåga att leverera ett tillgängligt och säkert transportsystem som tar hänsyn till miljö och hälsa. Leveranskvaliteterna ska beskriva transportinfrastrukturens status och utveckling över tid och kan ses som en konkretisering av Trafikverkets bidrag till de transportpolitiska målen. I verksamhetsplanen anges (s. 15) att flera delar av styrverket behöver fortsätta att utvecklas under planeringsperioden. Det gäller särskilt indikatorerna och de mätningar som krävs för att verifiera resultat. I planen (s. 17) finns en bedömning (i tabellform) över förändringen av leveranskvaliteterna till utgången av 2016. Även här anges att arbetet med indikatorer är under utveckling, varför uppgifterna är behäftade med vissa osäkerheter.

Vad gäller järnvägsunderhållet anges att detta är planerat att följa en jämn upprustningstakt i enlighet med förslaget till nationell transportplan och att detta möjliggörs bl.a. genom successivt höjda banavgifter. Genomförandet av



underhållsstrategin är en prioriterad åtgärd. Vidare anges att branschsamarbetet om järnvägens punktlighet har stort fokus (se nedan).

I verksamhetsplanen anges att Trafikverkets s.k. strategiska utmaningar 2012–2021 med mål och strategier som beslutades av myndighetens styrelse i december 2011 ligger fast. Av planen framgår att en uppföljning av indikatorer genomfördes under våren 2013. Uppföljningen visar i vilken riktning verksamheten rör sig i förhållande till de strategiska målen. Uppföljningen visade också att fortsatt stora insatser krävs och att t.ex. tågans punktlighet är ett av flera särskilda kritiska områden de närmaste åren. I planen finns en tabell med kopplingar från strategiska utmaningar via strategiska mål (för 2012–2021) och kritiska framgångsfaktorer under 2014–2016 till resultatmål i Trafikverkets s.k. styrkort (även dessa för åren 2014–2016). Vad gäller utmaning nummer 4 (robust och tillförlitlig infrastruktur) återfinns bl.a. ett nytt punktlighetsmål som bygger på en ny branschöverenskommelse (se *bilaga A3.5.4*). Under denna utmaning anges som strategiskt mål att infrastrukturen ska vara framkomlig enligt definierade leveranskvaliteter. Som kritisk framgångsfaktor anges effektivt underhåll och effektiv trafikledning. Som resultatmål (eller punktlighetsmål) anges att punktligheten mätt i andelen ankomster till slutstationer inom fem minuter efter ordinarie tid ska öka till minst 91 procent för 2014, till 92 procent för 2015 samt till 93 procent för 2016.

### **Ny branschöverenskommelse om punktlighet för tåg**

Branschöverenskommelsen slöts mellan Trafikverket, Jernhusen, Branschförbundet tågoperatörerna, Swedtrain, Sveriges Järnvägsentreprenörer och Svensk Kollektivtrafik. Avsiktsförklaringen undertecknades den 30 augusti 2013. Av uppgifter från Trafikverkets webbplats framgår att överenskommelsen har två övergripande mål för aktörernas arbete. Det första målet är att andelen ankomster till slutstationer och viktiga bytespunkter inom fem minuter efter ordinarie tid, 2020 ska vara minst 95 procent för gods- och persontåg. I denna definition ska inställda tåg räknas som sen ankomst om de ställs in samma dag eller dagen före planerad avgångstid. Det andra målet innebär att en viss andel (mätt i procent) av resenärerna ska vara nöjda med både den information de fått vid störningar och de åtgärder som vidtagits för att de ska nå sitt resmål i rätt tid. Enligt uppgifter från Trafikverkets webbplats (kontrollerad senast den 9 februari 2014) är denna andel ännu inte fastställd utan ska formuleras i det fortsatta arbetet.

### *Uppgifter om punktlighet*

Enligt uppgifter som är tillgängliga på Trafikverkets webbplats låg punktligheten mätt i andel ankomster till slutstationen inom fem minuter efter ordinarie tid under perioden 1995–2012 (årstotaler) strax över 90 procent för persontrafik (se *bilaga A3.5.5*). För godstrafiken låg andelen för samma period kring 75 procent i genomsnitt. Efter 2009 märks en tydlig minskning i punktligheten (mätt i årstotaler), främst för godstrafiken som under åren 2010–2011 hamnade på under 70 procent. Enligt uppgifter från Trafikverket om punktligheten

mätt för varje månad för perioden januari 2008–juli 2013 (se *bilaga A3.5.6*) låg punktligheten (mätt som ovan) totalt, dvs. för både person- och godstrafik strax under 90 procent och sjönk under vissa korta perioder (kring vintermånaderna) kraftigt till nivåer under 80 procent. För persontrafiken låg punktligheten strax över 90 procent för samma period. För godstrafiken låg den strax under 80 procent, dock med stora variationer, t.ex. låg punktligheten mellan oktober 2010 och juni 2011 långt under 70 procent. Även Utredningen om järnvägens organisation (SOU 2013:83 s. 151 f.) lämnade i sitt delbetänkande historiska uppgifter från Trafikverket om punktligheten (se *bilaga A3.5.7*). Av dessa framgår att väsentliga förbättringar skedde under den senare delen av 1990-talet som sedan upprätthållits relativt väl.

### *Skriftlig fråga*

I en skriftlig fråga (fr. 2013/14:304) till det ansvariga statsrådet efterfrågades genom vilka satsningar statsrådet avsåg att förbättra underhållet av järnvägen. Av svaret som lämnades den 14 januari 2014 framgår att järnvägen är ett känsligt system där störningar får stora konsekvenser, vilket påverkar såväl tillförlitligheten som förtroendet för järnvägen. Statsrådet ansåg att det var viktigt att inte dra några förhastade slutsatser om störningarnas orsak utan att invänta resultatet av de specifika utredningar som pågick. Vidare framgick att statsrådet hade begärt in rapporter från Trafikverket över arbetet med att identifiera och åtgärda brister i järnvägssystemet för att stärka dess funktion och robusthet och över hur detta arbete kunde förbättras framöver.

### *Interpellationsdebatt*

I en interpellation (ip. 2013/14:184) till det ansvariga statsrådet efterfrågades om hon avsåg att verka för ett ökat anslag för järnvägsunderhållet samt för att Trafikverket i egen regi ökar kontrollen av järnvägsunderhållet med anledning av den senaste tidens påvisade brister i banunderhållet. Vidare efterfrågades om statsrådet bl.a. vidtagit åtgärder för att Trafikverkets strategier och beslut om upphandling ska motiveras utifrån empiriskt underlag samt för att riksdagen informeras om uppnådd effektivitet med olika upphandlings- och kontraktsformer inom Trafikverket. Under debatten (14 § i kammarens protokoll 2013/14:50 från den 18 december 2013) svarade statsrådet att det är tydligt att Trafikverket som beställare måste öka kontrollen av underhållet av järnvägen. Statsrådet lyfte fram att Trafikverket getts uppdraget att senast den 31 december 2014 redovisa hur myndigheten avser att förbättra arbetet med att åtgärda inrapporterade fel i järnvägsinfrastrukturen. Därtill hade Transportstyrelsen fått i uppdrag att till den 31 mars 2015 redovisa hur tillsynen av infrastrukturförvaltarens och järnvägsföretags underhållsverksamhet kan bli mer effektiv och vid behov också skärpas. Statsrådet angav att det i enlighet med riksdagens tillkännagivande till regeringen finns skäl att se över hur järnvägens organisation kan förbättras så att den på bästa sätt möter framtidens krav på ett ef-

fektivt och hållbart transportsystem. Statsrådet hänvisade till den pågående Utredningen om järnvägens organisation och det faktum att den hade identifierat byggande och underhåll av infrastrukturen och Trafikverkets beställarroll som ett potentiellt förbättringsområde (jfr SOU 2013:83). I debatten nämndes att utredaren ansåg att Trafikverket borde ha egna resurser för kännedom om och kontroll av anläggningen för att klara denna roll. Statsrådet hänvisade inledningsvis även till Produktivitetskommittén (SOU 2012:39) som har förordat en ökad andel totalentreprenader i förhållande till de traditionella utförande-entreprenaderna.

Interpellanten anförde i debatten (anf. 136) att orsakerna till tågkaoset bl.a. var att ett avreglerat järnvägssystem har lett till söndersplittring, otillräckliga anslagsnivåer för både investeringar och underhåll inom järnvägen, bristande organisation för ett tydligt helhetsansvar för underhållet samt bristande kvalitetssäkring i nuvarande upphandlingsformer hos Trafikverket. Ytterligare en debattör pekade på det faktum att Sverige var det enda landet i världen där entreprenören som själv har utfört arbetet även granskar och godkänner det utförda arbetets kvalitet, och att svenska banhållare saknar möjligheter att själva granska banans tillstånd. I debatten ställdes bl.a. krav på en självständig kvalitetsgranskning och en fristående inspektion.

Statsrådet anförde att det var alldeles riktigt att det fanns ökande brister inom järnvägen (anf. 140). Hon pekade åter på uppdragen till både Trafikverket och Transportstyrelsen och medgav att en enhetlig form av besiktning saknades.

Interpellanten tog i debatten upp vissa förhållanden från den rapport från Riksrevisionen som är aktuell i detta granskningsärende (anf. 141) och konstaterade besviket att statsrådet inte med ett enda ord nämnde rapporten av vilken framgår att det saknas belägg för att upphandling med totalentreprenad ökar kvaliteten. Enligt interpellanten riktade Riksrevisionen kritik mot regeringen, som hade varit för passiv och okritisk och inte efterfrågat underlag för de kvalitetshöjande åtgärder som Trafikverkets nya upphandlingsstrategi skulle ha lett till.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor om regeringens ansvar för styrningen av myndigheter och regeringens information till riksdagen. Utskottet har tidigare granskat f.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks ansvar för Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). Utskottet uttalade inledningsvis bl.a. att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, att en förvaltningsmyndighet är självständig vid tillämpning av lag och att myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt. Utskottets granskning visade att de ansvariga f.d. statsråden och den dåvarande regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten och att den dåvarande

regeringen genom de regleringsbrev som riktades till myndigheten verkade för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterade dock att de åtgärder som vidtagits inte lyckades förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen under en följd av år varit bristfällig när det gäller tillämpningen av ersättningsförordningen vid utbetalning av schablonersättning. Den dåvarande regeringen och de ansvariga f.d. statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 2009 granskade utskottet (bet. 2008/09:KU20 s. 221 f.) dåvarande statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag. Utskottet påminde om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan regeringen genom sådana kontakter 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. Utskottet granskade även under våren statsrådets ansvar för styrningen av Sida (s. 164 f.). Utskottet erinrade om att det var viktigt att riksdagen och regeringen i efter hand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den har bedrivits i överensstämmelse med vad som varit avsett, särskilt under förutsättningar där myndigheter ges ett stort handlingsutrymme. Utskottet noterade att regeringen under alla förhållanden bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att det ansvariga statsrådet har ett särskilt ansvar. Utskottet påpekade bl.a. att det ankom på vederbörande statsråd att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kunde erfordras för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som framgår av dåvarande 11 kap. 7 § RF (nuvarande 12 kap. 2 § RF).

Utskottet har tidigare granskat regeringens information till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan (bet. 2010/11:KU20 s. 10 f.). Granskningen visade att en ökning av både kostnaderna för och antalet soldater i snabbinsatsstyrkan hade skett utan att riksdagen informerades. Utskottet ansåg mot bakgrund av en granskningsrapport från Riksrevisionen att regeringens information till riksdagen varit sen, otydlig och otillräcklig, och att riksdagen därmed inte fått en rättvisande bild. Av utskottets ställningstagande framgår vidare att inte ens när regeringen vid ett första tillfälle återkom till riksdagen med information hade det getts någon precis och fullständig information, och att först när Riksrevisionen granskat regeringens handlande i frågan kunde en fullständig bild skapas. Utskottet ansåg att detta var allvarligt då regeringen genom detta inte gett riksdagen en rättvisande bild av verksamheten och dess kostnader.

Utskottet granskade våren 2012 Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll (bet. 2011/12:KU20 s. 90 f.). Granskningen visade bl.a. att Trafikverket inte hade informerat ansvarigt statsråd om tecknandet av ett s.k. upphörandeavtal av entreprenadkontrakt om banhållning. Statsrådet hade inför utskottet framfört att det hade varit fel av myndigheten att inte informera henne om den uppkomna situationen, inte

minst med tanke på den betydande summan saken gällde (125 miljoner kronor). Detta hade även framförts till myndigheten. Utskottet framhöll att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom sina respektive områden. Det aktuella fallet underströk vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Mot bakgrund av både budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning i statlig verksamhet och regeringens ansvar inför riksdagen för hur statens medel används erinrade utskottet om vikten av att regeringen ser till att myndigheter bedriver sin verksamhet effektivt och sparsamt.

Utskottet har vidare granskat (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.) regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter. Utskottet hade från sina utgångspunkter inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare sker via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget erinrade utskottet om att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet påpekade vidare att oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledning gäller alltså att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse. Slutligen noterade utskottet de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde att det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning. Av granskningen framgick även att för flera myndigheter där återrapporteringskraven, genom regeringens förändrade styrning, helt eller i stort sett tagits bort, hade regeringen bedömt att myndigheten själv är bäst skickad att avgöra vad som är av vikt att återrapportera. Iakttagelserna pekade enligt utskottet på vikten av att regeringen noggrant följer upp kvaliteten i myndigheternas återrapportering, inte minst mot bakgrund av den betydelse som återrapporteringen har för kvaliteten i såväl regeringens informationsförsörjning som regeringens redovisning till riksdagen. Därtill pekade utskottet även på att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

I en skrivelse av den 18 februari 2014 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet tog den 11 mars 2014 emot en svarspromemoria från Näringsdepartementet (bilaga A3.5.2). Som svar på utskottets fråga om vilken återrapportering regeringen har begärt och fått av berörda myndigheter och vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av dessa återrapporter anges bl.a. följande. Regeringen följer utvecklingen av järnvägsunderhållet

främst genom myndigheternas årliga resultatredovisning, löpande dialog med och uppdrag till myndigheterna, särskilda utredningar, och genom att när det är påkallat bjuda in till branschdialoger, t.ex. årliga dialoger om Trafikverkets och järnvägsbranschens vinterförberedelser.

På frågan om vilka analyser av nödvändiga förutsättningar e.d. för punktlighet som regeringen genomfört och beställt av berörda myndigheter samt analysernas resultat anges att järnvägens punktlighet är beroende av flera olika faktorer. De viktigaste av dessa faktorer är banornas kapacitet, tillståndet för drift och underhåll av infrastrukturen, tågoperatörernas underhåll av rullande material och trafikledningens effektivitet. Regeringen gav i mars 2011 Trafikverket i uppdrag att utreda behovet av ökad kapacitet i det svenska järnvägssystemet. Trafikverket redovisade sitt svar i den s.k. kapacitetsutredningen och pekade bl.a. på behovet av kapacitetshöjande insatser i det svenska järnvägssystemet för att uppnå det transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Den största och snabbaste möjligheten att öka kapaciteten finns enligt Trafikverket i det befintliga transportsystemet. Drift och underhåll, trimningsåtgärder och styrmedel är åtgärder som enligt Trafikverket säkerställer att transportsystemet är robust och maximerar kapaciteten. Vidare angavs i svarspromemorian att Regeringskansliet tar del av den löpande redovisningen från Trafikverket och Trafikanalys. Trafikverket redovisar järnvägens punktlighet, medan Trafikanalys redovisar en uppföljning av de transportpolitiska målen, i vilken punktlighet är en del av tillgänglighetsmålet.

På frågan om vilken uppföljning regeringen har gjort av Transportstyrelsens marknadsövervakning och tillsyn de senaste åren anges bl.a. att dessa har tagits upp i den löpande dialogen med myndigheten eftersom de tillhör myndighetens centrala uppgifter. I november 2013 gav regeringen myndigheten i uppdrag (N2013/5432/TE) att redovisa hur tillsynen av infrastrukturförvaltarens och järnvägsföretags underhållsverksamhet kan bli mer effektiv och vid behov skärpas. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 mars 2014.

Vad gäller vilken information om definitionen av punktligheten och förutsättningarna för punktligheten som regeringen redovisat för riksdagen hänvisas i svarspromemorian till regeringens redovisning (prop. 2012/13:25) av Trafikverkets föreslagna definition av leveranskvaliteten punktlighet. Punktlighet ska enligt denna definieras som transportsystemets förmåga att uppfylla eller leverera planerade res- och transporttider samt förmågan att snabbt tillhandahålla rätt information vid störningar. Regeringen delar Trafikverkets bedömning och att denna bör vara vägledande i det fortsatta arbetet med att förbättra styrningen och uppföljningen av drift och underhåll av väg och järnväg.

På utskottets fråga om vilka förutsättningar som gällde för regeringsuppdraget om införandet av styrramverket till Trafikverket anges att det ska genomföras i dialog med Näringsdepartementet. Vidare anges att i regeringens beslut om fastställelse av den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 redogjorde regeringen

för sin avsikt att, bl.a. mot bakgrund av Riksrevisionens granskningar, genomföra en grundlig genomlysning av Trafikverkets drifts- och underhållsverksamhet. Näringsdepartementet arbetade mot bakgrund av detta under hösten 2011 tillsammans med Trafikverket med att ta fram modeller för styrning och uppföljning av Trafikverkets drifts- och underhållsverksamhet. Syftet med arbetet var att skapa bättre förutsättningar för regeringen och Trafikverket att bedriva en effektiv resursstyrning av drift och underhåll för väg och järnväg. Ett förslag till ramverk för styrning och uppföljning har utarbetats som bl.a. syftar till att underlätta strategisk dialog mellan Näringsdepartementet och Trafikverket om drift- och underhållsfrågor.

På frågan om hur regeringens möjligheter till uppföljning av bl.a. järnvägsunderhållet och berörda myndigheters arbete påverkas av att styrramverket ännu inte är färdigutvecklat och skälen till att styrramverket alltså behöver fortsätta att utvecklas under planeringsperioden anges bl.a. följande. Styrramverket innebär att synen på drifts- och underhållsverksamheten kommer att förändras och leda till ett ökat fokus på det värde som verksamheten har för kvaliteten i resor och transporter. Att åstadkomma ett förändrat synsätt och att möjliggöra en styrning av verksamheten som i ökad utsträckning är baserad på verifierade effektsamband ställer dock krav både på ett omfattande förändringsarbete och på en förbättring av de strukturer som möjliggör beslut utifrån kedjan befintligt tillstånd–åtgärd–förändrat tillstånd–uppnådd effekt. Struktur och innehåll i Trafikverkets rapportering till regeringen har i första hand inriktats mot rapporterna om åtgärdsplan, budgetunderlag och årsredovisning. Vidare anges i svarspromemorian att Trafikverket också har påbörjat en genomgång utifrån de krav som styrramverket ställer på tertiäl- och månadsrapporter till regeringen, samt rapporter som ingår i Trafikverkets interna verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning. Utvecklingen av dessa rapportstrukturer fortgår. Skälen för detta är bl.a. att den pågående åtgärdsplaneringen bör inväntas, så att det finns en ny nationell åtgärdsplan för transportsystemet som regeringen planerar att fatta beslut om inom kort. Trafikverket har också identifierat vad som krävs för att möjliggöra förbättrad uppföljning av den ovan nämnda kedjan tillstånd–åtgärd–effekt. För att beslut i framtiden i ökad utsträckning ska kunna baseras på verifierade och dokumenterade effektsamband krävs förbättrade strukturer kring främst de åtgärder som genomförs. Trafikverket bedömer att det kommer att ta 7–8 år innan alla delar är fullt genomarbetade. En betydande orsak till detta är att fler mått och effektsamband måste utvecklas. En annan orsak är att gällande baskontrakt för underhåll inte är utformade för att direkt kunna leverera data för styrramverkets behov, utan att detta kan anpassas först när kontrakten har löpt ut och nya har tecknats. De tidigare styrnings- och uppföljningsrutinerna fortsätter att tillämpas, vilket gör att hittillsvarande uppföljningskvalitet vidmakthålls. Det nya styrramverket, som införs successivt, kommer att medföra en väsentlig kvalitetsförbättring. Det ska samtidigt framhållas att styrramverket inte är avsett att ensamt leverera underlag för uppföljning av de transportpolitiska målen.

På frågan om Trafikanalys och Tillväxtanalys rapport med iakttagelsen om att det krävs tillgång till geografiskt upplösta data för att få full effekt av måluppföljningen när det gäller tillståndsbeskrivningar av transportsystemet anges bl.a. att regeringen inte behandlar frågan om geografiskt upplösta data i uppdraget till Trafikverket om införandet och utvecklandet av styrramverket som beslutades den 9 februari 2012. Däremot behandlar regeringen frågan i propositionen om investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25 s. 101 f.) som beslutades den 12 oktober 2012. I propositionen framhålls att en grundläggande förutsättning för att Trafikverket ska kunna sätta samman de analyser som efterfrågas är tillgången på strukturerad data av hög kvalitet och hög tillförlitlighet. Vidare framhålls vikten av att Trafikverket utvecklar effektsamband som tydligare än i dag kan redovisa sambanden mellan tillstånd, åtgärd och effekt.

På frågor om den nya branschöverenskommelsen anges att Regeringskansliet har haft kännedom om branschens ambitioner om ett ökat samarbete men inte gjort någon sådan bedömning av branschöverenskommelsen som utskottet frågar om, utan avvaktar att Trafikverket redovisar detta i enlighet med vad som följer av 3 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Vidare anges att regeringen inte är part i överenskommelsen och att den därför inte har tagit ställning till de mål som stadgas i den och därmed inte heller hur de förhåller sig till de transportpolitiska målen. Att bedöma vilka resurser som branschöverenskommelsen kräver faller på parterna själva.

På frågan om vilka analyser som ligger till grund för Trafikverkets punktlighetsmål som redovisats i myndighetens verksamhetsplanering för 2014–2016 anges endast att myndighetens verksamhetsplan är ett myndighetsinternt dokument och att frågor om punktlighet behandlas regelmässigt vid de återkommande myndighetsdialogerna med Trafikverket.

På frågor om vilka rapporter som det ansvariga statsrådet avsåg i sitt svar på en skriftlig fråga framgår att rapporten avsåg en redovisning av ett regeringsuppdrag som Trafikverket lämnade i december 2013. I rapporten framförs att myndigheten har god kontroll på järnvägsanläggningens tillstånd genom besiktningar och kontroller. Trafikverket konstaterar dock att myndigheten vid vissa händelser inte har vidtagit rätt eller tillräckliga åtgärder. Förbättringsområden som lyfts fram i rapporten är bl.a. förbättringar i it-system, bättre dokumentation och spårbarhet, förbättrad uppföljning samt tydligare roller. Till respektive förbättringsområde finns aktiviteter angivna, och dessa finns sammanfattade i en handlingsplan. Regeringskansliet har för avsikt att i den löpande dialogen med Trafikverket följa upp rapportens slutsatser och rekommendationer.

På frågor om vilka indikatorer som används för att mäta måluppfyllelsen, t.ex. som mäter punktlighet eller underhållsnivåer inom järnvägssystemet, anges bl.a. att av 3 § förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys framgår det att myndigheten senast den 15 april varje år ska redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen till regeringen, vilket omfattar även funktionsmålet för tillgänglighet. Myndighetens redovisning innehåller en



mängd indikatorer, bl.a. på punktlighet. En indikator på punktlighet är att mäta förseningar i tågtrafiken och att redovisa tågens ankomst vid slutstationen enligt tidtabell. En annan indikator, som belyser regionala skillnader i punktlighet, är att redovisa antalet ankomster per station och den genomsnittliga förseningen per ankomst. Härigenom får man information dels om förseningar i relation till utförd trafik, dels om hur väl tågen generellt förmår hålla tiden i olika typer av kommuner. Punktlighet mäts i det ovannämnda styrramverket som en egen leverans kvalitet. Andra leverans kvaliteter är kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa. Underhållsnivån är en funktion av de eftersträvade leverans kvaliteter.

Utskottet begärde genom en skrivelse av den 13 mars 2014 som sänts till Regeringskansliet svar på kompletterande frågor. Som svar lämnades den 2 april 2014 en svarspromemoria från Näringsdepartementet (bilaga A3.5.3). På frågor om tidsperspektivet för utvecklingen och implementeringen av ett komplett styrramverk för drift och underhåll anges i svarspromemorian att Regeringskansliet genom löpande kontakter med Trafikverket har varit medvetet om tidsperspektivet. Vidare hänvisas till tidigare svar om styrramverket.

På frågan om de geografiskt upplösta data som avses i Trafikanalys och Tillväxtanalys rapport (2013:2) är identiska med den typ av data som det redogörs för i regeringens proposition (prop. 2012/13:25) om kvalitetsförbättrande åtgärder i järnvägssystemet anges i svarspromemorian att så inte är fallet. De data som det redogörs för i propositionen är relaterade till styrramverket för drift och underhåll. Trafikanalys och Tillväxtanalys pekar i sin rapport på behov av en annan typ av data, som har ett annat syfte än att relatera till styrramverket. För båda typerna av data kan geografisk upplösning vara nödvändig.

På frågor om branschöverenskommelsen anges att Trafikverket på tertialmötet den 25 mars 2014 översiktligt redovisade myndighetens arbete med och bedömning av branschöverenskommelsen till regeringen. Vidare framgår av svarspromemorian att de mål som ingår i branschöverenskommelsen om punktlighet och nöjdhetsindex syftar till att förbättra järnvägens tillgänglighet och tillförlitlighet och att dessa mål således ligger i linje med de transportpolitiska målen.

På frågor om branschöverenskommelsens definition av inställda tåg är densamma som den som användes när Trafikverket sammanställde statistik över utvecklingen av punktligheten över tid i ett presentationsmaterial den 4 september 2013 framgår att så inte är fallet. Vidare anges att Trafikverket behöver förbättra kvaliteten i underlagen för att med exakhet kunna räkna in inställda tåg i punktlighetsredovisningen. Med förbehåll för vissa kvalitetsbrister anges att det finns en metod att räkna in helt akut inställda tåg, dvs. de som ställs in samma dag eller dagen före, genom att räkna dessa tåg som försenade. Utifrån en sådan beräkning framgår av svarspromemorian att punktlighetsstatistiken med inställda tåg inräknade blir en procentenhet lägre för persontåg än när samma statistik redovisas utan inställda tåg. För godståg är denna skillnad större, t.ex. ca 5 procentenheter för 2013.

Till svarspromemorian bifogas Transportstyrelsens redovisning från den 24 och 26 mars 2014 av regeringsuppdraget (N2013/5432/TE) om hur tillsynen av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretags underhållsverksamhet kan bli mer effektiv och vid behov skärpas. I redovisningen (som lämnas i en rapport och en promemoria) finns bl.a. 20 förslag på åtgärder för att förbättra styrelsens tillsynsverksamhet.

### *Beslut om den nationella transportplanen*

I ett pressmeddelande från den 8 april 2014 angavs att regeringen hade fastställt den nationella transportplanen för 2014–2025. Av pressmeddelandet framgår bl.a. att av de 522 miljarder kronor som satsas under den ovannämnda perioden går 241 miljarder kronor till drift och underhåll. Satsningarna på järnvägens drift och underhåll ökar med över 20 miljarder kronor jämfört med föregående plan. Vidare anges i pressmeddelandet att regeringens satsning särskilt ska förbättra punktligheten i storstäder och högtrafikerade stråk och höja nivån på det förebyggande underhållet.

### **Utskottets ställningstagande**

Utöver de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen redan lämnat inom ramen för sin grundlagsfästa granskning av statens verksamhet har utskottet inga synpunkter av konstitutionell beskaffenhet. Utskottets granskning har bl.a. visat att utvecklingen av styrramverkets rapporteringsstruktur till regeringen och av Trafikverkets interna rapportering alltjämt pågår. Utifrån de synpunkter som konstitutionsutskottet har att anlägga är det således i dagsläget svårt att avgöra om regeringens åtgärder och analyser för att säkra nödvändiga förutsättningar för punktlighet på järnvägen varit tillräckliga.

## **3.6 Regeringens arbete med omregleringar**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 1238-2013/14) begärs det att utskottet ska granska regeringens arbete med avregleringar, *bilaga A3.6.1*. Anmälaren hänvisar till att Riksrevisionen under de senaste åren har publicerat ett antal rapporter som pekat på att flera avregleringar exempelvis av järnvägen, elmarknaden och apoteket medfört stora oväntade samhällskostnader. Anmälaren vill att utskottet granskar om de systematiska bristerna i arbetet med att utreda och genomföra avregleringarna kan hänföras till brister i regeringens styrning av berörda myndigheter och andra organ under genomförandet.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger granskningsrapporter från Riksrevisionen och promemorior som har upprättats inom Socialdepartementet och Näringsdepartementet, *bilaga A3.6.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformen**

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i RF (prop. 1973:90 s. 230).

Enligt 7 kap. 2 § RF ska vid beredningen av regeringsärendena behövliga upplysningar inhämtas från berörda myndigheter.

Av 12 kap. 1 § RF framgår att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter 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 begränsas av RF i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken 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 § RF som stadgar att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett 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).

Utöver de generella regelverken om ekonomisk styrning och myndigheters befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det sker i myndighetens instruktion, i årliga regleringsbrev och i särskilda beslut om uppdrag.

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen. Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande (bet. KU1986/87:29) 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.

I 9 kap. RF finns bestämmelser om finansmakten. I 9 kap. 11 § RF anförts att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag. I tilläggsbestämmelsen i 3.2.3 i riksdagsordningen hänvisas också till att ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i budgetlagen (2011:203).

### **Budgetlagen**

Av 1 kap. 2 § budgetlagen framgår att med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Enligt 1 kap. 3 § ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Enligt förarbetena åsyftar uttrycket hög effektivitet att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål som riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iakttas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl (prop. 1995/96:220 s. 19 f. och prop. 2010/11:40 s. 124).

### *Uppgifter från en tidningsartikel*

I en nyhetsartikel i Dagens Nyheter den 3 januari 2014 med rubriken Avregleringarna har kostat staten miljarder hänvisas till att Riksrevisionen under de senaste åren har lagt fram en serie rapporter där statens roll på marknaden granskats. Enligt artikeln gäller detta avregleringen av bl.a. järnvägen, apoteket och elmarknaden.

Enligt riksrevisor Claes Norgren finns det ett antal systematiska lärdomar att dra utifrån granskningarna av effekterna av de statliga omregleringarna. Riksrevisorn pekar på att det framför allt är inom regeringen som det bör ske en ackumulering av kunskap och konstaterar att det har funnits problemställningar som regeringen borde ha tagit tag i snabbare. Kritiken återkommer i rapport efter rapport. Riksrevisorn anser att staten och regeringen vid flera av omregleringarna agerat s.k. stuprörsmässigt, dvs. att den och andra aktörer och instanser har koncentrerat på sin egen del men att ingen har tagit ett helhetsansvar. Det är enligt riksrevisorn regeringen som ytterst har ansvaret för att systemet fungerar.

I artikeln hänvisas till sju granskningsrapporter som Riksrevisionen genomfört. Dessa rapporter gällde förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19), försäljningen av apotek (RiR 2012:10), spelmarknaden (RiR

2012:15), rymden (RiR 2013:1), elmarknaden (RiR 2013:3), telekommarknaden (RiR 2013:5) och tågforseningar (RiR 2013:18).

Rapporterna ingår som en del av Riksrevisionens granskningsstrategi Staten på marknaden, vars grundläggande fråga är om statliga åtaganden fullgörs effektivt på marknader som genomgått och genomgår omvandling och där staten är en marknadsaktör vid sidan av sin roll som reglerare och utövare av tillsyn.

I det följande redogörs för slutsatserna i de rapporter som gäller apoteken, elmarknaden, telekommarknaden och tågforseningarna. Riksrevisionens rapport om tågforseningarna är även föremål för en annan granskningsanmälan och behandlas mer utförligt under avsnitt 3.5. Vidare redogörs för regeringens skrivelser och behandlingen i riksdagen.

### *Förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19)*

#### **Riksrevisionens rapport**

I oktober 2010 blev Riksrevisionen klar med en granskning av förberedelsearbetet i apoteksreformen. Resultatet redovisades i en granskningsrapport (RiR 2010:19). Syftet med granskningen var att analysera om regeringens, berörda myndigheters och bolags förberedelsearbete och genomförande i den intensiva omregleringsperioden för apoteksreformen hade skapat goda förutsättningar för att uppfylla målen med apoteksreformen.

Beslutet att omreglera apoteksmarknaden fattades av riksdagen i april 2009 i enlighet med regeringens förslag (prop. 2008/09:145, bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:226). Riksdagens beslut var en utgångspunkt i granskningen. Målet för reformen var bättre tillgänglighet till läkemedel, bättre service och ett större tjänsteutbud samt låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenten och det offentliga. Omregleringen skulle genomföras så att såväl stora som små aktörer skulle ha intresse av och möjlighet att etablera sig och verka långsiktigt på den svenska apoteksmarknaden. Målen med reformen skulle uppnås genom att utsätta Apoteket AB för konkurrens och skapa en apoteksmarknad. För att underlätta för andra aktörer att tillträda den nya apoteksmarknaden har delar av Apoteket AB sålts av och ett statligt småföretagsbolag bildats.

I rapporten kommer Riksrevisionen fram till att delar av det förberedande reformarbetet har skötts ändamålsenligt. Regeringen har i stora delar genomfört ett omfattande utredningsarbete och identifierade exempelvis tidigt att nödvändig it-infrastruktur skulle avskiljas från Apoteket AB och göras tillgänglig för samtliga aktörer på marknaden. Regeringen har vidare minskat Apoteket AB:s marknadsaktörskap för att möjliggöra konkurrens på marknaden och prioriterat att läkemedelsförsörjningen och säkerheten skulle garanteras under omstruktureringen.

Samtidigt har Riksrevisionens granskning visat att det finns brister i viktiga delar av förberedelsearbetet som riskerar att försvåra uppkomsten av en apoteksmarknad och därmed reformens måluppfyllelse. Riksrevisionen gjorde följande bedömningar:

- Valet av organisationsform bereddes inte tillräckligt liksom inte heller behovet av särskild reglering i vissa avseenden.
- Olika och föränderliga villkor kom att präglade omstruktureringsprocessen eftersom marknadsförutsättningarna för apoteksaktörerna inte tydliggjordes för marknadsaktörerna på förhand.
- Det långsiktiga ansvaret för Apoteket AB:s utveckling beaktades inte tillräckligt. Apoteket AB förhindrades t.ex. att effektivisera sin verksamhet genom att vissa standstill-bestämmelser gällande bolagets affärsförhållanden inte upphörde i tid. Detta trots att de stora köparna av apotek tillträtt marknaden i början på 2010 och bolaget därmed inte längre hade en dominerande ställning.
- Prissättningsprincipen för Apotekets övergångslösning ATS har inte varit konkurrensneutral mellan stora och små fristående företag. I prissättningen av den strategiska infrastrukturen har däremot en konkurrensneutral prissättningsprincip tillämpats mellan olika företagsstorlekar och därmed gynnat en mångfald på marknaden.
- Apotekens Service AB:s uppgifter har inte tillräckligt tydliggjorts i lag. Bolaget har inte heller getts några skyldigheter att uppfylla allmänna förvaltningsrättsliga regler, trots att bolagets uppgifter i vissa delar bär drag av myndighetsutövning.
- Den tillämpade lönsamhetsmodellen för att reglera apotekens handelsmarginal är inte utformad på ett för samhället ändamålsenligt och effektivt sätt.
- Den nuvarande modellen för apoteksservice i glesbygd skapar inte förutsägbarhet på lång sikt.

Regeringens organisering och arbetsätt i förberedelserna har också i vissa delar motverkat en effektiv användning av statens resurser. I denna del gjorde Riksrevisionen följande bedömningar:

- Uppgifter inom tillståndsgivning och tillsyn hos olika myndigheter och bolag är, i viss mån, överlappande och ömsesidigt beroende av varandra med risk för gränsdragningsproblem. Detta kan leda till onödigt höga kostnader för staten samtidigt som reglerna blir svåra för marknadsaktörerna att förutse och följa.
- Det saknas uppdrag från regeringen att samla in initiala data om marknaden före reformens genomförande. Denna reform kommer därför inte att kunna utvärderas i alla delar.

Riksrevisionen saknar vidare en dokumenterad analys av vilka rättsliga frågor som övervägts och beretts inför valet av genomförandeorganisation och reformens totala upplägg. Riksrevisionen saknar också en förutsättningslös analys av regleringen av apotekens handelsmarginal. På en konkurrensutsatt marknad riskerar regleringen leda till antingen höga kostnader för skattebetalarna eller låg grad av måluppfyllelse.

## **Regeringens skrivelse**

Av regeringens skrivelse 2010/11:101 Årsredovisning för staten 2010 (s. 265 f.) framgår följande vad gäller regeringens arbete med Riksrevisionens rapport Förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19).

Regeringen har givit både Statskontoret och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) uppdrag med anknytning till handelsmarginalens utformning (dnr. S2008/10485, S2010/4635 och S2010/4636). Vidare kommer TLV [Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket] under 2011–2012 att inleda en översyn av handelsmarginalen. Myndighetens arbete ska resultera i en rapport där förutsättningarna för handelsmarginalens fastställande presenteras.

Vidare ser regeringen kontinuerligt över innehållet i ägardirektiven och prövar om de begränsningar och åligganden som anges fortfarande är relevanta. Den begränsning som gäller samarbete med ICA AB upphörde att gälla den 8 mars 2011. När det gäller frågan om Apoteket AB:s marknadsandel konstaterar regeringen att Konkurrensverket belyst denna fråga i sin rapport Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av regeringsuppdrag (Konkurrensverkets rapportserie, 2010:4). Konkurrensverket framhåller bl.a. att Apoteket AB är den största aktören på apoteksmarknaden även efter omregleringen och försäljningen av apotek samt att bolaget i kraft av sin storlek och närvaro på marknaden, sitt välkända varumärke och operativa försteg, fortfarande har en särställning på marknaden. Konkurrensverket anser dock att det finns oklarheter kring viktiga delar av regeringens långsiktiga ägarpolitik för Apoteket AB, bl.a. när det gäller ägardirektivets begränsning rörande marknadsandelen.

Övriga frågor bereds inom Regeringskansliet.

## **Riksdagens behandling**

Riksrevisionens dåvarande styrelse överlämnade slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisade i rapporten Förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19) till riksdagen genom en redogörelse (2010/11:RRS8). I redogörelsen framhöll styrelsen värdet av att Riksrevisionen granskat förberedelsearbetet i reformen eftersom det ger möjlighet att tidigt vidta åtgärder som kan medverka till att målen med reformen bättre kan uppnås. Styrelsen framhöll ett antal iakttagelser i granskningen som bör övervägas av regeringen. Iakttagelserna gäller förutsättningar för konkurrensneutralitet, formerna för tillståndsgivning och tillsyn samt förutsättningarna för uppföljning av reformen. Vidare bör en gemensam organisation för tillståndsgivning och tillsyn på apoteksmarknaden övervägas. Styrelsen välkomnade slutligen att Statskontoret i juni 2010 fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera reformen och lyfte fram att det alltid bör säkerställas att grundläggande data finns tillgängliga för att reformer ska kunna utvärderas.

Redogörelsen och två motioner som väckts med anledning av redogörelsen behandlades av socialutskottet (bet. 2010/11:SoU14).

Socialutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning av förberedelsearbetet i apoteksreformen, då det ger möjlighet att vidta åtgärder som kan medverka till att målen med reformen bättre kan uppnås och följas upp. Utskottet noterade att regeringen, med anledning av omregleringen, hade fattat beslut om en rad utrednings- och tillsynsuppdrag för olika myndigheter. Utskottet

kommer att följa och ta del av redovisningen av uppdragen. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga redogörelsen till handlingarna. Samtliga motionsyrkanden avstyrktes. I betänkandet finns en reservation (S, MP, V). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2010/11:281).

### *Statens försäljningar av Apotek (RiR 2012:10)*

#### **Riksrevisionens rapport**

I maj 2012 överlämnade Riksrevisionen en granskningsrapport om statens försäljningar av Apotek (RiR 2012:10) till riksdagen. Syftet med granskningen var att granska om regeringen utformat och genomfört försäljningarna i enlighet med riksdagens intentioner och om de redovisats på ett transparent och ändamålsenligt sätt.

I rapporten granskar Riksrevisionen om försäljningen av apotekskluster har genomförts på ett affärsmässigt och effektivt sätt givet omregleringens mål och de angivna förutsättningarna. Riksrevisionen bedömer att det vid försäljningen av apotek hade varit ändamålsenligt att i förväg analysera i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Utifrån en sådan analys kunde regeringen ha övervägt och undersökt olika åtgärder i förhållande till marknadsaktörerna som kunde motverka dessa risker och främja måluppfyllelsen. Enligt Riksrevisionens granskning av försäljningens underlag har regeringen inte gjort någon sådan riskanalys. Apoteket Omstrukturering AB (OAB) genomförde en mer översiktlig genomgång och bedömning av köparnas planer för verksamheten, vilket är rutin i samband med företagsförsäljningar. Regeringen har dock inte varit främmande för sådana överväganden, vilket framgår av de begränsningar som omfattar köpare av s.k. glesbygdspotek att inte sälja eller stänga dessa apotek.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det i regeringens åtagande i försäljningsprocessen ingick att ta ansvar för utformningen och utvecklingen av statens relationer till aktörerna på apoteksmarknaden. Regeringens styrning av Apoteket AB, både som självständigt bolag och som dotterbolag till Apoteket Omstrukturering AB, var dock enligt Riksrevisionen inte ändamålsenlig i förberedelsen och genomförandet av själva försäljningsprocessen. I kritiska skeden av försäljningsprocessen togs OAB:s resurser i anspråk för frågor om bl.a. framtida affärsutveckling som skapade onödig oro bland de potentiella köparna och som hade kunnat regleras tidigare av regeringen.

Riksrevisionen anser att regeringens rapportering till riksdagen om hur försäljningarna genomförts är knapphändig, otydlig och därmed inte tillräckligt ändamålsenlig. Riksrevisionen bedömer att bristerna i regeringens redovisning till riksdagen också gäller redovisningen av koncernstrukturen i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB samt redovisningen av statens totala andel på apoteksmarknaden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bl.a. att lämna en mer utförlig redovisning av försäljningarna till riksdagen. Regeringen bör även lämna en



redovisning av den organisatoriska lösning som skapats vid försäljningen av enskilda apotek och konsekvenserna för staten samt kartlägga apoteksmarknaden i syfte att klargöra statens ställning på marknaden. Regeringen bör även utreda och redovisa en plan för hur Apoteksgruppen i Sverige Holding AB ska utvecklas. Regeringen bör vidare utreda hur förutsättningar kan skapas för att staten ska kunna sälja sin andel i de apotek som är medlemmar i Apoteksgruppen i Sverige AB och lämna kontrollen över medlemsorganisationen till medlemmarna.

### **Regeringens skrivelse**

I regeringens skrivelse 2012/13:33 redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten om statens försäljningar av apotek och regeringens åtgärder med anledning av iakttagelserna i rapporten.

Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att försäljningen av apotek inte föregicks av analyser av i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för sådana analyser som enligt regeringen gjordes fortlöpande. Regeringen anförde bl.a. att Apoteksmarknadsutredningen i januari 2008 överlämnade huvudbetänkandet Omreglering av apoteksmarknaden (SOU 2008:4). Betänkandet handlar framför allt om vilka förutsättningar som ska gälla för dem som får tillstånd att bedriva detaljhandel med receptfria och receptbelagda läkemedel till konsumenterna på en omreglerad marknad.

I propositionen Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder (prop. 2007/08:87, bet. 2007/08:SoU17, rskr. 2007/08:182) föreslog regeringen bl.a. att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att omstrukturera ägandet av Apoteket AB genom att inrätta ett moderbolag som innehade alla aktier i Apoteket AB under den tid som behövdes för att säkerställa genomförandet av en omreglering av apoteksmarknaden.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag. Efter bemyndigande från riksdagen bildades i juni 2008 Apoteket Omstrukturering AB (OAB) som moderbolag till Apoteket AB.

I propositionen Omreglering av apoteksmarknaden (prop. 2008/09:145, bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:226) bedömde regeringen att konkurrensutsättandet av en marknad är ett effektivt medel för att nå ökad mångfald och ett effektivt resursutnyttjande, pressa kostnader och priser nedåt samt få bättre kvalitet på varor och tjänster. Omstruktureringsarbetet skulle enligt propositionen präglas av den övergripande målsättningen för omregleringen, dvs. att åstadkomma bättre tillgänglighet till läkemedel för konsumenterna, låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenterna och det offentliga, en fortsatt säker och effektiv läkemedelsförsörjning samt en god läkemedelsanvändning. Det grundläggande medlet för att uppnå de uppsatta mål som regeringen gett uttryck för var att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad med beaktande av konkurrensituationen på

apoteks- och läkemedelsmarknaden i sin helhet. OAB skulle genomföra avyttringen på ett affärsmässigt sätt så att, givet målbilden och de angivna förutsättningarna, bästa möjliga värde kunde uppnås vid försäljningen. Här var det av stor vikt att bolaget säkerställde att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthölls under perioden fram till övertagandet av apotek och övriga verksamheter. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag.

Av den slutrapport som OAB överlämnade till regeringen i oktober 2012 framgår att bolaget under hösten och vintern 2008/09 analyserade apoteksmarknaden med utgångspunkt i förslagen från Apoteksmarknadsutredningen, de ägardirektiv (ägaranvisningar) som utfärdades för bolaget i juni 2008 och den lagrådsremiss som regeringen lämnade till Lagrådet i december 2008. OAB genomförde inledningsvis ett antal konsekvensanalyser av den planerade omregleringen. Med utgångspunkt från dessa analyser bedömdes det att det initialt behövde finnas minst tre nya aktörer förutom Apoteket AB samt det tilltänkta småföretagarbolaget, varav flera av dem rikstäckande, för att undvika att en oligopolliknande situation skulle uppstå.

Utifrån bl.a. dessa analyser övervägde regeringen olika åtgärder i syfte att främja uppfyllandet av målen med omregleringen av apoteksmarknaden.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens iakttagelse att regeringen brast i sin styrning av Apoteket AB under försäljningen av apotek. Regeringen hänvisar till att i verksamhetsavtalet mellan staten och Apoteket AB åtar sig Apoteket AB att vidta de förberedande omstruktureringsåtgärder som krävs för att uppnå de mål med omregleringen av apoteksmarknaden som efter regeringens förslag fastställts av riksdagen. Vid genomförandet av dessa omstruktureringsåtgärder skulle Apoteket AB, förutom verksamhetsavtalet, även följa bl.a. bolagets ägardirektiv (ägaranvisning) och bolagsordningen. Bolaget skulle omedelbart underrätta staten om det fanns risk för att någon åtgärd skulle komma att innebära att bolaget handlade i strid med ovan nämnda regelverk. I samma avtal anges att OAB ska verka för samt följa upp att Apoteket AB:s agerande vid omstruktureringen är transparent, konkurrensneutralt och i linje med omregleringens intentioner om att skapa en väl fungerande apoteksmarknad med beaktande av konkurrenssituationen på apoteks- och läkemedelsmarknaden i dess helhet. Dessa åtaganden förnyades i följande års verksamhetsavtal.

I statens ägardirektiv (ägaranvisning) till OAB daterad den 18 juni 2008 stadgas åter att syftet med en avyttring av apotek är att skapa konkurrensneutrala marknadsförutsättningar för detaljister på apoteksmarknaden genom att minska Apoteket AB:s marknadsandel vid inträdet på den omreglerade marknaden.

Regeringen anser att ovanstående intentioner även kom till uttryck i de ägaranvisningar som OAB i sin tur gav till Apoteket AB, som begränsade Apoteket AB:s möjligheter att agera fullt kommersiellt.

I skrivelsen redovisar regeringen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser, bl.a. att en ny ägaranvisning antogs vid Apoteket AB:s årsstämma den 26 april 2012. I ägaranvisningen förnyades den särskilda begränsning för bolagets verksamhet som sattes i och med omregleringen.

### **Riksdagens behandling**

Socialutskottet behandlade regeringens skrivelse 2012/13:33 Riksrevisionens rapport om statens försäljningar av apotek och två följdmotioner i betänkande 2012/13:SoU9.

Socialutskottet instämde i regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Utskottet avstyrkte motionerna och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. I betänkandet fanns en reservation (MP). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2012/13:160).

### *Staten på elmarknaden (RiR 2013:3)*

#### **Riksrevisionens rapport**

Den 1 januari 1996 omreglerades den svenska elmarknaden. Det innebar att möjligheten till konkurrens infördes för produktion och handel med el, medan elnäten förblev reglerade monopol. Syftet med omregleringen var att öka valfriheten för kunderna och att skapa förutsättningar för konkurrens (prop. 1993/94:162, bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358).

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för en fungerande elöverföring och redovisat resultatet i rapporten Staten på elmarknaden (RiR 2013:3) som blev klar i mars 2013. Syftet med granskningen var att granska statens insatser för en väl fungerande infrastruktur när det gäller överföring av el. Av rapporten framgår bl.a. följande.

Riksrevisionen bedömer att statens insatser för en väl fungerande överföring av el i flera delar har brister. Enligt Riksrevisionens bedömning har regeringens styrning av Svenska kraftnät varit för passiv och brustit i underlag. Överföringskapaciteten i det svenska stamnätet är fortfarande inte tillräcklig.

Investeringarna i stamnätet har ökat sedan 2007. Att investeringsgraden skulle behöva öka, inte minst på grund av strukturella förändringar och anläggningarnas stigande ålder, har emellertid varit känt av Svenska kraftnät och regeringen sedan tidigt 2000-tal. Riksrevisionen anser att Svenska kraftnät kunde ha påbörjat investeringar tidigare. Riksrevisionen bedömer också att eftersläpningen i investeringarna i kombination med beslutet att dela in Sverige i elområden har haft effekt på priserna mot elanvändare i vissa delar av Sverige.

EU:s krav på marknadsdelning är en konsekvens av elöverföringens internationella integration. Elnätets indelning i regionala elområden har effekter på elpriserna mot elanvändare. Den pågående marknadsintegrationen i kombination med det kända behovet av förstärkning av elnätet inom landet ställer sär-

skilda krav på regeringens styrning av investeringar i stamnätet. Riksrevisionen menar att regeringen har varit passiv i arbetet med att anpassa stamnätet i förhållande till den internationella integrationen och till kända flaskhalsar.

Det avkastningskrav som regeringen ställt på Svenska kraftnät påverkar storleken på de tariffer som affärsverkets kunder, dvs. de regionala nätmonopolen och de stora elproducenterna, betalar och påverkar därmed även de elpriser som hushåll och näringsliv betalar. Avkastningskravet påverkar tarifferna i och med att avkastningskravet är en post som Svenska kraftnät täcker genom intäkter från bl.a. nättarifferna. Om avkastningskravet sänks, allt annat lika, kan därför även nättariffen för stamnätet sänkas.

Svenska kraftnät har överträffat sitt avkastningsmål under granskningsperioden och staten har under samma period tagit ut mer utdelning från affärsverket än det som har slagits fast i utdelningspolicyn.

Riksrevisionen har för de senaste tio åren inte funnit något underlag från regeringen med analyser av avkastningskravet i förhållande till tariffernas utveckling under granskningsperioden, energipolitiska och andra mål som t.ex. näringspolitiska samt det förhållande att Svenska kraftnät bedriver en monopolverksamhet. En aktiv styrning från regeringens sida förutsätter sådana typer av analyser. Dessutom innebär frånvaron av sådana underlag att styrningen skett på ett sätt som inte skapat möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Enligt Riksrevisionens bedömning går det därför inte att utesluta att det kan ha funnits utrymme för lägre tariffer för Svenska kraftnäts stamnät.

Svenska kraftnät ska enligt sin instruktion bedriva sin verksamhet affärsmässigt. Det är emellertid inte entydigt vad begreppet innebär i praktiken för Svenska kraftnät.

Regeringen har inte heller verkat för en förebyggande och nationellt täckande tillsyn av leveranskvaliteten för överföring av el. I stället har tillsynen varit reaktiv med ett litet fokus på att nätägarna själva ska vidta förebyggande åtgärder för leveranskvaliteten. Riksrevisionen lämnar bl.a. följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör mer aktivt än tidigare följa Svenska kraftnäts stamnätsinvesteringar.
- Regeringen bör utveckla begreppet affärsmässighet i relation till Svenska kraftnäts uppdrag.
- Regeringen bör ge ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda möjligheterna att få en snabbare tillståndsprocess för stamnätskoncessioner.
- Energimarknadsinspektionen bör, i högre utsträckning än tidigare, utföra en myndighetsinitierad och nationellt täckande tillsyn av leveranskvaliteten för överföring av el. Regeringen bör i sin styrning av myndigheten verka för att detta uppnås.

## Regeringens skrivelse

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen i april 2013. I regeringens skrivelse 2013/14:21 – som överlämnades till riksdagen i oktober 2013 – redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i granskningsrapporten och vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas inom området.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Svenska kraftnäts investeringar i stamnätet aktivt bör följas av regeringen och kan konstatera att det finns ett stort uppdämt behov av ny- och reinvesteringar. Regeringen anför dock att granskningen omfattar tiden från elmarknadens avreglering 1996 fram till i dag, dvs. även tiden före alliansregeringens tillträde 2006 omfattas av granskningen, och under denna tidsperiod var det låga investeringar i stamnätet. Under alliansregeringens tid har investeringarna i stamnätet ökat kraftfullt, i syfte att skapa förutsättningar för tryggare elförsörjning och introduktion av mer förnybar elproduktion. Detta är också en inriktning som kommer att fortsätta under kommande år. Regeringen följer därför stamnätsutbyggnaden aktivt.

Regeringen har ställt sig positiv till de investerings- och finansieringsplaner som Svenska kraftnät har presenterat vilka innebär en kraftfull ambitionsökning när det gäller investeringar i stamnätet. Sedan beslutet att stänga kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck har en rad investeringar genomförts för att förstärka stamnätsförbindelserna till Sydsverige.

Sedan 2007 har investeringsnivån gradvis ökat för Svenska kraftnät och de kommande åren planeras för investeringsnivåer om ca 5 miljarder kronor per år. Regeringen har därtill i sin del av tillståndsprocessen prioriterat koncessionshandläggning av nya stamnätsförbindelser. Regeringen har även i flera budgetpropositioner uttalat att det är angeläget att vidta åtgärder för att stärka stamnätets driftsäkerhet och öka överföringskapaciteten.

Regeringen får insyn i planerade stamnätsinvesteringar genom Svenska kraftnäts investerings- och finansieringsplaner. Dessa planer har utvecklats, särskilt sedan regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2012 gett Svenska kraftnät i uppdrag att redovisa utvecklade investerings- och finansieringsplaner. Stamnätsinvesteringar, t.ex. Perspektivplan 2025, är även frågor som berörs i de löpande kontakterna mellan Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Svenska kraftnät.

När det gäller regeringens underlag anför regeringen att en del av regeringens styrinstrument är utnämningmakten. Regeringen utnämnde en ny generaldirektör för Svenska kraftnät i februari 2008. Svenska kraftnät har sedan dess genomfört delar av det arbete som Riksrevisionen behandlar i rapporten. Regeringskansliet har under de senaste åren initierat ett generellt arbete för förbättrad myndighetsstyrning, och Näringsdepartementet har under 2013 riktat ett särskilt fokus på vissa myndigheter, däribland Svenska kraftnät.

Regeringen hänvisade vidare till att det inom Regeringskansliet pågår en översyn av Svenska kraftnäts ekonomiska mål. I budgetpropositionen för 2014

(prop. 2013/14:1, utg.omr. 21) redogör regeringen för den huvudsakliga inriktningen och tidsplanen för översynen. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att motiven till de ekonomiska målen framgår. Ändringar kommer därefter i förekommande fall att ske i regleringsbrev och myndighetsinstruktion. I samband med den översyn av Svenska kraftnäts styrdokument som pågår inom Regeringskansliet kan även ändringar aktualiseras, däribland avseende begreppet affärsmässighet.

I sin styrning av Energimarknadsinspektionen avser regeringen att fortsättningsvis verka för att Energimarknadsinspektionen har en ändamålsenlig balans i sin tillsyn mellan indikationsstyrd och förebyggande tillsyn över leverans kvaliteten.

### **Riksdagens behandling**

Regeringens skrivelse överlämnades till riksdagen den 7 oktober 2014 och har tillsammans med två följdmotioner (S, SD) och 33 motioner från allmänna motionstiden beretts i näringsutskottet (bet. 2013/14:NU9).

I en motion (S) från allmänna motionstiden 2013 framförs att det är allvarlig kritik som Riksrevisionen för fram och som regeringen bör ta till sig av för att kunna få till stånd fungerande insatser för en effektivare elöverföring. Riksdagen bör genom ett tillkännagivande framföra detta till regeringen.

Näringsutskottet välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att den belyser ett antal viktiga spörsmål (bet. 2013/14:NU9). Samtidigt anser utskottet att regeringen i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport har visat på en betydande medvetenhet om de utmaningar som finns på området. De aviserade eller pågående insatser som regeringen redovisar i skrivelsen talar för att insatserna på stamnätsområdet kommer att bli såväl mer omfattande som effektivare än under de senaste decennierna. Mot den bakgrunden anser utskottet inte att det finns anledning för riksdagen att bifalla ett sådant allmänt hållet uttalande om Riksrevisionens granskning som föreslås i motionen.

Utskottet avstyrkte i betänkandet samtliga motioner och föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. (Reservationer S och V, SD, MP). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2013/14:172).

### *Staten på telekommarknaden (RiR 2013:5)*

#### **Inledning**

Riksrevisionen har granskat statens roll på den svenska telekommarknaden. Begreppet telekommarknaden används för att beskriva en samlad marknad för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster. Granskningen har redovisats i rapporten Staten på telekommarknaden (RiR 2013:5). Rapporten överlämnades till riksdagen i maj 2013.

Genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) har EU:s regelverk för området elektroniska kommunikationer införlivats i svensk rätt.

Svenska beslutsfattande organ på alla nivåer ska i enlighet med den unionsrättsliga lojalitetsprincipen säkerställa att det europeiska regelverket för dessa marknader fungerar väl i Sverige. Regeringen har tydliggjort ansvarsfördelningen i förvaltningen för detta. Vid tillämpningen av regelverket är det den svenska regleringsmyndigheten för området, Post- och telestyrelsen (PTS), som ska göra de marknadsekonomiska bedömningarna och fatta de beslut som krävs enligt regelverket.

Regeringen lägger fram riktlinjer för styrning av de statliga bolagen i statens ägarpolicy.<sup>15</sup> I denna slås det fast att det är av största vikt att bolagen som ägs av staten förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt, med värdeskapande som ett övergripande mål. Det innebär att bolagen ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt, ges förmåga att utvecklas samt skapa värde genom ett hållbart företagande.

### **Slutsatser i Riksrevisionens rapport**

Den grundläggande frågan i granskningen är om statliga åtaganden fullgörs effektivt på marknader som genomgått och genomgår omvandling och där staten är en marknadsaktör, vid sidan av sin roll som reglerare och utövare av tillsyn. Den aktuella granskningen har utgått från frågan om huruvida regeringen och ett antal myndigheter har utövat en långsiktig styrning, baserad på relevant underlag och effektiv användning av statens styrmedel, för att telekommunikationsmarknaden ska utvecklas i enlighet med riksdagens intentioner.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har ett helhetsgrepp om sektorn elektroniska kommunikationer. Det finns också tydliga indikationer på problem med reglering och tillsyn. Regeringen har inte utvecklat tydliga mål och en ändamålsenlig styrning som motsvarar marknadens utvecklingsnivå och uppställda ambitioner.

Riksrevisionen konstaterar att det saknas en tydlig målbild för sektorn elektroniska kommunikationer. Det innebär att det statliga åtagandet på området saknar ett nödvändigt underlag för en sammanhållen styrning. Det finns inte heller någon strategi eller handlingsplan för hur riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer ska uppnås i sin helhet.

Regeringen har ansvaret för att EU:s regelverk för elektroniska kommunikationer fungerar väl i Sverige. Regelverket är ett medel för att uppnå målet att främja konkurrensen. Riksrevisionen konstaterar att den regleringsosäkerhet som karakteriserade telekommunikationsmarknaden år 2006 och som ledde till ny lagstiftning kvarstår. Regeringen har dock inte haft eller efterfrågat ett tillräckligt underlag för att säkerställa att regleringen fungerar effektivt. Inga insatser har gjorts för att följa upp de initiativ som togs 2006–2008 för att stärka regleringsosäkerheten.

<sup>15</sup> Se numera Statens ägarpolicy 2013 s. 3.

Riksrevisionen menar att regeringen har ansvaret för att genomförandet av regleringen i Sverige fungerar. Inom ramen för detta ansvar kan och ska regeringen styra PTS så att myndighetens reglerande verksamhet fungerar effektivt.

Statens helägda digitala infrastruktur är fördelad på fyra olika statliga organisationer, som tillsammans innehar det näst största rikstäckande stamnätet efter Telia Sonera. Riksrevisionen konstaterar att regeringen under perioden 2003–2012 endast tagit begränsade initiativ för att styra innehavet av infrastruktur på marknaden. Under dessa år har endast två av de fyra organisationernas telekomverksamhet haft ett tydligt uppdrag, med krav på återrapportering. Styrningen av de fyra verksamheterna koordineras inte heller inom Regeringskansliet. Riksrevisionens slutsats är att staten varit passiv i att analysera, styra och utveckla befintlig statlig infrastruktur. Riksrevisionens slutsats är också att regeringen inte har ett tillräckligt kunskapsunderlag om betydelsen av och potentialen i statens innehav av digital infrastruktur. Därmed har denna infrastruktur inte kunnat utnyttjas som en strategisk resurs för att uppnå de statliga målen för sektorn elektronisk kommunikation.

Staten är den enskilt största användaren och upphandlaren av elektroniska kommunikationer i Sverige. Regeringen har trots ett flertal strategier och utredningar under granskningsperioden 2003–2012 inte tagit initiativ för att säkerställa att den statliga upphandlingen används för att skapa ökad nytta för den offentliga sektorn och främja telekommarknadens innovationskraft. Regeringen har saknat underlag om omfattningen av den statliga innovationsvänliga upphandlingen inom området.

Sammantaget menar Riksrevisionen att regeringens bristande styrning av marknadens reglering, det statliga ägandet och den statliga upphandlingen bidrar negativt till möjligheten att nå målet för sektorn elektronisk kommunikation, att vara i internationell framkant när det gäller urvalet av överföringstjänster, samt deras pris och kvalitet.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör precisera riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer och koordinera dessa med regeringens it-politiska mål.
- Regeringen bör göra en samlad bedömning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringens måluppfyllelse och effekter.
- Regeringen bör ge PTS i uppdrag att redovisa en analys och bedömning av myndighetens regleringsbeslut och rättsprocesser som gäller tillämpningen av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen.
- Regeringen bör överväga att förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska gälla också för PTS.
- Regeringen bör initiera en översyn av det statliga innehavet av digital infrastruktur för att få en samlad bild av innehavet och dess möjliga betydelse för uppfyllandet av statens och marknadens behov.



## Regeringens skrivelse

Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen i maj 2013. Regeringen överlämnade skrivelse 2013/14:32 med anledning av granskningsrapporten till riksdagen i november 2013. I regeringens skrivelse redogör regeringen för sina bedömningar av de slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i granskningsrapporten.

Regeringens mål för, och styrning av, politiken för informationssamhället utgår från den digitala agendan för Sverige, som regeringen beslutade 2011. Den digitala agendan är en bred och sammanhållen strategi för it-politiken där regeringen presenterar ambitioner och insatser som tillvaratar de möjligheter som digitaliseringen ger. Agendan presenterar regeringens ambitioner, beslutade insatser samt förslag till nya åtgärder inom 22 sakområden. Den digitala agendan spänner över hela it-politiken och är alltså inte begränsad enbart till frågor om elektronisk kommunikation.

För att verka för att det it-politiska målet i den digitala agendan, dvs. att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter, uppnås och att regeringens ambitioner inom området fullföljs har regeringen tillsatt en kommission, Digitaliseringskommissionen. Kommissionen har överlämnat betänkandet En digital agenda i människans tjänst – Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter (SOU 2013:31). Kommissionen ska årligen lämna delrapporter med analyser av utvecklingen och kan ge förslag till ytterligare åtgärder i syfte att nå målen i den digitala agendan.

En viktig del i genomförandet av den digitala agendan är de s.k. signatärskapen, som bl.a. innebär att organisationer gör ett frivilligt åtagande att ta fram en regional digital agenda. För att stödja detta arbete uppdrog regeringen i februari 2013 åt Länsstyrelsen i Örebro att under 2013 främja arbetet med regionala digitala agendor och sprida goda exempel mellan länen. Inom ramen för vissa av de områden som behandlas i den digitala agendan har regeringen antagit fördjupade strategier, bl.a. nämns bredbandsstrategin för Sverige.

Regeringen anför vidare att den under 2007–2013 har satsat 2,2 miljarder kronor på stöd till bredbandsutbyggnad, vilket inkluderar både EU-medel och nationella medel. Regeringen har även beslutat om uppdrag till PTS och Lantmäteriet som syftar till att skapa bättre förutsättningar för bredbandsutbyggnad. Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att det finns en ambitiös och detaljerad strategi, nämligen den digitala agendan, för att nå de it-politiska målen som riksdagen har antagit.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation om att förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska gälla också för PTS konstaterar regeringen att Riksrevisionen inte lämnar någon förklaring eller motivering till denna rekommendation. Regeringen anför att förordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen (2006:1228). Regeringens samlade bedömning är att PTS inte bör åläggas att följa internrevisionsförordningen och således inte heller förordningen om intern styrning och kontroll.

När det gäller regeringens styrning av PTS anför regeringen att det är myndighetens uppgift att med stöd av bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation fatta beslut om konkurrensfrämjande reglering. PTS beslut i sådana frågor utgör myndighetsutövning mot enskild samt innefattar tillämpning av lag. Regeringen får alltså inte i sådana fall bestämma hur PTS ska besluta eller ge instruktioner till myndigheten (jfr 12 kap. 2 § RF). När det gäller förhållandet till kommissionen är det PTS sak att i sin rättstillämpning använda relevanta rättskällor, till vilka hör rekommendationer och riktlinjer från kommissionen (se t.ex. artikel 15 i ramdirektivet). PTS ska även iaktta bestämmelserna om att föreslagna regleringsåtgärder ska bli föremål för samråd med kommissionen. Mot den bakgrunden anser regeringen att PTS roll, handlingsutrymme och förhållande till EU-kommissionen är beskrivet i svensk lagstiftning och gällande unionsrättsakter.

När det gäller det statliga innehavet av digital infrastruktur anför regeringen att den, som framgår av budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utg.omr. 22), har för avsikt att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur statens verksamheter på bredbandsområdet och innehav av bredbandsinfrastruktur kan samordnas till stöd för regeringens bredbandsstrategi. Utredningens förslag ska syfta till effektivisering och inte innebära totalt sett ökade utgifter för staten.

I fråga om den statliga upphandlingen av elektronisk kommunikation anför regeringen bl.a. att den gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur förslag till nya direktiv på upphandlingsområdet bör genomföras i svensk rätt. Utredaren ska analysera och ge förslag till genomförande av vissa delar av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling och direktiv om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Sammanfattningsvis har regeringen i syfte att uppnå de generella politiska målen för den offentliga upphandlingen tagit en rad initiativ, till vilka hör främjande av innovation. Det är dock enligt regeringens mening ändamålsenligt att dessa åtgärder hålls samman och att frågor om innovationsupphandling på området elektroniska kommunikationer inte behandlas separat.

### **Riksdagens behandling**

I betänkande 2013/14:TU7 behandlar trafikutskottet regeringens skrivelse 2013/14:32 om Riksrevisionens rapport om staten på telekommarknaden och 88 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2012 och 2013. Inga följdmotioner inkom med anledning av skrivelsen.

Trafikutskottets uppfattning är att Riksrevisionen i sin granskning av statens roll och funktion på telekommarknaden behandlar en rad mycket avgörande frågor för marknadens utvecklingsmöjligheter och de it-politiska målsättningarna på området. Det är viktigt att statens roll granskas för att identifiera de områden där åtgärder måste övervägas för att göra det möjligt att nå de it-politiska målen. Utskottet konstaterar också att regeringen till övervägande

del har samma uppfattning som Riksrevisionen om de synpunkter som presenteras. Det är också med gillande som utskottet konstaterar att regeringen i sin skrivelse (2013/14:32) aviserar att man redan har påbörjat eller planerar att genomföra många av de åtgärder som Riksrevisionen föreslår för att göra staten till en effektivare aktör på telekommarknaden.

Med hänsyn till den betydelsefulla roll staten har som ägare av bredbandsinfrastruktur och som aktör på bredbandsmarknaden, aviserar regeringen i budgetpropositionen att man ämnar tillsätta en utredning som ska gå igenom den statliga verksamheten på bredbandsområdet liksom ägandet av infrastruktur för att uppnå ett större mått av samordning till stöd för regeringens bredbandsstrategi, vilket trafikutskottet välkomnar. Det är också utskottets bedömning att den planerade utredningen kommer att tillfredsställa kraven på åtgärder i motionerna som rör det statliga ägandet av it-infrastruktur.

Utskottet föreslog mot denna bakgrund att riksdagen skulle avslå motionsförslag om att komma till rätta med den regulatoriska osäkerheten på marknaden och om det statliga ägandet av it-infrastruktur och lägga regeringens skrivelse till handlingarna. (Reservation MP, V). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2013/14:168).

### *Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (RiR 2013:18)*

#### **Inledning**

I rapporten Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (RiR 2013:18) granskar Riksrevisionen statens roll i järnvägssystemet som har betydelse för punktligheten i järnvägstrafiken. Rapporten överlämnades till riksdagen i december 2013.

En skrivelse överlämnades från regeringen den 27 mars 2014 (skr. 2013/14:201). Skrivelsen har hänvisats till trafikutskottet för beredning och förväntas behandlas i juni (bet. 2013/14:TU19).

En begäran om granskning av regeringens styrning och uppföljning av Trafikverkets genomförande av järnvägsunderhållet har kommit in till konstitutionsutskottet. Utskottet behandlar den granskningsanmälan i avsnitt 3.5. i detta betänkande. Granskningen i de båda anmälningarna överlappar delvis varandra. I det följande lämnas därför endast en kort redogörelse för rekommendationerna i Riksrevisionens rapport om tågförseningarna.

#### **Riksrevisionens rapport**

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen kan sammanfattas enligt följande. Regeringen bör utreda dels om lagstiftningen kan förändras med uttryckliga krav på spårens och fordonens standard eller kvalitet som har betydelse för punktlighet, dels om lagstiftningen behöver och kan förändras för att skapa ett större handlingsutrymme för samhällsekonomisk effektivitet, i såväl tidtabellläggning som depåprissättning vid faktiska monopolsituationer och i depåförsörjningen. Regeringen måste förbättra incitamenten för att marknadens aktörer ska vidta förebyggande åtgärder mot tågförseningar genom att

se till att kvalitetsavgiftssystemet skyndsamt får den funktionalitet som behövs för att det i praktiken ska ge incitament. Regeringen måste öka den samhälls-ekonomiska effektiviteten i kapacitetstilldelningen av tåglägen och tider för banarbeten genom att undersöka möjligheten att mer skyndsamt uppfylla järnvägslagens krav på marginalkostnadsprissättning och ställa krav på Trafikverkets genomförande och återrapportering av samhälls-ekonomisk effektivitet i tidtabellläggningen. Regeringen måste se till att det finns en långsiktig strategi för vilken samhälls-ekonomisk bedömning som ska tillämpas vid kommersiell trafik kontra samhällsbetald trafik i tidtabellläggningen så att andanträngnings-effekter undviks, förutsägbarheten ökar och kommersiella järnvägsoperatörer kan vidta nödvändiga investeringar som förbättrar punktligheten.

### *Skriftligt frågesvar*

Finansminister Anders Borg besvarade den 17 januari 2014 en skriftlig fråga (2013/14:302) som hade ställts till statsministern, men som enligt finansministern gällde hans ansvarsområde. Frågan var genom vilka åtgärder som statsministern avser att förhindra ”fortsatt miljardslarv för folkhushållet”, och syftade på avregleringarna respektive omregleringarna av bl.a. järnväg, apotek och elmarknad. Finansministern gav först följande bakgrund som svar:

Betydande delar av den svenska samhälls-ekonomi var tidigare mer eller mindre skyddade från konkurrens där en enskild aktör, ofta offentlig, hade en monopolställning. Det bidrog till stora samhälls-ekonomiska kostnader, bland annat genom att monopolsituationen begränsade innovation och medborgarnas valfrihet. För att minska dessa kostnader har det sedan åtminstone slutet av 1980-talet pågått en omreglering av marknader där konkurrensen tidigare varit begränsad. Den ökande konkurrensen har varit en viktig förklaringsfaktor för den goda produktivitetsutveckling som Sverige haft sedan första halvan av 1990-talet. Produktivitetsutvecklingen har varit högre än i de flesta andra europeiska länder och har bidragit till en betydande utveckling av den ekonomiska välfärden i landet.

Finansministern anförde även att omregleringar av marknader är ett ständigt pågående arbete eftersom anpassningar måste ske till förändrade omvärldsförutsättningar och att ny kunskap om utmaningar och möjligheter också innebär att förändringar kan vara motiverade. Han hänvisade till att regeringen aktivt arbetar med att se till att sådan ny kunskap kommer fram och med att de genomförda förändringarna utvärderas. Finansministern hänvisade vidare till den pågående Utredningen om järnvägens organisation som i ett delbetänkande menar att de senaste 25 årens kontinuerliga omreglering av järnvägs-sektorn har inneburit påtagliga förbättringar och att det särskilt gäller persontrafik med tåg där resandet har ökat kraftigt. Finansministern fortsatte:

Det har skett mycket stora produktivitetsförbättringar i hela sektorn och då inte minst inom godstrafiken. Även i en internationell jämförelse anser utredningen att svensk järnväg är relativt effektiv och levererar bra transporttjänster till kunderna. Utredaren har också inventerat områden för förbättringar. Regeringen har för avsikt att besluta om tilläggsdirektiv med uppdrag till utredningen att lämna förslag till hur denna förbättringspotential ska kunna utnyttjas.

Vad gäller omregleringen av apoteket måste den anses vara en framgång. Tillgängligheten – reformens viktigaste mål – har ökat dramatiskt och det finns i dag ungefär 30 procent fler apotek än före omregleringen. Till det kommer bättre öppettider och närmare 6 000 försäljningsställen för receptfria läkemedel. Statskontoret lämnade i somras en rapport om omregleringens resultat så här långt och konstaterar att målet om ökad tillgänglighet till läkemedel och målet om låga läkemedelskostnader har uppfyllts i hög grad. Statskontoret pekar också på behov av justeringar inom området, behov som regeringen tar på allvar. Läkemedels- och apoteksutredningen arbetar sedan 2011 med att analysera frågor om bl.a. marknadsförutsättningar. Utredningen har lämnat två delbetänkanden med förslag som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Frågeställaren tog i sin fråga även upp Riksrevisionens granskning av elmarknaden. I denna del framhöll Borg följande.

Granskningen berör de statliga insatser som har betydelse för överföring av el med fokus på stamnätets kapacitet, alltså den del av elmarknaden som inte är konkurrensutsatt. En av de punkter som behandlas är behovet av ny- och reinvesteringar i stamnätet. Jag kan här konstatera att investeringarna i stamnätet under alliansregeringens tid har ökat i syfte att skapa förutsättningar för tryggare elförsörjning och introduktion av förnybar elproduktion. I affärsverket Svenska kraftnäts utvecklingsplan för elnätet till 2025 framgår att investeringsvolymerna också framöver kommer att öka kraftigt. De kommande åren uppgår volymen till omkring fem miljarder per år vilket är ett tiofaldigande jämfört med åren före 2007. Jag vill avslutningsvis erinra om att Riksrevisionens granskning omfattade tiden från elmarknadens avreglering 1996, alltså även tiden före alliansregeringens tillträde.

### *Statskontorets rapport om utvärderingar av omregleringar*

Regeringen gav den 17 november 2011 Statskontoret i uppdrag att genomföra en kartläggning av genomförda eller beslutade utvärderingar av omregleringar och avregleringar. Bakgrunden till uppdraget var ett tillkännagivande från näringsutskottet om att göra en utvärdering av genomförda om- och avregleringar (bet. 2010/11:NU23). Utskottet tillstyrkte därmed två motionsyrkanden. I detta sammanhang ansåg utskottet att särskilt elmarknaden och persontrafiken på järnväg borde utvärderas. I en reservation (M, FP, C, KD) anfördes att det inte behövdes något uttalande av riksdagen i frågan med hänvisning till pågående utvärderingar. Övriga motioner avstyrktes av utskottet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2010/11:306).

Statskontoret överlämnade rapporten *Utvärderingar av om- och avregleringar* – en kartläggning (2012:10). I rapporten anfördes att kartläggningen ska tjäna som ett underlag för regeringens bedömning av behovet av fortsatt utvärdering av om- och avregleringar och omfattar marknaderna för apotek, el, fordonsbesiktning, förskola, inrikesflyg, persontrafik på järnväg, kollektivtrafik, post, primärvård, skola, taxi och tele.

Sammanfattningsvis visar kartläggningen på förhållandevis stora variationer mellan de omreglerade marknaderna när det gäller vilka aktörer som har

utvärderat omregleringen, utvärderingarnas omfattning samt innehåll och möjligheterna att utifrån utvärderingarna dra slutsatser om omregleringens effekter.

Flera av de utmaningar som utvärderarna i kartläggningen har ställts inför har dock varit desamma, oavsett marknad. Det gäller t.ex. möjligheterna att dels mäta utfallet, dels isolera effekterna av omregleringen från andra händelser och faktorer. En slutsats utifrån kartläggningen är att förutsättningarna för utvärdering i flera fall kan förbättras, framför allt genom att man planerar för utvärderingen i tid. En omreglering genomförs dock inte primärt för att kunna utvärderas utan sker i ett politiskt sammanhang i syfte att åstadkomma en förändring i något avseende. De perfekta utvärderingsförutsättningarna kan därför vara svåra att åstadkomma. Förväntningarna på vilka resultat en utvärdering kan tänkas leverera bör ställas därefter.

### *Tidigare granskning*

#### **Regeringens styrning av myndigheter**

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor om regeringens ansvar för styrningen av myndigheter och för hur statens medel används.

Våren 2002 granskade utskottet dåvarande utbildningsminister Thomas Östros ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter (bet. 2001/02:KU20 s. 182 f.). Utskottet noterade bl.a. att CSN under en följd av år har haft problem med att klara kraven på handlingstider och tillgänglighet och att det från regeringens sida fortlöpande hade vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Utskottets granskning visade inte annat än att utbildningsministern noggrant hade följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Det kunde emellertid enligt utskottet inte bortses ifrån att de åtgärder som dittills vidtagits inte hade lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Oavsett orsaken hade enligt utskottet situationen när det gäller handläggningstider och tillgänglighet under en följd av år varit oacceptabel. Mot bakgrund av att situationen inte hade kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade underströk utskottet att regeringen, och framför allt utbildningsministern, bar ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom CSN.

Våren 2008 granskade utskottet f.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks ansvar när det gällde Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). Utskottet uttalade inledningsvis bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att en förvaltningsmyndighet är självständig vid tillämpning av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt. Utskottets granskning visade att de ansvariga f.d. statsråden och den dåvarande regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten samt att den dåvarande regeringen genom de regleringsbrev som riktades till

myndigheten verkade för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterade 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 bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 2009 granskade utskottet dåvarande statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag (bet. 2008/09:KU20 s. 221 f.). 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. Till utskottets ställningstagande fogades en reservation (S, V, MP) med innebörden att regeringen och framför allt det ansvariga statsrådet bar ansvaret för att situationen med långa handläggningstider vid Försäkringskassan under sommaren 2008 varit oacceptabel (s. 313 f.).

Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet hade från sina utgångspunkter inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare sker via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget erinrade utskottet att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Granskningen visade att förändringen av regeringens styrning innebar att den görs mer långsiktig och på en mer övergripande nivå än tidigare, vilket innebar att myndighetsledningarna får ett motsvarande utökat ansvar att utifrån dessa långsiktiga och övergripande uppgifter definiera vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att lösa uppgifterna. Utskottet framhöll vidare att oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar gäller alltså att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse. Slutligen noterade utskottet de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde att det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning. Av granskningen framgick även att för flera myndigheter där återrapporteringskraven helt eller i stort sett tagits bort genom regeringens förändrade styrning, hade regeringen bedömt att myndigheten själv är bäst skickad att av-

göra vad som är av vikt att återrapportera. Iakttagelserna pekade enligt utskottet på vikten av att regeringen noggrant följer upp kvaliteten i myndigheternas återrapportering, inte minst mot bakgrund av den betydelse som återrapporteringen har för kvaliteten i såväl regeringens informationsförsörjning som regeringens redovisning till riksdagen. Därtill pekade utskottet även på att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

### **Regeringens styrning av Apoteket AB**

Våren 2010 granskade konstitutionsutskottet regeringens styrning av Apoteket AB (bet. 2009/10:KU20 s. 207 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottsmajoriteten följande:

Utskottet noterar inledningsvis att riksdagen har godkänt konstruktionen med OAB som moderbolag till Apoteket AB och bemyndigat regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att Apoteket AB till utomstående ska avyttra apotek. Av ägardirektivet till OAB och statens verksamhetsavtal med Apoteket AB framgår att OAB endast ska ansvara för och styra Apoteket AB:s verksamhet i den utsträckning det är nödvändigt för att genomföra omregleringen av apoteksmarknaden.

OAB är ett aktiebolag och därför är inte handlingar hos bolaget allmänna handlingar. Statens ägarpolicy är dock tillämplig beträffande OAB, som är direkt ägt av staten. Däremot kan ägarpolicy inte anses vara tillämplig på Apoteket AB, under den period som OAB består för att genomföra sitt uppdrag och då utgör moderbolag till Apoteket AB. Statens ägardirektiv till OAB är offentliga, och i bolagsordningen för OAB finns reglerat att riksdagsledamöter har rätt att delta i OAB:s bolagsstämmor. Det har framkommit att Riksrevisionen för närvarande genomför en granskning av utformningen av vissa statliga åtgärder vid omregleringen av apoteksmarknaden. Vidare har framkommit att regeringen har gett Konkurrensverket och Konsumentverket i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på apoteksmarknaden i samband med den pågående omregleringen.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att de krav på öppenhet och transparens som kan ställas har varit uppfyllda vid omregleringen av apoteksmarknaden och regeringens styrning av Apoteket AB.

Av budgetlagen följer att försäljning av statens egendom ska ske affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. I ägardirektiven till OAB anges att samtliga överlåtelser av apotek ska ske på marknadsmässiga villkor och på bästa affärsmässiga sätt. I ärendet har inte framkommit annat än att så har skett.

En reservation anmäldes från S, V och MP.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse, som översändes till Regeringskansliet, begärde utskottet svar på följande frågor:

1. Har regeringen gjort några mer generella överväganden med anledning av granskningsrapporterna från Riksrevisionen om apoteken, elmarknaden och telekommarknaden (RiR 2010:19, 2012:10, 2013:3 och 2013:5)?



2. Har regeringen gjort några mer generella överväganden med anledning av erfarenheterna från omregleringar? Hur tillvaratar regeringen erfarenheterna från olika omregleringar? Hur kommer erfarenheterna till nytta i det framtida arbetet, både inom den sektor som omreglerats och inom andra sektorer?
3. Staten och regeringen har enligt en uppfattning som framförts från företrädare för Riksrevisionen vid flera av omregleringarna agerat s.k. stuprörmässigt, dvs. regeringen och andra aktörer och instanser har koncentrerat sig på sin egen del men ingen har tagit ett helhetsansvar. Vilken kommentar finns till detta påstående?
4. Har regeringen vidtagit några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser om regeringens styrning i rapporterna om apoteken, elmarknaden och telekommarknaden (RiR 2010:19, 2012:10, 2013:3 och 2013:5) utöver de som har redovisats i regeringens skrivelser? Om ja, vilka åtgärder? Om nej, varför inte?
5. I Riksrevisionens rapport om elmarknaden (RiR 2013:3) gör Riksrevisionen gällande att det inte har funnits något underlag från regeringen med analyser av avkastningskravet i förhållande till tariffernas utveckling under granskningsperioden. Har sådana analyser gjorts? Om ja, önskas en redogörelse för vilka analyser som har gjorts.
6. I regeringens skrivelse 2013/14:21 om Riksrevisionens rapport om staten på elmarknaden anför regeringen att Regeringskansliet under de senaste åren har initierat ett generellt arbete för förbättrad myndighetsstyrning och att Näringsdepartementet under 2013 har riktat ett särskilt fokus på vissa myndigheter, däribland Svenska kraftnät. En redogörelse önskas för arbetet med att förbättra myndighetsstyrningen generellt och särskilt med fokus på Svenska kraftnät.
7. I den nämnda skrivelsen nämns att det pågår en översyn av Svenska kraftnäts ekonomiska mål och att ändringar i förekommande fall kommer att ske i regleringsbrev och myndighetsinstruktion samt att ändringar även kan komma att aktualiseras i samband med den pågående översynen av styrdokumenterna för Svenska kraftnät. Har några ändringar skett? Om ja, vilka? Om nej, avser regeringen att vidta några ändringar och i så fall vilka?
8. I regeringens skrivelse 2013/14:32 om Riksrevisionens rapport om staten på telekommarknaden anför regeringen att den avser att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur statens verksamheter på bredbandsområdet och innehav av bredbandsinfrastruktur kan samordnas till stöd för regeringens bredbandsstrategi. Har utredningen tillsatts?
9. Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i den från utskottet översända promemorian anledning till?

Som svar överlämnades den 11 mars 2014 två promemorior som har upprättats inom Näringsdepartementet och Socialdepartementet, bilaga A3.6.2.

I svarspromemorian från Näringsdepartementet anges som svar på fråga 1 och 2 att regeringens överväganden i regel återfinns i propositioner, skrivelser och andra gemensamt beredda och beslutade dokument. Vidare anges att regeringen den 17 november 2011 uppdrog åt Statskontoret att genomföra en kartläggning av genomförda eller beslutade utvärderingar rörande om- och avregleringar som genomförts sedan 1980-talet och framåt. Statskontoret redovisade uppdraget den 13 mars 2012 i rapporten Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning (2012:10). Rapporten omfattar bl.a. omregleringarna av apoteks-, el- och telekom- marknaderna. Enligt svaret visar Statskontorets kartläggning sammanfattningsvis på förhållandevis stora variationer mellan de omreglerade marknaderna när det gäller vilka aktörer som har utvärderat omregleringen, utvärderingarnas omfattning samt innehåll och möjligheterna att utifrån utvärderingarna dra slutsatser om omregleringarnas effekter. Regeringen har lämnat en närmare redogörelse för Statskontorets slutsatser i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 24 s. 43 f.)

Av svaret framgår också att Statskontorets rapport har gjorts tillgänglig för berörda i Regeringskansliet och att ett seminarium hållits för inbjudna tjänstemän i Regeringskansliet varvid Statskontoret redogjorde för rapporten och svarade på frågor. I övrigt tjänar rapporten som ett viktigt underlag i de processer som i något avseende helt eller delvis tar sikte på omreglering av marknader.

Som svar på påståendet att staten och regeringen har agerat stuprörsmässigt vid flera av omregleringarna anges att ansvaret för beredningen av ärenden i Regeringskansliet är fördelat på olika sakområden med ansvariga departement och enheter. Omregleringar av marknader är frågor som i första hand och åtminstone initialt hanteras på det departement som är ansvarigt för sakområdet. Det är en naturlig del i arbetet inom Regeringskansliet att ansvariga inom ett visst sakområde informerar andra berörda om viktigare förändringar på sakområdet. De regeringsärenden som behöver fattas inom ramen för en omreglering bereds på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet. Härigenom kvalitets-säkras besluten och nytta kan därvid dras av tidigare erfarenheter av omregleringar.

På frågan om regeringen har vidtagit några åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport om elmarknaden hänvisar regeringen till sin skrivelse 2013/14:21. Vidare anför regeringen att det för närvarande pågår ett analysarbete inom Regeringskansliet med att ta fram reviderade avkastnings- och utdelningskrav för Svenska kraftnät. Regeringen anger att den planerar att fastställa nivåer för de nya ekonomiska målen samt den exakta utformningen av dessa under 2014. Översynen av de ekonomiska målen kommer bl.a. att resultera i beslut om ändringar i regleringsbrev och myndighetsinstruktion.

När det gäller telekommunikationsmarknaden hänvisar regeringen till sin skrivelse 2013/14:32. Utöver de åtgärder som anges i denna skrivelse hänvisar regeringen till att den i januari 2014 till riksdagen överlämnade en proposition som innehåller förslag om att prisregleringssystemet ska förbättras för att öka för-

utsebarheten. Regeringen överlämnade även i februari 2014 en annan proposition med förslag som syftar till att det ska bli enklare för konsumenter att säga upp abonnemang på elektroniska kommunikationstjänster och att friare kunna använda mobiltelefoner och annan utrustning som de har köpt i samband med sådana abonnemang. Regeringen hänvisar även till ett beslut om att visst sändningsutrymme för tv-sändningar inte längre ska upplåtas för tillståndspliktiga tv-sändningar. Detta beslut skapar enligt regeringen förutsättningar för att en del av sändningsutrymmet kan tilldelas för mobiltelefoni och trådlöst bredband. Av svaren framgår även att beredning av direktiv för den aviserade utredningen om statens verksamheter på bredbandsområdet pågår inom Regeringskansliet.

I svarspromemorian från Socialdepartementet anförs som svar på frågan om regeringen har vidtagit några åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter om apoteken, att Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) under 2012 genomförde en första översyn av apotekens handelsmarginal. Myndigheten konstaterade att tillgängligheten på den svenska apoteksmarknaden har ökat kraftigt. Myndigheten beslutade att lämna handelsmarginalen oförändrad, men pekade på att det fanns utmaningar för mindre apoteksaktörer och att vissa apotek i glesbygd hade lönsamhetsproblem.

I syfte att möjliggöra fortsatt drift i glesbygdsområden har regeringen beslutat att införa ett särskilt apoteksstöd genom en förordning. Regeringen har även gett TLV i uppdrag att följa och utvärdera apoteksstödet och att göra en översiktlig kartläggning av alternativa modeller för hur en säker tillgång till läkemedel i glesbygden kan uppnås med hjälp av ändamålsenliga former för distribution.

Regeringen har även gett Läkemedelsverket i uppdrag att göra en översyn av nuvarande ordning för apoteksombud i syfte att åstadkomma en konkurrensneutral ordning som bidrar till att säkerställa läkemedelsförsörjningen i hela landet.

Regeringen har vidare gett en utredare i uppdrag att bl.a. analysera hur Apoteket AB:s ägande av Apoteket Farmaci AB påverkar konkurrensen på marknaderna för dosdispensering, öppenvårdsapotek och slutenvårdens läkemedelsförsörjning. Ett delbetänkande har lämnats och ärendet bereds inom Regeringskansliet.

I svarspromemorian anges att regeringen sedan 2007 har sett över hur olika styrinstrument används. Inför ikraftträdandet av myndighetsförordningen togs nya instruktioner fram för över 200 förvaltningsmyndigheter under regeringen, varvid valet av ledningsform särskilt prövades. I svarspromemorian framgår också att det i Regeringskansliet pågår ett flerårigt utvecklingsprogram för förbättrad styrning av myndigheter och verksamheter, Utvecklingsprogrammet för styrning. Programmet pågår under perioden 2011–2014. Målet för utvecklingsprogrammet är att Regeringskansliet ska ges bättre förutsättningar att stödja regeringen att styra den statliga förvaltningen på ett tydligt, resultatintriktat och verksamhetsanpassat sätt. Arbetet inom programmet ska

öka genomslaget för regeringens politik och bidra till att säkerställa att enskilda myndigheters verksamheter utvecklas väl. Inom ramen för programmet har ett stort antal kompetensinsatser riktade till både chefer och handläggare genomförts, bl.a. ett fördjupat program om styrning för erfarna handläggare och särskilda insatser om styrning för chefer. Vidare har nya stöddokument för styrning tagits fram, bl.a. en promemoria om styrning av statliga myndigheter och informella kontakter, en handledning om förordnanden av ledamöter i styrelser, nämnder och råd, och ett stöd kring resultatanalys. Även en handledning om organisations- och strukturförändringar håller på att tas fram. Olika nätverk har också utvecklats, däribland ett för ordförandena i myndighetsstyrelser.

### **Utskottets ställningstagande**

Den nu aktuella granskningen rör i huvudsak omregleringar av apoteksmarknaden, telekommarknaden och elmarknaden. Till grund för granskningen ligger bl.a. ett antal granskningsrapporter från Riksrevisionen.

Riksrevisionens rapporter innehåller kritik av hur omregleringarna har gått till. Bland det som Riksrevisionen tar upp finns frågor om beredning och tillsyn.

Regeringen är ansvarig för hur omregleringarna av respektive marknad har genomförts. Enligt utskottets mening framträder ett mönster av systematiska brister både när det gäller regeringens beredning och tillsyn av omregleringarna. Såsom Riksrevisionen har funnit torde detta ha lett till onödiga samhällskostnader i flera av omregleringarna. Enligt utskottet kan dessa brister hänföras till brister i regeringens styrning av myndigheter och andra organ.

## 4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.

### 4.1 Uttalande om gränspolisen

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 1349-2012/13) begärs att utskottet granskar huruvida statsrådet Erik Ullenhag gjort sig skyldig till ministerstyre genom ett uttalande som han gjort om gränspolisens arbete, *bilaga A4.1.1*.

Anmälaren hänvisar till den debatt som hade uppstått om gränspolisens arbete med inre utlänningskontroller. Enligt anmälaren gör ett fåtal uppgifter i medierna gällande att polisen har brutit mot gällande regelverk genom att kontrollera personer enbart på grund av deras utseende. Detta fick statsrådet Ullenhag att till TT den 22 februari 2013 göra ett uttalande om att polisen måste gå till botten med uppgifterna om att människor stoppas för identitetskontroll i tunnelbanan utifrån sitt utseende. Anmälaren anser att statsrådet uttalat sig på ett sätt som syftar till att styra polisens verksamhet när det gäller de inre gränskontrollerna.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, *bilaga A4.1.2*.

#### Utredning i ärendet

##### *Bakgrund*

Av regleringsbrev för budgetåren 2009–2013 framgår att Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården fått regeringens uppdrag att samverka för att effektivisera arbetet med att verkställa utvisnings- och avvsningsbeslut.

Uppdraget resulterade i ett utvecklingsprojekt mellan dessa myndigheter. Projektet som kallas REVA (Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete) påbörjades 2009 och syftar till att öka rättssäkerheten och effektivisera själva handläggningen av ärenden, men har enligt uppgifter på polisens webbplats ingen direkt koppling till den yttre verksamheten och de kontroller som utförs.<sup>16</sup> I den allmänna debatten har dock REVA och polisens inre gränskontroll många gånger kommit att stå för samma sak.

<sup>16</sup> Se Polisens webbplats [www.polisen.se](http://www.polisen.se) t.ex. under rubriken Missförstånd i debatten om utlänningskontroller (publicerad 2013-02-19) och Fakta om inre utlänningskontroller (publicerad 2013-02-22).

Under våren 2013 pågick en debatt i medierna om gränspolisens arbete med inre gränskontroller. Uppgifter i medierna gjorde gällande att polisen brutit mot gällande regelverk genom att t.ex. i tunnelbanan ha kontrollerat personer av utländsk härkomst enbart på grund av utseendet.

### *Uttalandet*

I ett uttalande till nyhetsbyrån TT som återges i en artikel med rubriken Ullenhag: helt oacceptabelt i Svenska Dagbladet den 22 februari 2013 sade integrationsminister Ullenhag följande:

Är det så att människor med mörk hudfärg stoppas för ID-kontroll är det helt oacceptabelt. ID-kontroller på grund av utländskt utseende strider faktiskt mot det regelverk som finns.

Han fortsatte:

Det finns tillräckligt mycket uppgifter i medierna nu så att det är viktigt att polisen faktiskt går till botten med detta. Det skapar en väldig oro om det är så att människor med mörk hudfärg eller utländskt utseende uppfattar att man kan bli stoppad för ID-kontroll, så är det en situation vi inte ska ha i Stockholms tunnelbana.

### *Skriftligt frågesvar, interpellationssvar och debatt i riksdagen*

I ett skriftligt frågesvar (2012/13:199) den 19 december 2012 besvarade justitieminister Beatrice Ask en fråga om vilka åtgärder justitieministern avser att vidta för att polisen ska följa gällande lagstiftning om inre gränskontroller och för att poliser som arbetar med ärenden om verkställighet enligt utlänningslagen ska ha fullgod kunskap om utlänningsrätt.

I sitt svar anförde justitieministern att Sverige ska ha en human asylpolitik. Hon fortsatte:

För att det ska vara hållbart på sikt krävs det att de personer, som, efter en rättssäker prövning, bedömts sakna behov av skydd, återvänder till sina hemländer. I de fall den enskilde inte återvänder självmant är det polisen som ska se till att avvisnings- eller utvisningsbeslutet genomförs.

Polisen har i uppdrag att övervaka att personer inte vistas eller arbetar i landet utan nödvändiga tillstånd. Det innebär bland annat att de ska efterspana personer som fått ett beslut om avvisning eller utvisning. För att säkerställa att personer inte vistas i Sverige utan tillstånd får polisen genomföra inre utlänningskontroller med stöd av utlänningslagen (2005:716). Kontroller är och ska vara ett naturligt inslag i det vardagliga polisarbetet. Självklart ska polisen noga följa de regler som finns när de utför dessa kontroller.

Ministern framhöll att varje polismyndighet ansvarar för att säkerställa att dess personal har den kunskap och den utbildning den behöver.

Den 12 mars 2013 besvarade justitieministern en interpellation (2012/13:290) om polisens prioritering av utvisningar. Justitieministern anförde bl.a. följande:

Regeringen har de senaste fem åren ställt tydliga krav på Migrationsverket, polisen och Kriminalvården att tillsammans effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. Att myndigheterna ständigt

förbättrar sitt arbete på det här området är en viktig del av en långsiktig och hållbar human asylpolitik.

Hon anförde också följande:

Jag utgår ifrån att polisen i allt sitt arbete följer lagar och regler. Det innebär att en inre utlänningskontroll självklart inte får genomföras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av hans eller hennes språk eller namn. Alla kontroller, precis som alla andra polisingripanden, ska dessutom ske med minsta möjliga intrång i personens frihet och integritet, och den som kontrolleras ska behandlas med humanitet och värdighet.

Dock är det inte regeringens uppgift att kontrollera att polisen i sin dagliga verksamhet följer lagar och regler. Polismyndigheterna ansvarar själva, med stöd av Rikspolisstyrelsen, för att tolka gällande regelverk och därefter göra en bedömning av vilka åtgärder som är lämpliga för att lösa den aktuella arbetsuppgiften. Att polisen ska följa lagar och regler i allt polisarbete är en självklarhet.

Fredagen den 19 april 2013 anordnades en aktuell debatt i riksdagen om den inre utlänningskontrollen inom Sverige. Justitieminister Beatrice Ask deltog i debatten. Under debatten hänvisade hon till utlänningslagen från 2005 och anförde att det tydligt står angivet vilka villkor som ska vara uppfyllda för att polisen ska få genomföra inre utlänningskontroll.

Det ska finnas grundad anledning att anta att personen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller särskild anledning till kontroll. Det räcker självklart inte med att personen i fråga har ett visst utseende, talar ett visst språk eller har ett visst namn. Rikspolisstyrelsens egna föreskrifter om inre utlänningskontroll är också väldigt tydliga på den punkten. Min uppfattning är att det är positivt att Migrationsverket, polisen och Kriminalvården samverkar bättre och mer effektivt för att verkställa lagakraftvunna avvísningar och utvisningar. Riksdagen har beslutat att Sverige ska ha en generös men reglerad invandring. Jag tycker också att polisens möjlighet att genomföra inre utlänningskontroll inom de regler som gäller är rimliga.

I debatten anförde justitieministern också att det är viktigt att ha klart för sig att regeringens ansvar är att dels hålla sig till fakta, dels hålla sig till den ordning för beslut som vi har i Sverige, där myndigheter har ett delegerat ansvar att följa regler som riksdagen och andra har fattat och att de får göra det självständigt.

### *Gällande ordning*

#### **Formerna för regeringens styrning av myndigheterna**

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid ett 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 (SOU 1972:15 s. 79 f.).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter 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). 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 ett 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).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

### **Bestämmelser om inre gränskontroller**

Enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) får inre gränskontroller ske endast om det finns grundad anledning att anta att utlännings-saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

I 5 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1) hänvisas till den nämnda bestämmelsen i utlänningslagen. Vidare framgår att bestämmelsen innehåller två situationer när inre utlänningskontroll får genomföras. Rekvisitet grundad anledning att anta bör uppfattas så att en inre utlänningskontroll får göras endast efter en helhetsbedömning av föreliggande objektiva omständigheter grundade på den enskilda polismannens iakttagelser, spaningsuppgifter, underrättelseuppslag, tips eller annan tillförlitlig information. Utlänningens uppträdande och umgänge kan vara en omständighet som i vissa fall kan ge anledning att anta att han eller hon inte har rätt att uppehålla sig i landet. Inre utlänningskontroll får inte genomföras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av hans eller hennes språk eller namn.



### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har 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 har varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det har varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövningen mot enskild eller en kommun eller en myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har bl.a. framhållit följande (bet. 1991/92:KU30 s. 45):

Självfallet har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen [...] uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Man bör således först och främst kunna utgå från att ett uttalande gjorts i vederbörandes egenskap av statsråd. Vid denna bedömning bör enligt utskottet i viss mån vägas in om statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

Utskottet anförde vidare:

Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller myndighetens tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Även om avsikten inte varit denna kan uttalandet ändå i vissa situationer framstå som stridande mot syftet med bestämmelserna i fråga, särskilt om den aktuella myndigheten kan ha uppfattat sig som bunden av uttalandet. Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörande myndighets sida skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde.

Avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett visst uttalande, samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste således, enligt utskottet, tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheter.

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.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på en fråga om vilka kommentarer som anmälan och innehållet i promemorian som bifogats till skrivelsen ger anledning till.

Som svar överlämnades den 13 februari 2014 en promemoria som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga A4.1.2). Av svaret framgår att uttalandet gjordes med anledning av påståendena i media om att gränspoliserna gjorde id-kontroller på personer i Stockholms tunnelbana enbart på grund av deras hudfärg eller utländska utseende. Frågan kom senare att debatteras bl.a. i riksdagen. I egenskap av statsråd med ansvar för integrations- och diskrimineringsfrågor kände sig även statsrådet föranledd att kommentera uppgifterna. Det var viktigt att klargöra för allmänheten att svensk lagstiftning inte tillåter att någon kontrolleras enbart på grund av sitt utseende, anförs det i svaret.

Vidare framhålls det i svaret att statsrådet formulerade sig generellt och hypotetiskt och att statsrådet, genom den del av uttalandet som citeras i anmälan, endast ville understryka vikten av att sanningshalten i uppgifterna undersöktes. Uttalandet var varken ägnat att påverka polisens handläggning i något ärende som rörde myndighetsutövning mot en enskild eller myndighetens tillämpning av lag.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

## 4.2 Vissa frågor om statsråds affärer med och innehav av värdepapper

### **Ärendet**

#### *Anmälningarna*

#### **Migrationsminister Tobias Billströms aktieaffärer i gruvföretag**

I en anmälan den 7 november 2013 (dnr 492-2013/14) begärs att utskottet granskar statsrådet Tobias Billströms aktieaffärer i gruvföretag, *bilaga A.4.2.1.*

I anmälan anförs att det genom medieuppgifter har framkommit att migrationsminister Tobias Billström har köpt 30 000 aktier i gruvföretaget Northland Resources. Bara några dagar tidigare hade Regeringskansliet enligt anmälarna fått information om att det statliga bolaget LKAB undersökte möjligheterna att rädda gruvdriften. Vidare anförs i anmälan att det ekonomiska läget blev akut under våren 2013 och att en räddningsaktion genomfördes där bl.a. LKAB:s dotterbolag Norrskenet köpte in sig i Northland Resources.

Anmälarna anför vidare att Ekobrottsmyndigheten tillsammans med Finansinspektionen beslutade att göra en utredning mot bakgrund av de uppgifter som förekommit i medierna. Åklagaren inledde en förundersökning, som dock lades ned när man inte kunde bevisa att migrationsministern hade haft någon insiderinformation.

Det har senare enligt anmälarna framkommit i medierna att migrationsministern även äger aktier i ett annat gruvföretag, Lappland Goldminers. När nyhetsredaktionen på TV4 begärt ut uppgifter om när dessa aktier förvärvats har regeringen avslagit begäran och ansett att uppgifterna omfattas av sekretess.

Anmälarna hänvisar till ett pressmeddelande från Justitiedepartementet den 22 augusti 2008 där det framgår att migrationsminister Tobias Billström skulle besöka Northland Resources i Pajala den 26 augusti samma år. Efter besöket började enligt anmälarna migrationsministern köpa aktier i Northland Resources. Enligt uppgifter anmälarna kunnat inhämta köpte migrationsminister Tobias Billström aktier i Northland Resources vid 14 tillfällen. Han gjorde sitt första köp den 3 april 2009 och det sista och största förvärvet den 13 februari 2013. Då köpte han 30 000 aktier vid ett och samma tillfälle. Enligt den senaste förteckningen i aktieboken äger han totalt 67 000 aktier i Northland Resources.

Anmälarna menar att konstitutionsutskottet, mot bakgrund av migrationsminister Tobias Billströms aktiva aktieplaceringar under sin tid som statsråd och regeringens beslut att inte offentliggöra uppgifter om migrationsminister Tobias Billströms aktieköp, bör granska om statsrådet har levt upp till regeringsformens krav i 6 kap. 2 § på att inte utöva verksamhet som kan skada förtroendet för honom.

### **Regeringens beslut att sekretessbelägga uppgifter om migrationsminister Tobias Billströms aktieköp**

I en anmälan den 26 november 2013 (dnr 664-2013/14) begärs en granskning av regeringens beslut att sekretessbelägga uppgifter om migrationsminister Tobias Billströms aktieköp, *bilaga A.4.2.2*.

I anmälan anför att regeringen och Regeringskansliet under de senaste åren fått kritik för sin ovilja att värna offentlighetsprincipen genom att fördröja eller underlåta att lämna ut allmänna handlingar eller sekretessbelägga uppgifter. De hänvisar till att konstitutionsutskottet i januari och juni 2013 kritiserat regeringen och Regeringskansliet för hanteringen av offentliga handlingar. Anmälarna hänvisar även till kritik mot Regeringskansliet i detta avseende från Justitieombudsmannen.

Enligt anmälningen har det i medierna under 2013 framkommit att migrationsminister Tobias Billström den 13 februari 2013 köpt 30 000 aktier i gruvföretaget Northland Resources.

I anmälan anför vidare att det i medierna framkommit uppgifter om att migrationsminister Tobias Billström även äger aktier i ett annat gruvföretag, Lappland Goldminers. Nyhetsredaktionen på TV4 begärde ut uppgifter om när Tobias Billström köpt dessa aktier. Regeringen avslag begäran med hänvisning till att det rådde sekretess för uppgifterna. Beslutet motiverades med att

det inte stod klart att uppgifterna kunde röjas utan att Tobias Billström lider skada eller men.

Anmälarna ifrågasätter om det är rimligt att regeringen utifrån sin egen bedömning om vad som kan anses utgöra skada eller men för ett statsråd, kan finna tillräckliga skäl för att inte lämna ut uppgifterna om ändringar i statsrådets innehav enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. För en regering bör det enligt anmälarna vara en utgångspunkt att handlingar och information som rör statsrådets aktieinnehav ska kunna granskas. Med sitt beslut att införa sekretess för datum för statsrådets aktieköp skapar regeringen en praxis som kan skada offentlighetsprincipen, menar anmälarna.

Anmälarna vill att utskottet granskar om regeringens beslut är förenligt med 6 kap. 2 § regeringsformen, 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och om verkliga 11 § lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument kan användas som grund för att med stöd av 32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen sekretessbelägga uppgifter om statsråds aktieköp.

### *Underlag för granskningen*

Till underlag för granskningen har bl.a. legat svarspromemorior upprättade inom Regeringskansliet, *bilagorna A.4.2.3–A.4.2.5* och en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B8*. En av bilagorna till en svarsskrivelse av den 25 februari 2014 (A4.2.3) är sekretessmarkerad och återges därför inte i betänkandet. Den bilagan utgörs av kopior av de anmälningar om innehav och förändringar i innehaven av finansiella instrument som statsrådet Tobias Billström lämnat till Regeringskansliet sedan han tillsattes som statsråd hösten 2006.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning m.m.*

#### **Regeringsformens bestämmelser om bisysslor**

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen får statsråd inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Före 2011 utgjorde paragrafen 6 kap. 9 §. I den paragrafen angavs att statsråd inte fick ”utöva allmän eller enskild tjänst” vilket ändrades till ”inneha anställning” (prop. 2009/10:80).

I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen (prop. 1973:90 s. 283 f.) att ytterligare kompetensvillkor för statsråd inte behövde anges i regeringsformen. Ett par remissinstanser hade efterlyst att sådana skulle anges där. Enligt departementschefen låg det uppenbarligen i högsta grad i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de tillvinner sig förtroende i riksdagen och hos allmänheten. Av dessa skäl kunde man ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte fick utöva tjänst eller inneha

uppdrag av visst slag m.m. Departementschefen ville emellertid inte bestrida att bestämmelser av denna art kunde ha ett värde. Bestämmelsernas syfte var i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, men den kunde också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte skulle splittra sina krafter. Det fick enligt departementschefen från fall till fall bedömas om det rubbade förtroendet för ett statsråd om han innehade ett visst uppdrag eller utövade en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det var olämpligt att ett statsråd hade uppdrag inom bolag, föreningar eller inrättningar, vars verksamhet huvudsakligen har ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel lät sig enligt departementschefen emellertid inte göra. Å andra sidan kunde också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

### **Rätten att ta del av allmänna handlingar**

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare, enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF), ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Med en handling avses, enligt 2 kap. 3 § första stycket TF, en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får, enligt 2 kap. 2 § TF, begränsas bl.a. om det är påkallat med hänsyn till skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag. Den lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen, så att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handlingen får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i en avskrift eller kopia.

### **Offentlighets- och sekretesslagen**

Enligt 32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess för uppgift om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men och uppgiften har lämnats till följd av anmälningsskyldighet enligt bl.a. ett särskilt beslut enligt 11 § lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Enligt 6 kap. 7 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen får ett beslut av regeringen att inte lämna ut en handling inte överklagas.

I 12 kap. 2 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen anges att en enskild helt eller delvis kan häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges.

### **Bestämmelser om jäv inom domstolar och förvaltning**

Bestämmelser om jäv i domstol finns i 4 kap. 13 § rättegångsbalken. En hänvisning till 4 kap. 13 § rättegångsbalken finns i 41 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). En domare är enligt dessa bestämmelser jävigt att handlägga mål bl.a. om han eller hon själv har del i saken (sakägarjäv), om han eller hon kan vänta synnerlig nytta eller skada av dess utgång (intressejäv) eller om han eller hon är ledamot av styrelsen för ett bolag, en förening eller något annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning som är part (ställföreträdarjäv). Jäv gäller även då vissa närstående till domaren befinner sig i en motsvarande intressesituation (släktskapsjäv). Utöver de förhållanden som särskilt anges som jävsgrundande finns en generalklausul enligt vilken en domare är jävigt också om det föreligger någon annan särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i målet (s.k. delikatessjäv).

Föreskrifter om jäv inom förvaltningen finns i 11 § förvaltningslagen (1986:223). Den som ska handlägga ett ärende är jävigt bl.a. om saken angår honom eller henne själv eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne. Även här finns en generalklausul, en bestämmelse om jäv om det i övrigt (dvs. utöver de situationer som räknas upp) finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till opartiskheten hos den som ska handlägga ärendet. Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse (11 § andra stycket).

Exempel på situationer som ska bedömas enligt generalklausulen om jäv är enligt förarbetena att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part eller intressent och att någon är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning (prop. 1971:30 s. 343).

Förvaltningslagsutredningen (SOU 2010:29) anförde att jävsproblematiken inte tar sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer, där det allmänt sett – oberoende av vem det gäller – finns en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna inverka (s. 327). Befinner vederbörande sig i en sådan situation spelar det ingen roll om man efteråt kan konstatera att han eller hon ändå handlat helt klanderfritt. Det saknar även betydelse om den person, vars opartiskhet kan sättas i fråga, själv anser sig objektiv eller av den ansvariga myndigheten bedöms vara det; det är tillräckligt att det finns någon omständighet som utifrån sett är ägnad att negativt påverka tilltron till att handläggningen sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn.

Förvaltningslagen är inte formellt tillämplig på regeringsärenden.

## **Bestämmelser om insiderbrott och anmälningsskyldighet**

I lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument finns bestämmelser om insiderbrott. Det är förbjudet för den som har insiderinformation att använda informationen i handel med sådana finansiella instrument som informationen rör. Det är också förbjudet att röja insiderinformation, om inte röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst eller om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs. Insiderinformation är sådan information om en omständighet som inte är offentliggjord eller allmänt känd och som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument.

Föreskrifter om anmälningsskyldighet finns i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (anmälningsskyldighetslagen). Om anmälningsskyldighet inom myndigheter gäller enligt 11 § första stycket att regeringen, om det behövs med hänsyn till tillgången på kurspåverkande information inom en myndighet, får besluta att det vid myndigheten ska föras en förteckning över innehav av finansiella instrument avseende ledamöterna i styrelsen samt de arbetstagare, uppdragstagare eller andra funktionärer som myndigheten bestämmer med hänsyn till deras insynsställning. Den som omfattas av en sådan förteckning ska enligt tredje stycket i samma paragraf skriftligen anmäla sitt innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet till myndigheten.

## **Etikkommittén**

En regeringens etikkommitté inom Regeringskansliet tillkallades i oktober 1991. Kommitténs arbete omfattade framför allt vissa utredningsuppgifter. Den överlämnade i november 1993 promemorian Intressekonflikter för statsråd, som i huvudsak behandlar rätten för statsråd att inneha bisysslor m.m., jäv vid behandlingen av regeringsärenden, riktlinjer för statsråds förmögenhetsförvaltning och gåvor till statsråd.

I kommitténs sammanfattning av sin promemoria anfördes bl.a. följande.

Kommittén har i skilda sammanhang understrukit, att ansvaret för iakttagande av de regler varom nu är fråga i första hand faller på vederbörande statsråd själv. Eftersom statsråden inte ens bör kunna misstänkas för att handla i strid med kraven på integritet och opartiskhet, har kommittén också varit angelägen om att framhålla, att statsråden bör iaktta ett betryggande säkerhetsavstånd till gränsen för vad som kan vara ägnat att skada tilltron till dem.

Även statsministern har emellertid [– – –] ett ansvar i sammanhanget. Statsministerns ansvar aktualiseras närmast vid regeringsbildningen eller vid ändringar i regeringens sammansättning men gäller också under regeringens bestånd.

Ansvaret för statsministern går ut på att i möjligaste mån förebygga uppkomsten av intressekonflikter och jävssituationer i regeringsarbetet. För sådant ändamål kan exempelvis ifrågakomma att statsministern uppställer som villkor för utnämningen till statsråd, att statsråds kandidat avstår från bisyssla eller upphör med annan verksamhet som inte kan anses vara tillåten för medlem av regeringen eller placerar om förmögenhetstill-

gångar som eljest skulle kunna ge upphov till jävs- eller liknande konflikt-situationer i regeringsarbetet eller överlämnar sådana tillgångar till extern förvaltning.

För att statsministern skall kunna medverka härtil förutsätts en upp-giftsskyldighet gentemot statsministern från statsråds-kandidaternas och de utnämnda statsrådets sida. Uppgifterna skall i vissa avseenden belysa upp-giftslämnarnas ekonomiska och andra personliga förhållanden, bl.a. styrel-seuppdrag och andra bindningar utanför regeringsarbetet. Kommitténs för-slag innebär att detta uppgiftslämnande formaliseras på visst sätt och att de lämnade uppgifterna registreras.

Kommittén har blivit starkt övertygad om att öppenhet gentemot all-mänheten eller med annat ord offentlighet är av grundläggande betydelse, när det gäller att skapa förtroende för statsråds integritet och opartiskhet. Mot det allmänna intresset av största möjliga offentlighet står visserligen statsrådets beaktansvärda intresse av en från allmän insyn fredad personlig sfär. Enligt kommitténs mening är det emellertid i det uppgiftslämnande som föreslås genomgående fråga om uppgifter av en art, som inte bör hindra offentlighet. Kommittén har därför föreslagit, att de lämnade upp-gifterna skall redovisas öppet genom att det register i vilket de införs skall hållas tillgängligt för allmänheten.

I fråga om förbudet i regeringsformen för bisysslor anförde kommittén bl.a. följande.

Stadgandet föreskriver vidare att statsråd inte får inneha uppdrag eller ut-öva verksamhet som kan rubba förtroendet för statsrådet. Med ”uppdrag” avses enligt kommitténs tolkning exempelvis ledamotskap i styrelse för bolag, föreningar, andra sammanslutningar och stiftelser, vare sig de driver ekonomisk eller ideell verksamhet och vare sig uppdragstagaren uppbär ersättning eller inte. Under uppdragskategorin faller även tillfälliga upp-drag, såsom uppdrag att förrätta bouppteckning, arvskifte, besiktning eller värdering eller uppdrag att vara boutredningsman eller konkursförvaltare. Med uttrycket ”utöva verksamhet” torde bl.a. avses drivande av närings-verksamhet av olika slag samt vetenskaplig, litterär, konstnärlig eller där-med jämförlig verksamhet.

Till utövande av verksamhet kan även vara att hänföra förvaltning av värdepapper eller andra förmögenhetstillgångar, om fråga är om tillgångar av större omfattning.

Frågan huruvida innehav av uppdrag eller utövande av verksamhet är ägnat att rubba förtroendet för ett statsråd får avgöras med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet. Kommittén har dock anförts vissa allmänna synpunkter i sammanhanget. Innehav av uppdrag i företag, som driver näringsverksamhet i vinstsyfte, kan i allmänhet inte anses vara för-enligt med ovannämnda grundlagsstadgande.

Undantagsvis kan det dock anses vara tillåtet, att statsråd behåller så-dant uppdrag även efter utnämningen till statsråd. Enligt vad kommittén uttalat bör dock statsråd under den tid han eller hon sitter i regeringen vara återhållsam med att åta sig nya, i och för sig tillåtna uppdrag.

I fråga om tillfälliga uppdrag av ovannämnt slag har kommittén uttalat, att ett statsråd normalt inte bör åta sig sådana.

Kommittén har inte heller funnit det förenligt med grundlagsstadgan-det, att ett statsråd vid sidan av statsrådstjänsten deltar i den dagliga sköt-seln av en ekonomisk rörelse som han eller hon äger eller vari statsrådet är delägare. I viss, mycket begränsad utsträckning kan det dock anses tillåtet att statsråd tillfälligt utför arbete i sådan rörelse.

Kommitténs sålunda redovisade tolkning innebär, att det enligt kom-mitténs uppfattning normalt inte kan ställas krav på statsråd att de uppper



ägar- eller delägarskap i rörelser som de ensamma eller i förening med andra bedriver när de utses till statsråd.

Att ett statsråd vid sidan av sin statsrådstjänst ägnar sig åt ”verksamhet” i form av förmögenhetsförvaltning är enligt den åsikt kommittén uttalat i princip inte förenligt med grundlagsstadgandet.

I fråga om jäv delade kommittén upp de situationer i vilka jäv kunde anses föreligga för statsråd i tre grupper, nämligen riksdagsärenden, regeringens normgivningsärenden och förvaltningsärenden. Såvitt avsåg de första två grupperna anförde kommittén bl.a. följande.

Kommittén har funnit, att den politik som ett partis företrädare verkar för – inför och under en valrörelse och i den fortlöpande politiska debatten, i riksdagen och utanför – måste de också kunna genomföra i regeringsställning utan hinder av några jävsregler. Regeringen genomför sin politik väsentligen genom beslut, som faller inom ramen för den första och den andra av de ovan nämnda ärendegrupperna. Beträffande dessa finns det därför enligt kommitténs mening föga behov av tillämpning av regler om jäv.

Den tredje gruppen, förvaltningsärenden som regeringen avgör, fann kommittén vara det område där jävsregler för statsråd hade sin största betydelse. Kommittén förde ett resonemang om lämpliga rutiner för detta område samt uttalades följande.

Någon lagstiftning avseende jävsregler för statsråd har kommittén inte funnit erforderlig. Kommittén uttalar, att det måste anses räcka att regeringen gör klart – för riksdagen och för allmänheten – vilka jävsregler den anser sig böra tillämpa i regeringsarbetet. I sista hand blir det en fråga för riksdagens konstitutionsutskott och för riksdagen själv att i samband med granskningen av regeringens arbete ta ställning till om de av regeringens medlemmar tillämpade jävsreglerna är godtagbara.

I utskottets betänkande 2006/07:KU20 (s. 41 f.) redovisas att promemorian blev föremål för allmän beredning inom den dåvarande regeringen. Under beredningen bestämdes att en arbetsgrupp inom regeringen skulle bereda de frågor som togs upp i promemorian närmare och därefter redovisa arbetet för statsministern och övriga statsråd. Gruppen utarbetade ett utkast till slutsatser varefter regeringen i mars 1994 lät teckna ned vissa kommentarer, Etikfrågor i regeringsarbetet, som vägledning för statsråd vid bedömningen av etiska frågor i regeringsarbetet. I utskottets betänkande redovisas bl.a. följande om vad som angavs i kommentarerna om statsråds förmögenhetsförvaltning.

Förmögenhet bör inte vara någon diskvalifikation för att utöva statsrådstjänst. Ett statsråd bör också som regel vara oförhindrad att välja de former för placering av sina förmögenhetstillgångar som står öppna för andra medborgare. I sammanhanget bör följande grundläggande principer iakttas, nämligen

- att ett statsråd bör välja sådana former för placeringen av sina förmögenhetstillgångar och för förvaltningen av dem att han eller hon i möjligaste mån undviker intressekonflikter och jävssituationer i sin tjänsteutövning och
- att ett statsråd inte får för egen eller närståendes vinning på ett otillbörligt sätt dra fördel av sin ställning som statsråd och av in-

formation och kunskap som han eller hon inhämtar under tjänstgöringen, exempelvis genom att vid köp eller försäljning av förmögenhetstillgångar till sin egen eller närståendes förmån utnyttja information som statsrådet har fått i sin tjänst men som ännu inte har kommit till allmän kännedom.

Placeringar i bl.a. aktie-, ränte- och obligationsfonder, är såvitt avser av fonderna förvaltade värdepapper, neutrala från insider- och jävssynpunkt.

I fråga om placering i aktier bör statsråd i princip avhålla sig från korttidsaffärer. Som korttidsaffärer har därvid betraktats transaktioner genom vilka aktier både köps och säljs – eller säljs och köps åter – inom loppet av sex månader. Detta avser även konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning samt placeringar i obligationer, statsskuldväxlar, certifikat och liknande ränteinstrument.

Statsråd bör avhålla sig från placeringar i aktieoptioner, aktieterminer, ränteoptioner, ränteterminer, indexoptioner och indexterminer.

Riktlinjerna är avsedda att iaktas vare sig statsrådet själv förvaltar sina värdepapper eller förvaltningen har överlåtit åt någon annan.

### **Regeringsskrivelsen Intressekonflikter för statsråd**

I skrivelse 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd redovisade den dåvarande regeringen resultatet av sina strävanden att utveckla rutiner som säkerställer att statsråds förmögenhetsinnehav eller engagemang i andra verksamheter inte leder till intressekonflikter, insiderproblem eller jäv i uppdraget som statsråd. Särskilt påpekades att rutinerna byggde på överenskommelser mellan statsråden. I skrivelsen behandlades förbudet mot bisysslor i regeringsformen, förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla värdepappersinnehav samt regler om jäv. Vidare redovisades att de rutiner för insyn och kontroll som utvecklats hos regeringen innebar bl.a. att eget fondpappersinnehav ska redovisas offentligt, att närståendes fondpappersinnehav ska förtecknas hos Statsrådsberedningen, att engagemang i andra verksamheter vid sidan av uppdraget som statsråd samt tidigare anställningar och uppdrag redovisas offentligt och att jävssituationer bevakas genom granskning av ärendeförteckningar inför regeringssammanträden.

Det anges i skrivelsen att statsråden genom en överenskommelse i oktober 1994 eftergav sekretessen för de uppgifter om deras värdepappersinnehav som rättschefen i Statsrådsberedningen förtecknar. Detta skulle även gälla uppgifter om ändringar av innehaven.

I skrivelsen förklarades vidare att statsråden i juni 1995 i väntan på resultatet av överväganden om särskild förmögenhetsförvaltning för statsråd träffat en överenskommelse om att antingen helt avstå från handel med fondpapper eller uppdra åt en bank eller någon annan att sköta förvaltningen självständigt. Regeringen redovisade bedömningen att förmögenhetsförvaltning av den typ som med en engelsk term kallats blind trust förutsatte att man föreskrev avsteg från viktiga principer i vår rättsordning och utestängde allmänheten från insyn

i de förmögenhetsinnehav som förvaltningen omfattade. Just frånvaron av insyn i ett sådant system gjorde att det inte var bättre ägnat att skapa förtroende hos allmänheten än den offentliga redovisning av statsrådets förmögenhetsinnehav som fanns. Man borde därför inte lagstifta om sådan förvaltning för statsråd.

Konstitutionsutskottet behandlade regeringens skrivelse i sitt betänkande 1996/97:KU25 (avsnitt 4.1), som i övrigt avser granskning av regeringen. Utskottet hade ingenting att invända mot redovisningen i skrivelsen men noterade att de redovisade rutinerna till stor del byggde på överenskommelser mellan de sittande regeringsledamöterna. Utskottet ansåg det önskvärt att principer som var gemensamma för olika regeringar kunde nås för hur jävssituationer och andra intressekonflikter ska undvikas. Det kunde därför enligt utskottets mening finnas anledning för regeringen att initiera partiöverläggningar i dessa frågor.

### **Rutiner för statsrådets redovisning av finansiella instrument och tidigare uppdrag m.m.**

I en promemoria från Statsrådsberedningen (PM 1997:2), reviderad 2001-05-29, redogörs för förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla värdepappersinnehav. Enligt promemorian vänder den sig till personalen i Regeringskansliet. I promemorian anges att statsråden genom en överenskommelse har eftergett sekretessen för de uppgifter om deras innehav av finansiella instrument som rättschefen i Statsrådsberedningen förtecknar. Dessa innehav är öppna för press och allmänhet.

Regeringen beslutade den 26 oktober 2006 (SB2006/10647) att det i Regeringskansliet ska föras en förteckning enligt 11 § första stycket lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Detta överensstämde i sak med vad som gällt sedan 1997 enligt ett tidigare regeringsbeslut.

I tidigare granskningsärenden (bet. 2006/07:KU20 s. 52 f. och bet. 2009/10:KU20) redovisades i svarsskrivelser från Regeringskansliet vilka rutiner som gällde för statsrådets redovisning av finansiella instrument m.m. I redovisningen angavs bl.a. följande.

Ett statsråd som har ett sådant innehav ska anmäla sitt innehav så snart som möjligt efter tillträdet. När innehavet förändras genom förvärv eller överlåtelse görs en anmälan om förändringen. En sådan anmälan bör ske senast 14 dagar efter förvärvet eller överlåtelsen. En ny anmälan görs sedan en gång per år även om inga förändringar har skett.

Regelbundna transaktioner, som t.ex. sparande av ett visst belopp per månad i en värdepappersfond, behöver bara redovisas genom den årliga anmälan, som görs senast den 31 januari.

Ett innehav ska anmälas även om förvaltningen har uppdragits åt t.ex. en banks notariatavdelning. Anmälningsskyldigheten gäller däremot inte sparande i privata frivilliga försäkringar, i tjänstepensionsförsäkringar eller i premiepensionssystemet.

Statsråden ska anmäla även närståendes innehav av finansiella instrument. Som närstående räknas makar, sambor, registrerade partner och minderåriga barn. En sådan anmälan om närståendes innehav ska ske på samma sätt som för det egna innehavet.

Statsråden har vidare åtagit sig att till rättschefen i Statsrådsberedningen redovisa vissa andra förhållanden, såsom näringsverksamhet i bolag eller i annan form, avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt utbetalning av lön, pension eller liknande förmåner samt fortsatta betalningar från en arbetsgivares sida av pensionsavgifter eller liknande avgifter, avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande engagemang, dock inte engagemang för det egna partiet eller dess organisationer samt tidigare anställningar och uppdrag. Åtagandet gäller dock inte engagemang som upphört tidigare än fyra år före utnämningen till statsråd.

Redovisning ska vidare endast ske av engagemang hos sådana arbets- eller uppdragsgivare som rimligtvis kan tänkas förekomma som parter eller ha något väsentligt intresse i ett regeringsärende.

Överenskommelsen mellan statsråden innebär vidare att uppgifterna i förteckningen om statsrådets innehav och uppgifter om engagemang är öppen för insyn från allmänheten.

### *Pressmeddelande från LKAB*

I ett pressmeddelande från LKAB den 29 maj 2013 anfördes bl.a. följande.

Northland har i dag meddelat att det finns ett förslag på en långsiktig finansiell lösning som innebär att bolaget tillförs USD 335 miljoner genom emission av obligationer.

Ett konsortium bestående av Folksam, Metso, Norrskenet och Peab investerar var för sig USD 25 miljoner och därmed totalt USD 100 miljoner i Northlands obligationer. Genom investeringen erhåller konsortiet rätten att utse fyra av totalt sju styrelseledamöter. Syftet är att skapa ett erforderligt inflytande samt att tillföra kompetens med uppdraget att återupprätta förtroendet för bolaget.

Northland kommer i och med detta få en ny styrelse. Konsortiet har föreslagit Olav Fjell som styrelseordförande och kommer, när obligationserbjudandet är fulltecknat och godkänt, att föreslå ytterligare tre styrelseledamöter.

LKAB fick för en tid sedan förfrågan om att delta i konsortiet med målet att skapa förutsättningar för en långsiktig finansiering av Northland. LKAB har valt att genom det delägda riskkapitalbolaget Norrskenet tillföra kapital motsvarande USD 25 miljoner.

– Vi vill tillsammans med konsortiet återskapa förtroendet för Northland. Det är till gagn för företaget, vår region och för gruvbranschen i Sverige som helhet, säger Lars-Eric Aaro, vd och koncernchef på LKAB.

– LKAB har fullt fokus på att starta våra nya gruvor i Svappavaarafältet och genomföra vår tillväxtplan. Det här är en finansiell investering och det är därför Norrskenet gör investeringen. Norrskenet's huvuduppgift är att genom riskvilligt kapital bidra till ett breddat näringsliv i vår region, säger Lars-Eric Aaro.

– Vi inser att det är en stor uppgift för Northland att genomföra sin gruvinvestering och skapa långsiktig lönsamhet i sin verksamhet. Norrskenet's deltagande i obligationslånet ligger i linje med vårt uppdrag, att vara

en partner för utveckling av näringslivet i vår region och att investera i projekt som har potential att ge god avkastning, säger Per-Erik Lindvall, styrelseordförande för Norrskenet.

Norrskenet AB delägs av LKAB och utvecklingsbolagen Expandum AB i Gällivare och Progressum i Kiruna AB. Företaget grundades 1997 med syfte att öka tillgången på riskvilligt kapital i regionen.

### *Utredning och förundersökning om statsrådet Tobias Billströms aktieaffärer*

I ett pressmeddelande den 4 oktober 2013 från Ekobrottsmyndigheten anges att myndigheten tillsammans med Finansinspektionen inledde en utredning med anledning av uppgifterna som framkommit om Tobias Billströms köp av aktier i Northland Resources i februari 2013. Frågan handlar enligt pressmeddelandet om huruvida han kände till den räddningsplan som var på gång för gruvbolaget, där bl.a. helstatliga LKAB medverkade.

I ett pressmeddelande den 18 oktober 2013 från Ekobrottsmyndigheten anges att en förundersökning har inletts med anledning av Tobias Billströms aktieaffärer.

Den 25 oktober 2013 lades förundersökningen ned enligt ett pressmeddelande från Ekobrottsmyndigheten.

### *Regeringens beslut med anledning av att TV4 begärt att få ta del av uppgifter om statsrådet Tobias Billströms aktieköp*

Regeringen avslag den 24 oktober 2013 TV4:s begäran om att få ta del av uppgiften om när statsrådets Tobias Billström köpt aktier i Lappland Goldminers. Beslutet motiveras bl.a. med att det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men. Sekretess gällde därför enligt regeringen enligt 32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen.

Regeringskansliet lämnade den 8 oktober 2013 ut uppgifter till TV4 om vid vilka tidpunkter statsrådet Tobias Billström köpt aktier i Northland Resources. I Statsrådsberedningens skrivelse till TV4 anges att statsrådet Billström har eftergett sekretessen för dessa uppgifter.

### *Skriftliga frågor*

I en skriftlig fråga i juli 2013 (2012/13:651) från Jörgen Hellman (S) till statsminister Fredrik Reinfeldt undrar frågeställaren när Regeringskansliet först fick kännedom om att en affär mellan LKAB och Northland Resources diskuterades inom LKAB. En motsvarande fråga ställde Hannah Bergstedt samma dag (2012/13:652) och hon frågade även på vilka grunder statsrådet Billström bedömts som inte jävig.

Som svar på frågorna anförde statsrådet Peter Norman följande.

Jag och ett fåtal medarbetare, dock inte statsrådet Billström, informerades den 8 februari 2013 om att en affär diskuterades mellan LKAB och Northland Resources. Affären var en fråga för bolaget, och jag var i egen-skap av ansvarigt statsråd enbart informerad om omständigheterna. Saken

har inte avhandlats av regeringen. Någon fråga om jäv för statsrådet Billström har således aldrig varit aktuell.

I en skriftlig fråga i september 2013 (2012/13:763) frågade Mikael Damberg (S) statsminister Fredrik Reinfeldt om han hade förtroende för migrationsminister Tobias Billström. Som bakgrund angav frågeställaren bl.a. att migrationsminister Tobias Billström köpte 30 000 aktier i det krisdrabbade gruvbolaget Northland Resources i februari i år. Köpet gjordes bara fem dagar efter att Regeringskansliet fått information om att statliga LKAB försökte rädda bolaget.

Som svar på frågan anförde statsrådet Tobias Billström följande.

Jag har inte uppfattat mig ha någon annan information rörande Northland Resources än den som marknaden i övrigt har haft. För att öka avståndet och undvika framtida tvivel har jag sedan en tid tillbaka valt att använda mig av en utomstående förvaltare för mitt aktieinnehav.

### *Interpellationer*

Morgan Johansson (S) ställde den 7 november 2013 en interpellation (ip. 2013/14:100) till statsminister Fredrik Reinfeldt. Som bakgrund angav Morgan Johansson bl.a. statsrådet Tobias Billströms aktieaffärer. Morgan Johansson undrade i interpellationen vilka initiativ statsministern avsåg att ta för att regeringen och Regeringskansliet på ett tydligare sätt respekterar och skyddar den svenska offentlighetsprincipen.

I debatten i kammaren den 19 november 2013 med anledning av interpellationen anförde justitieminister Beatrice Ask följande.

Herr talman! Morgan Johansson har frågat statsministern vilka initiativ som statsministern avser att ta för att regeringen och Regeringskansliet på ett tydligare sätt ska respektera och skydda den svenska offentlighetsprincipen.

Frågan har överlämnats till mig. Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle. Vad offentlighetsprincipen slår fast är att allmänheten ska ha rätt till insyn i och kunna kontrollera myndigheternas agerande. Ett av de viktigaste uttrycken för offentlighetsprincipen är allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt är av stor betydelse för den allmänna debatten och medborgarnas ställningstaganden i olika samhällsfrågor. Sverige är ett föregångsland på detta område, inte minst i Europa. Det är en viktig prioritering för regeringen att i förhandlingsarbetet i EU värna offentlighetsprincipen och att bevaka att de regler som, till följd av ett svenskt initiativ, finns i EU på detta område upprätthålls.

Regeringskansliet är en öppen organisation. Offentlighet och insyn ska prägla verksamheten. Det görs betydande insatser inom Regeringskansliet för att på bästa sätt ge allmänheten och journalister en hög servicenivå. Varje ärende ska hanteras korrekt och skyndsamt. Ärenden som rör rätten att ta del av allmänna handlingar är högt prioriterade och behandlas med förtur för att tryckfrihetsförordningens krav på öppenhet och skyndsamhet i hanteringen ska säkerställas.

- - -

När det gäller uppgifter om statsråds aktieaffärer förs inom Regeringskansliet en förteckning över statsråds innehav av finansiella instrument.

Syftet med förteckningen, som vi tog initiativ till under Carl Bildt-regeringen, är att det ska finnas information om statsråds aktieinnehav, som de är skyldiga att anmäla. Enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller – och det här är viktigt – som huvudregel sekretess för den typen av förteckningar och för den information som ligger till grund för den här förteckningen. Statsråden har dock kommit överens om att själva förteckningen ska vara öppen för insyn för allmänheten och har alltså eftergett den sekretess som annars gäller.

Det intressanta är att titta i den skrivelse som Göran Persson lämnade till riksdagen. Den regering som efterträdde Carl Bildts regering redovisade sin syn på frågorna. Man instämde i vilka regelverk som ska gälla, som vi sedan dess har följt.

Skälet till att förteckningen finns och att den redovisas på det sättet är att statsrådets aktieinnehav ska kunna granskas. Information skyddas annars av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen. I grunden handlar det om uppgifter om enskildas personliga förhållanden, som lagstiftaren, det vill säga riksdagen, ansett bör vara skyddade av sekretess i vissa fall.

Det här är de grundregler som gäller. När vi prövar frågan använder vi gällande regler och den praxis som har utvecklats sedan förteckningen infördes - ingenting annat. Vi prövar naturligtvis frågan utifrån att det råder sekretess, och därför lämnas inte den typen av information ut. Det är en generell prövning som sker i varje ärende.

Jag är noga med att inte ad hoc-pröva ärenden av något slag utan att följa den praxisbildning som uppenbarligen har fungerat och ansetts riktig under regeringar med lite olika flagg.

Morgan Johansson har själv varit statsråd och känner naturligtvis väl till hur reglerna har tillämpats också tidigare. Det är viktigt att vi inte ändrar på den typen av hantering som gäller handlingar, sekretess och offentlighetsprincipen utan att vi följer de riktlinjer som riksdagen har lagt fast. Enda skälet till att vi har den öppenhet vi har är att statsråd själva har valt att lämna ut uppgifter. Det är därför som vi har förteckningen, som jag tycker är ett utmärkt dokument och som naturligtvis är viktigt för att allmänheten ska kunna granska statsråd på ett riktigt sätt.

- - -

Herr talman! Jag sade inledningsvis hur viktigt det är med öppenheten och offentlighetsprincipen. Jag delar Morgan Johanssons uppfattning på den punkten.

Vi diskuterar huruvida de regler som gäller för utlämnande av handlingar är korrekta eller inte och huruvida Regeringskansliet har använt gällande regler på ett korrekt sätt. Min uppfattning är att vi har gjort det.

Reglerna för sekretess handlar inte i första hand om enskilda ärenden, utan om huruvida utlämnande av vissa uppgifter kan anses vara till men för den personliga integriteten. Det är den prövningen som sker. Huvudregeln om sekretess är en fråga om att inte rent generellt lämna ut information om personliga förhållanden.

Nej, vi är inte rädda för öppenheten. Tvärtom! En av de viktigaste sakerna att värna är öppenheten i den offentliga förvaltningen och hur olika företrädare agerar. Det är vad som vaccinerar oss mot sådant som kan skapa problem i ett samhälle i form av korruption och mycket annat. Öppenheten är viktig.

När det gäller en begäran om att få ta del av handlingar som har sekretessmarkeringar ska det ändå göras en prövning. Då är det den generella prövningen som ska gälla. Det ska mycket till för att ändra på den. Huvudregeln är ändå att uppgifter som rör den personliga integriteten inte ska hanteras på det sättet.

Borgerliga statsråd har sedan Carl Bildts regeringstid valt att säkerställa att det upprättas en förteckning som beskriver innehav av finansiella instrument, och den förteckningen kan lämnas ut. Det är ett beslut fattat av statsråden. Sedermera följde Socialdemokraterna efter. Det är ett sätt att öka öppenheten. Beskriv inte det som något slags desperat åtgärd för att hemlighålla saker när det är precis tvärtom.

I interpellation 2013/14:221 till statsminister Fredrik Reinfeldt undrade Hillevi Larsson (S) om statsministern i sin egenskap av chef för Regeringskansliet tagit initiativ till att rättschefen på Statsrådsberedningen påbörjar ett arbete med att ge ut riktlinjer eller liknande kring offentlighetsprincipen i enlighet med förordningen (2008:66) med instruktion för Regeringskansliet.

I debatten den 17 januari 2014 anförde justitieminister Beatrice Ask bl.a. följande.

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle. Vad offentlighetsprincipen slår fast är att allmänheten ska ha rätt till insyn i och kunna kontrollera myndigheternas agerande. Ett av de viktigaste uttrycken för offentlighetsprincipen är allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt är av stor betydelse för den allmänna debatten och medborgarnas ställningstaganden i olika samhällsfrågor.

I den följande debatten anförde justitieminister Beatrice Ask bl.a. följande.

Vad gäller reglerna när det gäller statsråd och aktieinnehav har vi samma regler som har tillämpats av regeringar under väldigt lång tid. Det finns en upprättad förteckning över aktieinnehav, för att det ska granskas. Däremot lämnas inte övriga uppgifter ut. Det är riksdagens regler om sekretess för vissa uppgifter som ligger till grund för den ordning regeringen har valt att följa. Vi har alltså inte ändrat på rutinerna utan tycker att de är rimliga. Skälet till att listan ändå finns är att statsråden själva har bedömt att just den informationen ska finnas, för att allmänheten ska veta vilka aktieinnehav som finns. Vi har bara följt de rutiner som gäller utifrån riksdagens regler i frågan.

### *Tidigare granskning*

#### **Aktieinnehav, jäv och bisysslor**

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen granskat frågor om aktieinnehav eller andra frågor med anknytning till förbudet mot bisysslor i dåvarande 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen (numera 6 kap. 2 § andra stycket). Nedan betecknas paragrafen 6 kap. 9 § eftersom det var vad som gällde vid tiden för granskningarna.

Utskottet uttalade i sitt granskningsbetänkande 1979 (bet. 1978/79:KU30 s. 37) att statsministern, innan han utser ett statsråd, ska ta reda på att inga sådana omständigheter föreligger som åsyftas med bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen. Det var enligt utskottet i första hand när ett nytt statsråd tillträder, antingen det sker i samband med regeringsskifte eller eljest, som regeln i 6 kap. 9 § andra stycket blir aktuell. I vilken mån exempelvis ett aktieinnehav bör ha betydelse för statsministerns ställningstagande fick enligt utskottet bedömas från fall till fall. Vidare angav utskottet att genom att som skett på senare tid



nyttillträdande statsråds aktieinnehav offentliggörs blir frågan föremål för insyn och kontroll.

Under 1992/93 års granskning behandlade utskottet ingående frågor om statsråds privata ekonomiska förhållanden och deras betydelse för regeringsarbetet. Utskottet gjorde också en ingående bedömning av de olika frågor som granskningen aktualiserade. Statsrådets värdepappersinnehav granskades också under 1993/94 års granskning, och frågan om statsråds förmögenhetsförhållanden togs upp även under 1994/95 års granskning. Granskningarna har inte utmynnat i något uttalande om generellt förbud för statsråd att inneha aktier eller annan egendom.

I granskningsbetänkandet 1992/93:KU30 (s. 198) redogjorde utskottet för vilka råd när det gällde jäv som angavs i Statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen och i en promemoria från Statsrådsberedningen (SB PM 1987:2). Där anfördes att ett statsråd ska förvissa sig om att det vid ett visst regeringssammanträde inte kommer upp ärenden som statsrådet i annat sammanhang tagit befattning med eller i vilket statsrådet av andra orsaker är att anse som jävigt. I princip bör det undvikas att statsråd som är jävigt enligt någon av de jävsgrunder som anges i 11 § förvaltningslagen föredrar ärendet eller på annat sätt deltar i avgörandet av det vid regeringssammanträdet. Också i tveksamma fall bör statsrådet avstå från att delta i avgörandet. Bedömer statsrådet att denna inte bör delta i avgörandet av ett regeringsärende som ligger inom hans direkta ansvarsområde bör han eller hon vidtala något annat statsråd att föredra ärendet samt underrätta statsministern och protokollföraren om detta. Statsrådet deltar då inte heller i avgörandet av ärendet. Om ett statsråd anser sig vara jävigt i ett ärende som ligger utanför hans eller hennes direkta ansvarsområde anmäler statsrådet att han eller hon inte deltar i avgörandet av ärendet till statsministern och protokollföraren.

Vid 1992/93 års granskning av statsråds innehav av värdepapper, jäv m.m. (bet. 1992/93:KU30 avsnitt 10) framhöll utskottet bl.a. att regeringsformen inte innehåller något uttryckligt stadgande om statsministerns ansvar för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 9 § regeringsformen. Statsministern är emellertid den som enligt regeringsformen tillsätter övriga statsråd, och han har även rätt att entlediga ett statsråd både på statsrådets egen begäran och i annat fall. Därigenom kom, som utskottet framhållit i tidigare granskningsärenden, ansvaret för att statsråden uppfyller kraven i första hand att ligga på statsministern. Det ankom således enligt utskottets mening på statsministern att innan ett statsråd utnämns ta reda på att inga sådana omständigheter som avses med 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen föreligger. Utskottet konstaterade att samtliga regeringsbildare under efterkrigstiden varit av den uppfattningen att statsministern har det yttersta och formella ansvaret för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen har i första hand till syfte att värna om statsrådstjänstens integritet. Huruvida innehav av ett speciellt uppdrag, utövande av viss verksamhet, ägande av viss typ av egendom eller andra intressebindningar är ägnade att rubba förtroendet för statsrådet fick därvid enligt utskottet

bedömas från fall till fall. Något generellt förbud för statsråd att inneha t.ex. aktier borde således inte utfärdas. Utskottet ansåg emellertid att det är viktigt att ledamöter av regeringen är medvetna om att intressekonflikter kan uppstå och vidtar de försiktighetsåtgärder som kan göras för att förhindra att deras förtroende hos allmänheten rubbas. Utskottet ansåg det vara viktigt att man skiljer mellan sådana förhållanden som är ägnade att rubba förtroendet för ett statsråd och förhållanden som konstituerar jäv för statsrådet i ett visst ärende. Även om en jävssituation inte föreligger kunde således ett deltagande i ett visst beslut medföra att allmänhetens förtroende för ett visst statsråd rubbas. Utskottet ansåg i sin bedömning att ett förmögenhetsinnehav inte generellt sett borde hindra en person från att inneha en statsrådspost men att regler borde skapas för att underlätta undvikande av jävssituationer eller andra förtroenderubbande situationer. I en reservation ansåg de socialdemokratiska ledamöterna, att vissa statsrådsposter var mer känsliga från förtroendesynpunkt än andra och att undantag från huvudregeln att statsråd inte borde förbjudas att äga aktier måste göras för näringsministern och det statsråd som har ansvar för utrikeshandel och vapenexport. Det fick nämligen anses vara klart olämpligt att innehavare av dessa poster var invecklade i ekonomisk verksamhet av något slag som har direkta bindningar till företag t.ex. genom aktier.

I samma granskningsbetänkande behandlade utskottet frågan om statsrådet Mats Odells engagemang i ett privat vårdhem utgjort utövande av verksamhet i den mening som avses i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Av utredningen framgick att Odell vid tiden för sitt tillträde som kommunikationsminister var delägare i några aktiebolag och handelsbolag, av vilka två drev vårdhemsverksamhet och att bolagen drevs som familjeföretag.

Bolagens sammanlagda bruttointäkter uppgick under 1992 till 55 miljoner kronor. När Odell tillträdde som statsråd lämnade han sina uppdrag i bolagens styrelser och deltog inte i skötseln av bolagen. Han informerade inte i samband med regeringsbildningen statsministern om sitt engagemang i familjeföretagen. Granskningen i denna del föranledde inte något uttalande av utskottet. I en reservation anförde de socialdemokratiska ledamöterna bl.a. att verksamheten inte varit av begränsad omfattning och att det funnits risk för att Odell i egenskap av ägare tvingats gripa in i vårdhemmets skötsel. Han borde vidare självklart ha upplyst statsministern om förhållandena i samband med regeringsbildningen, och för denna underlåtenhet kunde Odell enligt reservationen inte undgå kritik.

Vid 1993/94 års granskning (bet. 1993/94:KU30 avsnitt 18) hänvisade utskottet till den närmast föregående granskningen och ansåg inte att det innevarande årets granskning – som inte innefattat någon självständig utredning av i vilken omfattning jäv eller jävsliknande situationer uppstått för statsråden – gav anledning till något uttalande från utskottets sida. I ett särskilt yttrande vidhöll de socialdemokratiska ledamöterna sin tidigare uppfattning.

I betänkandet anges (s. 158) att regeringen sedan 1992 hade tillämpat en ordning när det gäller innehav aktier som innebar att aktieinnehavet i sig, oberoende av dess storlek eller det aktuella ärendets förväntade resultat, hindrar

statsrådet i fråga från att deltagande i ärendets behandling. Förfarandet var följande. Dagen före ett regeringssammanträde får rättschefen i Statsrådsberedningen ärendeförteckningarna från samtliga departement. Rättschefen går igenom förteckningarna och jämför dem med aktuella uppgifter om statsrådets aktieinnehav. Om något statsråd äger aktier i ett bolag som på något sätt berörs av ett ärende anmäls detta till protokollföraren, som anmäler saken vid regeringssammanträdet, där man sedan tar ställning till jävsfrågan. En anmälan sker oberoende av aktieinnehavets storlek. Anmälan sker även i de fall ett statsråd inte har aktier i det berörda bolaget, men bolaget ingår i en koncern där statsrådet har aktier i ett annat av koncernens bolag. Berörda statsråd deltar inte i behandlingen av ett ärende som anmäls på detta sätt.

Vid 1994/95 års granskning av statsråds förmögenhetsförhållanden (bet. 1994/95:KU30 avsnitt 18) ansåg utskottet att den då avgångne statsministern Carl Bildt vid sin regeringsbildning borde ha förutsett att situationer kunde uppstå där bl.a. utrikeshandelsminister Ulf Dinkelspiels delägarskap i ett fondkommissionsföretag, som också förvaltade hans aktieinnehav, skulle kunna leda till misstro från allmänhetens sida. Carl Bildt måste därför anses ha tagit för lättvindigt på sin uppgift som regeringsbildare även utifrån den då aktuella aspekten, och han kunde inte anses ha levt upp till sitt ansvar för att statsråden uppfyllde kraven i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. I en reservation ansåg M-, FP-, och C-ledamöterna att utskottet inte borde göra någon annan bedömning av frågan om Carl Bildts ansvar som regeringsbildare än vad utskottet tidigare gjort.

Frågan om jäv för statsråd behandlades också i granskningen under riksmötet 1995/96 (bet. 1995/96:KU30 avsnitt 12). Ärendet avsåg om det förelegat jäv för statsråden Jan Nygren och Anders Sundström att delta i ett regeringsbeslut om permutation av en stiftelse. Anders Sundström hade inte uppmärksammat att permutationsärendet rörde en ekonomisk förening där han före sitt inträde i regeringen haft att göra med permutationsfrågan som styrelseledamot och styrelseordförande. Jan Nygren hade, innan han blev statsråd, varit anställd som marknadschef hos en annan ekonomisk förening som också var berörd av utgången i permutationsärendet. Utskottet ansåg att Anders Sundström inte bort delta i regeringens beslut. Vad beträffade Jan Nygrens befattning med ärendet ansåg utskottet inte att omständigheterna var sådana att han bort avstå från att delta i regeringsbeslutet.

Under riksmötet 1996/97 behandlade utskottet (bet. 1996/97:KU25 avsnitt 4) utöver regeringens ovan nämnda skrivelse 1996/97:56 också statsminister Göran Perssons ansvar för att statsrådet Leif Pagrotsky uppfyllde kraven i 6 kap. 9 § regeringsformen. I det ärendet konstaterade utskottet att Leif Pagrotsky, då han utsågs till statsråd, ägde aktier och andra värdepapper till ett värde av flera miljoner kronor samt att vederbörlig anmälan gjordes till rättschefen i Statsrådsberedningen och att innehavet redovisades i ett pressmeddelande den 17 april 1996 från Statsrådsberedningen. Utskottet noterade att det enligt uppgifter från Statsrådsberedningen inför Pagrotskys förordnande som statsråd och ansvarig för ärenden om vapenexport förutsatts att han skulle

sälja alla aktier i företag som kunde förutses som sökande i sådana ärenden, och att så också skett. Pagrotsky hade inte heller i något fall på grund av jäv måst överlämna ett ärende inom sitt eget ansvarsområde till ett annat statsråd. Utskottet ansåg inte att granskningen föranledde något uttalande.

Våren 2007 granskade utskottet (bet. 2006/07:KU20 s. 37 f.) utrikesminister Carl Bildts uppdrag och finansiella intressen och statsrådet Mats Odells ägarintressen i ett privat vårdhem. Vad gällde utrikesminister Carl Bildts optioninnehav i ett företag omfattade granskningen bl.a. risken för jäv vid ett regeringsbeslut och att Carl Bildt inte hade anmält sitt totala innehav av optioner till Statsrådsberedningens förteckning. Utskottet ansåg att jäv inte hade förelegat och slog fast att de uppgifter som lämnas till Statsrådsberedningens förteckning ska vara korrekta och fullständiga. Utskottet anförde bl.a. följande.

Som utrikesminister Carl Bildt själv medgett har han – av förbiseende – underlåtit att till Statsrådsberedningen anmäla sitt totala innehav av optioner i Legg Mason, förrän han genom medier uppmärksammats på försummelsen. Han har då kompletterat sin anmälan. Någon betydelse för bedömningen av hans situation i jävshänseende har denna försummelse inte haft. Utskottet vill dock slå fast att de uppgifter som lämnas till Statsrådsberedningens förteckning ska vara korrekta och fullständiga.

Kritik har riktats mot såväl utrikesminister Carl Bildt som statsminister Fredrik Reinfeldt för Carl Bildts tidigare engagemang i olika kommersiella företag och kvarstående optioner i Legg Mason. Med anledning av detta finns anledning för utskottet att något utveckla synen på det politiska uppdraget i sig och på dess förhållande till samhället i övrigt. Utskottet vill betona värdet av erfarenhet av politiska förtroendeuppdrag och av politiskt arbete i övrigt. De flesta politiker är också angelägna om att hålla breda kontaktytor med samhällets olika delar. I lika hög grad vill dock utskottet betona värdet av att människor kommer in i politiken med egna erfarenheter från och kunskaper om andra delar av samhället. Det kan vara fråga om erfarenheter från olika yrken, från uppdrag i organisationer eller i näringslivet. Sådana erfarenheter är enligt utskottets mening berikande i det politiska arbetet, likaväl som erfarenhet av politiskt arbete kan vara berikande för verksamhet inom samhället i övrigt. En möjlighet för människor att växla mellan dessa olika områden bör således bejakas.

Beträffande de optioner i Legg Mason som Carl Bildt erhållit som styrelseledamot har hävdats att han genom detta innehav handlat i strid med de av Etikkommittén utfärdade rekommendationerna att statsråd inte ska göra placeringar/handla i optioner. Gentemot detta har invänts att utrikesminister Carl Bildt inte har gjort några placeringar eller handlat i optionerna och att rekommendationerna inte avser den situation som han befinner sig i. Utskottet delar uppfattningen att det är skillnad mellan att aktivt handla i optioner eller terminer och att ha erhållit optioner som ersättning för styrelsearbete. Vad avser det förstnämnda handlings sättet anser utskottet att de nämnda rekommendationerna har goda skäl för sig, medan den sistnämnda situationen bör bedömas efter sina egna speciella förutsättningar och likställas med innehav av andra värdepapper och tillgodohavanden.

I betänkandet finns i denna del en reservation (S, V, MP). Reservanterna ville bl.a. erinra om att den s.k. etikkommittén varit angelägen om att framhålla att statsråden – eftersom de inte bör kunna ens misstänkas för att handla i strid

med kraven på integritet och opartiskhet – borde iaktta ett betryggande säkerhetsavstånd till gränsen för vad som kan vara ägnat att skada tilltron till dem.

Vad gäller granskningen av statsrådet Mats Odells ägarintressen i ett privat vårdhem granskade utskottet risken för jäv i samband med statsrådets tjänsteutövning. Utskottet noterade att utskottet vid 1992/93 års granskning hade granskat statsrådet Mats Odells engagemang i ett privat vårdhem när han var kommunikationsminister. Utskottets uppfattning var att statsrådets privatekonomiska intressen kunde vara mer känsliga vid detta tillfälle, dvs. vid granskningen 2006/07, med tanke på hans ansvarsområden inom regeringen. Utskottet förutsatte dock att gällande normer och rekommendationer för undvikande av jävssituationer följdes samt att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen. I denna del finns i betänkandet ett särskilt yttrande (V). I yttrandet anfördes bl.a. att Vänsterpartiet såg den gråzon som finns vad gäller statsrådets ekonomiska intressen som ett demokratiskt problem. Vänsterpartiet efterlyste en stringentare praxis eller ett tydligare regelverk för statsrådets värdepappersinnehav eller andra ekonomiska intressen.

Våren 2010 granskade utskottet (bet. 2009/10:KU20 s. 117 f.) vissa frågor om jäv för statsråd. Granskningen gällde bl.a. statsrådet Mats Odells försäljning av sitt ägande i Bellstasund AB. Granskningen föranledde inget uttalande av utskottet.

### **Sekretess**

Utskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen granskat regeringens och Regeringskansliets hantering av hemliga handlingar. Utskottets tidigare granskningar har i stor utsträckning tagit sikte på rutinerna för diarieföring av hemliga handlingar och handläggningsrutiner vid begäran att få ta del av allmänna handlingar, särskilt mot bakgrund av tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamt handläggning.

Utskottet framhöll i sin granskning hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 46) att sekretessprövningar inte får göras slentrianmässigt utan att noggranna prövningar måste göras i varje enskilt fall. Utskottets allmänna intryck vid den då genomförda granskningen var att man vid de granskade departementen eftersträvat att lämna ut så mycket som möjligt och att de gjort noggranna sekretessprövningar i ärendena.

I ett granskningsärende våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 118 f.) aktualiserades frågan om individuell sekretessprövning av alla de uppgifter som omfattas av en begäran. I en promemoria till utskottet anförde Regeringskansliet bl.a. att det i tryckfrihetsförordningen och OSL förutsätts att det vid sekretessprövningar görs en individuell prövning av de uppgifter som förekommer. Efter en sådan individuell prövning kan enligt Regeringskansliet dock även enstaka – i och för sig normalt harmlösa – uppgifter bedömas omfattas av sekretess eftersom information kan tas fram genom ”pusselläggning” (s. 124). Granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Våren 2013 granskade utskottet även Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar (bet. 2012/13:KU20 s. 219 f.). Utskottet anförde att alla som begär ut allmänna handlingar ska behandlas lika, vilket följer av den s.k. likhetsgrundsatsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, och att det kan starkt ifrågasättas om en myndighet under pågående beredning på eget initiativ lämnar ut en begärd handling – eller uppgifter ur den – till andra än den som har begärt ut den. Utskottet konstaterade att Näringsdepartementets agerande hade varit felaktigt. Det gick inte utesluta att departementet agerade för att få ut sin version först och det skedde på ett sätt som missgynnade den journalist som hade begärt ut handlingen. Näringsministern är ytterst ansvarig för hur ärendet hanterades. Vidare anförde utskottet att statsministern bär ett övergripande ansvar för att Regeringskansliet som helhet har den organisation och de rutiner som krävs för att tryckfrihetsförordningens regler om handlingsutlämnande ska kunna efterlevas. Regeringskansliets organisation bedömdes inte vara anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen och utskottet förutsatte att man inom Regeringskansliet påskyndar det förbättringsarbete som har inletts. Utskottet såg även anledning att framhålla vikten av en god offentlighetsstruktur. I denna del finns i betänkandet en reservation (M, FP, C, KD).

I samma betänkande (s. 264 f.) uppmärksammade utskottet i granskningen av regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien även hanteringen av vissa handlingar.

Hösten 2013 granskade utskottet (bet. 2013/14:K10 s. 38 f.) regeringens prövning av sekretess med hänvisning till s.k. pusselläggning. I betänkandet nämns att om det finns risk för att ett utlämnande av ett stort antal uppgifter om likartade förhållanden sammantaget kan medföra skada, även om uppgifterna var för sig är harmlösa, ska de enligt Högsta förvaltningsdomstolen omfattas av sekretess. Utskottet noterar att en utveckling där frågan om risken för en sådan pusselläggning aktualiseras allt oftare skulle kunna riskera att göra sekretessprövningar med anledning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar mer komplicerade och tidskrävande. Det material som omfattas av årets granskning har emellertid inte visat att risken för pusselläggning har legat till grund för beslut om sekretess annat än i begränsad omfattning. Utskottet understryker både vikten av en så stor öppenhet som möjligt och kravet på skyndsamt handläggning i ärenden om allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

### *Svarspromemorior från Regeringskansliet*

#### **Aktieaffärer**

Utskottet ställde den 4 februari 2014 ett antal frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

Som svar på frågorna överlämnade Regeringskansliet den 25 februari 2014 promemorior från Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Statsrådsberedningen samt tre bilagor (bilaga A4.2.3). Bilagorna är bl.a. kopior av

Statsrådsberedningens promemorior Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla värdepappersinnehav 1997:2 och Jäv och bisysslor i tjänsten 1987:2.

Som svar på en fråga bl.a. om vilka riktlinjer och överenskommelser för bisysslor och intressekonflikter för statsråden som gällde under den tid som anmälan avser anförs i svarspromemorian från Statsrådsberedningen att statsråden i anslutning till regeringsbildningen hösten 2006 kom överens om vad som skulle gälla för statsrådets anmälningar av finansiella instrument. Detta har redogjorts för i konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU20 avsnitt 1.3. Vad som återges där har fortsatt gälla och gäller alltså. Överenskommelsen har inte dokumenterats särskilt eftersom det inte har ansetts påkallat.

Vidare anförs att ett statsråd som har finansiella instrument anmält sitt innehav så snart som möjligt efter tillträdet. En ny anmälan görs sedan – även om inga förändringar har skett – en gång per år. Vidare görs anmälan när innehavet förändras genom förvärv eller överlåtelse. Anmälan om förändring bör ske senast 14 dagar efter förvärvet eller överlåtelsen. Regelbundna transaktioner, exempelvis sparande av ett visst belopp per månad i en värdepappersfond, redovisas emellertid bara genom den årliga anmälan.

I promemorian anförs att med finansiella instrument avses bl.a. aktier, obligationer, andelar i värdepappersfonder och privatobligationer. Ett innehav ska anmälas även om förvaltningen har uppdragits åt t.ex. en banks notariatavdelning. Anmälningsskyldigheten gäller inte sparande i privata frivilliga försäkringar, i tjänstepensionsförsäkringar eller i premiepensionssystemet.

Det anförs också att statsråden har kommit överens om att de även ska anmäla närståendes innehav av finansiella instrument. Som närstående räknas makar, sambor, registrerade partner och minderåriga barn. En anmälan om närståendes innehav sker på samma sätt som för det egna innehavet.

Vidare anförs att statsråden har åtagit sig att, på samma sätt som i fråga om finansiella instrument, redovisa andra förhållanden, nämligen:

- Näringsverksamhet i bolag eller i annan form
- Avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt utbetalning av lön, pension eller liknande förmåner samt fortsatta betalningar från en arbetsgivares sida av pensionsavgifter eller liknande avgifter
- Avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande engagemang. Det gäller andra engagemang än engagemang för det egna partiet och dess organisationer
- Tidigare anställningar och uppdrag. Engagemang som upphört tidigare än fyra år före utnämningen till statsråd behöver inte redovisas. Redovisning behöver endast ske av engagemang hos sådana arbets- eller uppdragsgivare som rimligtvis kan tänkas förekomma som parter eller ha något väsentligt intresse i ett regeringsärenden.

Vidare anfördes att anmälan görs till rättschefen i Statsrådsberedningen. Rättschefen redovisar sedan uppgifterna om statsrådets innehav och engagemang i särskilda förteckningar. Slutligen innebär överenskommelsen att dessa förteckningar över statsrådets engagemang ska vara öppna för insyn från allmänheten.

Det anfördes även i promemorian att de rutiner som tillämpas inför regerings-sammanträdena för att undvika jäv och intressekonflikter alltså är de rutiner som redovisats av rättschefen i Statsrådsberedningen i anledning av konstitutionsutskottets granskning våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 58).

I promemorian anfördes även att det inte har gjorts en bedömning med slutsatsen att statsrådet Tobias Billströms innehav är oförenliga med statsrådets uppdrag.

I svarspromemorian från Justitiedepartementet anfördes att statsrådet Tobias Billström förvärvade aktier i Northland Resources första gången i april 2009 och att han alltså har ett aktieinnehav i bolaget.

Vidare anfördes att statsrådet Tobias Billström inte har varit ansvarig i något avseende för hanteringen av frågor om bolagsstyrningen av LKAB. Han deltog emellertid i regeringens beslut om skrivelsen 2013 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2012/13:140). Skrivelsen innehåller bl.a. en beskrivning av de statliga bolagens verksamhet under 2012 och fram t.o.m. den 1 maj 2013. Vid regeringssammanträdet den 10 februari 2011 deltog inte statsrådet vid behandlingen av Näringsdepartementets ärende om överklagande av Bergmästarens beslut om bearbetningskoncession för området Sahavaara K nr 1 i Pajala kommun, Norrbottens län. Vid regeringssammanträdet den 10 maj 2012 deltog inte statsrådet vid behandlingen av Socialdepartementets ärende Överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen m.m. avseende detaljplan för Tapuli gruva i Pajala kommun.

Det anfördes också att statsrådet Tobias Billström i egenskap av aktieägare i Northland Resources erhållit sedvanligt nyhetsbrev från bolaget. Sådana nyhetsbrev får enligt gällande rätt inte innehålla information som inte är känd för marknaden i övrigt. Några andra kontakter har inte förekommit mellan Northland Resources och statsrådet.

Som svar på en fråga från utskottet om företrädare för regeringen fått information om förhållanden i bolaget Northland Resources utöver vid ett tillfälle den 8 februari 2013 anfördes i svarspromemorian från Finansdepartementet att enligt en promemoria benämnd Insiderförteckning gällande LKAB:s Project Phoenix, som finns i LKAB:s årsakt för 2013 fick bolagets förvaltare den 9 februari 2013 information av bolagets verkställande direktör om att projektet fanns och om dess aktuella status. Project Phoenix var LKAB:s projektnamn för en eventuell investering i Northland Resources.

Vidare anfördes att information om projektet även lämnades till företrädare för Finansdepartementet per telefon och vid ett antal möten under våren 2013 enligt anteckningar i bl.a. LKAB:s årsakter för 2012 och 2013. Ett första möte hölls den 21 februari 2013 vid vilket bl.a. statsrådet Norman, ansvarig stats-



sekreterare samt bolagets styrelseordförande och verkställande direktör deltog. Vidare hölls ett möte den 7 mars 2013 då bolagets presentation Project Phoenix Diskussionsunderlag 15 februari 2013 överlämnades och diskuterades. Vid mötet närvarande representanter från bolaget och tjänstemän från Finansdepartementet. Ett möte mellan statsrådet Norman, ansvarig statssekreterare och LKAB:s styrelseordförande hölls den 3 april 2013. Information om projektet lämnades även vid ett möte mellan tjänstemän från Regeringskansliet och LKAB den 18 april 2013. Slutligen kan noteras att Project Phoenix diskuterades vid ett möte den 10 juni 2013 mellan representanter för bolaget och ägaren, bl.a. statsrådet Norman, ansvarig statssekreterare samt bolagets styrelseordförande och verkställande direktör.

### **Sekretess**

Utskottet ställde den 4 februari 2014 ett antal frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

Som svar översände Regeringskansliet den 25 februari 2014 promemorior från Justitiedepartementet och Statsrådsberedningen (bilaga A4.2.4).

Som svar på utskottets frågor kring justitieminister Beatrice Asks uttalanden i interpellationsdebatten den 19 november 2013 anförs i promemorian från Justitiedepartementet att uttalandet om en praxisbildning tar sikte på den förteckning som aktualiserats i granskningsärendet och som förs inom Regeringskansliet över statsrådets anmälningar om innehav av finansiella instrument. Enligt offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser om sekretess för offentliga funktionärens innehav av finansiella instrument gäller som huvudregel sekretess för den typen av förteckningar och för den information som ligger till grund för en sådan förteckning (32 kap. 6 §). Statsråden har dock kommit överens om att själva förteckningen ska vara öppen för insyn för allmänheten. Överenskommelsen har inte ansetts innebära att sekretessen eftergetts även för den information som ligger till grund för den öppna förteckningen. För de närmare uppgifterna om statsrådets anmälda innehav av finansiella instrument tillämpas därför huvudregeln om sekretess. Det innebär att det på sedvanligt sätt görs en noggrann sekretessprövning när någon begär att uppgifter som inte framgår av den öppna förteckningen ska lämnas ut med stöd av offentlighetsprincipen.

Vidare anförs att den första överenskommelsen om att statsråden ska redovisa sina innehav av finansiella instrument i en öppen förteckning träffades i mitten av 1990-talet mellan statsråden i den dåvarande regeringen. Detta framgår av regeringens skrivelse 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd. Efterföljande regeringar har haft en liknande ordning. Detsamma gäller den nuvarande regeringen.

Det anförs också att justitieministerns uttalande om praxisbildning hänvisar dels till förteckningarnas offentlighet, dels till den sekretessprövning som görs i varje enskilt fall. Syftet med uttalandena i interpellationsdebatten var att belysa att den tillämpliga lagstiftningen om sekretess för offentliga funktionärens

aktieinnehav är utformad med en presumtion för sekretess. I omedelbar anslutning till uttalandena lyftes också fram att det i grunden handlar om uppgifter om enskildas personliga förhållanden som lagstiftaren, alltså riksdagen, ansett generellt bör vara skyddade av sekretess.

I svarspromemorian från Statsrådsberedningen anförs att begäran från TV4 att ta del av uppgifter om när statsrådet Billström förvärvat aktier i Lappland Goldminers kom in per telefon den 4 oktober 2013. Besked lämnades samma dag att uppgiften bedömdes omfattas av sekretess med stöd av 32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen. TV4 begärde senare samma dag myndighetens prövning i sekretessfrågan.

Vidare anförs att den beskrivning som gavs i svar till utskottet i mars 2007 (bet. 2006/07:KU20 del 2, s. 55 och 96) gäller alltså. Även regeringens beslut den 26 oktober 2006 om anmälan av innehav av finansiella instrument gäller fortfarande. Statsrådsberedningens promemoria Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla värdepappersinnehav är i sak giltig men den ses löpande över liksom övriga promemorior i Statsrådsberedningen.

Vidare anförs att sedan 2006 är rutinen sådan att en ändring i innehavet av värdepapper redovisas genom att de därefter aktuella uppgifterna redovisas vid närmast följande uppdatering av förteckningen. Av förteckningen framgår vilket slags finansiella instrument som innehas, antal eller andelar av det finansiella instrumentet samt vilket värde innehavet beräknas ha. Förteckningen uppdateras minst en gång om året.

Som svar på en fråga om vilken typ av sekretess som har eftergetts anförs att den aktuella sekretessen gäller till skydd för enskilda i viss verksamhet och har eftergetts beträffande de uppgifter som framgår av den förteckning som rättschefen har upprättat. Regeringskansliet har inte kännedom om några andra särskilda överväganden än vad som framgår av tidigare granskningsärenden i motsvarande frågor.

Utskottet översände kompletterande frågor i en skrivelse den 27 februari 2014 till Regeringskansliet.

Som svar på frågorna överlämnades den 20 mars 2014 en promemoria från Statsrådsberedningen (A4.2.5).

I promemorian anförs att förteckningen över statsrådets innehav av finansiella instrument uppdateras minst en gång per år. Statsråden anmäler årligen sina innehav till rättschefen. När uppgifterna har sammanställts upprättas en ny förteckning. Därefter kan förteckningen uppdateras under året när behov uppstår, exempelvis vid förändringar i regeringens sammansättning. När det kommer en begäran om att få ta del av förteckningen handläggs ärendet enligt sedvanliga rutiner. Den senast upprättade förteckningen lämnas då ut. Förteckningen har uppdaterats tolv gånger sedan 2009.

På en fråga från utskottet om huruvida rutinerna för uppdatering av förteckningen innebär att ett statsråd kan göra korttidsaffärer med finansiella instrument utan att detta kommer att framgå av förteckningen konstateras i svarspromemorian att den möjligheten finns. Vidare anförs att Regeringskansliet

därför avser att före sommaren införa rutiner som syftar till att korttidsaffärer med finansiella instrument ska framgå av förteckningen.

### *Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt*

Utskottet genomförde den 17 april 2014 en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, bilaga B8.

Statsminister Fredrik Reinfeldt anförde bl.a. att uppdraget som statsråd ställer särskilda krav på innehavarens integritet. Grundläggande är de regler som tar sikte på att hindra att statsrådets privata intressen eller de intressen som statsrådet har i någon annan egenskap kolliderar med de samhällsintressen som statsrådet ska tjäna. Det gäller regler om bisysslor, förmögenhetsinnehav och jäv. Av regelverk och uttalanden följer att det inte är oförenligt med uppdraget som statsråd att äga värdepapper. Att köpa eller sälja aktier är inte heller förbjudet för ett statsråd. Den löpande förvaltningen kan vid behov överlämnas till en särskild förvaltare. Statsråden har liksom alla andra att följa gällande lagar och föreskrifter. Ett statsråd får inte bryta mot insiderlagstiftningen, ett statsråd ska inte för egen eller närståendes vinning på ett otillbörligt sätt utnyttja sin ställning som statsråd och ett statsråd bör vid köp av finansiella instrument söka undvika att hon eller han genom köpet hamnar i intressekonflikter och jävssituationer i sitt uppdrag.

Vidare anförde Fredrik Reinfeldt att regeringen har bestämt att det i Regeringskansliet ska föras en förteckning över statsrådets innehav av finansiella instrument. Ordningen innebär att statsrådets värdepappersinnehav redovisas offentligt – detta i enlighet med vad som tillämpades innan den här regeringen tillträdde. Som framgår av Regeringskansliets skriftliga svar till utskottet har varken Regeringskansliet, denna regering eller tidigare regeringar funnit anledning att formalisera ordningen. Syftet med att rättschefen i Statsrådsberedningen upprättat vad som kallas förteckningen är att det ska finnas öppen information om statsrådets innehav av finansiella instrument. Förteckningen uppdateras vid behov, bl.a. i samband med förändringar i regeringens sammansättning. Utskottet har fått ta del av en förteckning. Av den framgår vad det är för slags värdepapper, hur många statsrådet äger och värdet av innehavet vid respektive anmälningstidpunkt.

Fredrik Reinfeldt anförde vidare att som statsminister har han det yttersta ansvaret för att i möjligaste mån förebygga att det uppstår intressekonflikter och jävssituationer i regeringsarbetet. Det gäller vid regeringsbildning och vid ändringar i regeringens sammansättning, men det gäller också under regeringens pågående arbete. Ansvaret för att följa regler och rutiner ligger ytterst på statsrådet självt.

På en fråga om det inte vore säkrare att minimera risken genom att statsråd inte äger aktier i enskilda företag anförde statsministern att detta är en samhällsdebatt som har funnits under lång tid. Man är naturligtvis fri att ha olika uppfattningar om detta. Som regeringschef måste man säkerställa att ansvariga statsråd följer svensk lag. Ett statsråd i en svensk regering är tillåten att äga,

köpa och sälja aktier. När det gäller många av frågorna kopplat till närhet till enskilda bolag och intressen används ofta ordet prövande av jäv. Finns det en jävssituation? Inför varje regeringsbeslut har expeditions- och rättschefer i Regeringskansliet att pröva att den typen av jäv inte finns.

Vidare anförde statsminister Fredrik Reinfeldt att grundutgångspunkten är att statsråd har rätt att förvärva aktier med de begränsningar som han har redogjort för. I det här specifika fallet är det kopplat till ett enskilt statsråd, nämligen Tobias Billström, som på direkta frågor själv sammanfattat med att säga: Jag förstår att detta väcker frågor. Jag har därför själv dragit slutsatsen att jag ska överföra mitt aktieinnehav till extern förvaltare.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen har inte visat att det förekommit några formella fel kring statsrådet Tobias Billströms affärer med finansiella instrument. I granskningen har inte heller framkommit att det har gjorts några fel i samband med bedömningen av sekretessen för uppgifter om tidpunkterna för statsrådet Tobias Billströms köp av aktier.

Utskottet förutsätter att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen.

Utskottet anser att det är viktigt att det framgår av förteckningen över innehav av finansiella instrument om det har förekommit korttidsaffärer med finansiella instrument. Därför välkomnar utskottet att Regeringskansliet avser att införa rutiner som syftar till att korttidsaffärer ska framgå av förteckningen.

# Reservationer

Följande reservationer har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

## **1. Regeringens information till riksdagen angående bemanningen av insatsorganisation 2014 (avsnitt 1.4)**

av Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Cecilia Brinck (M) och Sedat Dogru (M).

Granskningen rör huruvida regeringen i sin styrning av Försvarsmakten har säkerställt genomförandet av riksdagens försvarsbeslut om insatsorganisation 2014 samt om regeringen har följt gällande regler för information till riksdagen när det gäller införandet av insatsorganisationen. Till grund för granskningen ligger bl.a. en granskningsrapport från Riksrevisionen om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser.

Regeringen har i sina svar till konstitutionsutskottet och i sin skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport redogjort för åtgärder som redan har vidtagits i linje med Riksrevisionens rekommendationer samt för åtgärder som regeringen avser att överväga med anledning av rekommendationerna. Bland annat överväger regeringen att förtydliga vissa begrepp och att klargöra vilka tids- och antalskrav som ska gälla för insatsverksamheten, men konstaterar samtidigt att Riksrevisionen inte föreslår några genomgripande förändringar i styrningen av Försvarsmakten och att regeringen inte fullt ut delar Riksrevisionens bedömningar i olika delar. Regeringen har vidare i de senaste budgetpropositionerna, med beaktande av att en del information är sekretessbelagd, beskrivit Försvarsmaktens förmåga och insatsorganisationens utveckling, med en fördjupad redovisning av personalförsörjningen i budgetpropositionen för 2014.

Regeringens skrivelse kommer att behandlas i försvarsutskottet under våren. Utifrån de aspekter som konstitutionsutskottet har att beakta ger granskningen enligt vår mening inte anledning till något uttalande.

## **2. Regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon (avsnitt 3.1)**

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD) och Cecilia Brinck (M).

Enligt 13 kap. 1 § första stycket regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet granskar således regeringens hantering av den samordning Vattenfall

AB gjorde med regeringen innan bolagets förvärv av Nuon. Även frågor i detta sammanhang om kapitaltillskott och breddat ägande tas upp i granskningen. Utskottet granskar alltså inte Vattenfalls förvärv av Nuon i sig och inte heller affärsmässigheten i förvärvet.

Utgångspunkten i regeringsformen är att regeringsärendena avgörs av regeringen vid regeringssammanträde och att således beslutsfattandet är kollektivt. I förarbetena (prop. 1973:90 s. 183) anförs att enligt ett parlamentariskt synsätt borde avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen.

Samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon var inget regeringsärende. Det finns ändå krav på beredning av den typen av frågor. Ställningstaganden i sådana frågor får liksom beslut i regeringsärenden förutsättas färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen.

Regeringen består enligt 6 kap. 1 § regeringsformen av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utser de övriga statsråden och bland dem, enligt 7 kap. 1 §, chefer för departementen. Enligt 7 kap. 5 § kan statsministern också förordna att ett ärende eller en grupp ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen. För beredningen av regeringsärenden ska, enligt 7 kap. 1 § regeringsformen, finnas ett regeringskansli i vilket ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Som konstitutionsutskottet konstaterat ligger ansvaret för beredningen av ett regeringsärende hos det av statsministern förordnade föredragande statsrådet (bet. 2013/14:KU10 s. 77).

I Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 (rev. 2002-02-06) om samrådsformer i Regeringskansliet anges att genom olika former av samråd inom Regeringskansliet, bl.a. gemensam beredning, säkerställs att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar. Av promemorian och förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att det departement som är ansvarigt för beredningen av ett ärende också har ansvaret för att föreskriven gemensam beredning kommer till stånd.

Statligt ägda aktiebolag liksom andra aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Staten kan självfallet sluta avtal, inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. När det gäller ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare anger arbetsordningen för Vattenfall att styrelsen genom styrelseordföranden ska samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse, t.ex. frågor om större förvärv. En sådan samordning med ägaren skedde också inför förvärvet av Nuon. Samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon var inget regeringsärende eftersom den inte föranledde något regeringsbeslut. Det var Vattenfalls styrelse som beslutade att förvärva Nuon.

Vi konstaterar att Vattenfall och Näringsdepartementet inhämtade underlag rörande förvärvet av Nuon och att departementet bedömde att affären var i linje med de då gällande ägardirektiven för bolaget. Utskottet granskar inte affärsmässigheten i affären och vi har utifrån dessa utgångspunkter ingen anledning att kommentera underlagens innehåll, men konstaterar att de beredningsåtgärder som vidtagits inom Näringsdepartementet för att inhämta underlag för ställningstagandet i ägarsamordningen kan betecknas som tillräckliga.

Enligt Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 (rev. 2002-02-06) gäller att gemensam beredning ska ske med Finansdepartementets budgetavdelning inför ställningstaganden i ägarfrågor som avser större strategiska förändringar i företagets verksamhet såsom större förvärv. De krav på gemensam beredning som avser frågor om statens företagsägande gäller enligt promemorian 1997:4 (rev. 2002-02-06) oavsett om frågan ska avgöras genom ett regeringsbeslut, ett statsrådsbeslut eller ett formlöst ställningstagande.

I granskningen har framkommit att en gemensam beredning skedde mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet om att upphandla en finansiell rådgivare rörande ett bud i syfte att förvärva ett större energibolag. Regeringskanslibeslutet att genomföra upphandlingen fattades den 30 januari 2009. I beslutet hänvisas till en bilaga, där det anges att Vattenfall har informerat sin ägare att bolagets styrelse överväger att delta i ett auktionsförfarande genom att lägga ett bud i syfte att förvärva ett större energibolag samt att tidsplanen för det planerade auktionsförfarandet har kommit till regeringens kännedom då det kvarstår kort tid till dess att budet ska inges den 13 februari. Vidare anförs att Regeringskansliet nu med stor skyndsamhet behöver upphandla en rådgivare, för det fall svenska staten i dess egenskap av aktieägare i Vattenfall har att ta ställning till en eventuell transaktion.

Det finns dock olika synsätt om huruvida en gemensam beredning genomfördes i frågan om själva ställningstagandet till Vattenfalls köp vid ägarsamordningen. Det har i granskningen inte framkommit någon dokumentation som visar att någon gemensam beredning med Finansdepartementet slutfördes vid samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon. Finansministern har för utskottet uppgett att han vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären.

Även om det inte var fråga om något regeringsbeslut vid samordningen borde mot bakgrund av vad som anges i Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 en gemensam beredning med Finansdepartementets budgetavdelning ha slutförts före ställningstagandet vid samordningen av Vattenfalls förvärv av Nuon. I Statsrådsberedningens promemoria 1997:4 anges även att det inte får råda någon oklarhet om vad som har överenskommit och att en gemensam beredning aldrig är avslutad förrän alla parter är överens. Såvitt kan bedömas slutförde inte Näringsdepartementet en gemensam beredning med Finansdepartementets budgetavdelning inför ställningstagandet vid samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon.

I promemorian 1997:4 anges att det får anses följa av statsministerns särskilda ställning i regeringen en skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt. Det finns ingen dokumentation som visar att så har skett. Statsministern har för utskottet uppgett att han vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären.

Enligt de riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning som gällde 2009 skulle ägarens, dvs. regeringens, ställningstaganden i viktigare frågor och i fråga om händelseförlopp samt de huvudsakliga motiven till dessa kunna följas genom uppgifter i allmänna handlingar samt arbetsanteckningar och liknande material. Såvitt framgår av granskningen finns bristande dokumentation i vissa avseenden, bl.a. när det gäller hur ägaren meddelade sitt ställningstagande till Vattenfalls styrelse.

I granskningen har redovisats att det pågick ett strategiarbete rörande Vattenfall under 2008 och 2009. Arbetet ledde fram till en proposition (prop. 2009/10:179) som riksdagen ställde sig bakom. Vi kan konstatera att det inte har getts något kapitaltillskott eller skett någon breddning av ägandet.

Vi konstaterar att det har förelegat vissa brister vad gäller gemensambere-  
dningen och dokumentationen i samband med hanteringen i Regeringskansliet av Vattenfalls förvärv av Nuon. Som utskottet konstaterat ligger ansvaret för beredningen ytterst på det föredragande statsrådet. Därför bär dåvarande näringsministern Maud Olofsson ansvaret för nu konstaterade brister.

Vi konstaterar också att riktlinjerna för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning har uppdaterats 2014. Det anges numera i dessa att ägarens ställningstaganden meddelas bolagets styrelseordförande av ansvarigt statsråd i regel skriftligt och att ägarsamordningen och ägarens ställningstagande ska dokumenteras. Vi välkomnar att kraven på dokumentation har skärpts.

Detta betänkande berör statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Frågan om f.d. näringsminister Maud Olofssons medverkan i en utfrågning under granskningen av detta ärende behandlas i annat sammanhang.

### **3. Utrikesministerns och förra biståndsministerns hantering av biståndsanslaget (avsnitt 3.3)**

av Peter Eriksson (MP), Jonas Åkerlund (SD) och Mia Sydow Mölleby (V).

Granskningen har visat att den nya avräkningsmodell som började tillämpas 2009 innebar stora förändringar av regelverket kring avräkningar för administrativa kostnader. Förändringen innebar att nya principer för avräkningar skulle gälla och att avräkningarna ökade, vilket medförde att den del av biståndet som går direkt till fattiga länder minskade. Avräkningar för statsrådets och statssekreterarens löner var därför olämpliga. Att en ny modell infördes 2013 visar att även departementet ansåg att dessa avräkningar var olämpliga.



När så stora förändringar i avräkningsmodellerna som de från 2009 ska genomföras måste det vidare krävas att riksdagen informeras på ett tydligt sätt. Granskningen har emellertid visat att informationen till riksdagen inför denna förändring var bristfällig. Det har dessutom framgått att Dac inte hade sådan information om avräkningarnas delposter att Dac kan sägas ha godkänt avräkningarna för de aktuella lönerna.

#### **4. Regeringens arbete med omregleringar (avsnitt 3.6)**

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD) och Cecilia Brinck (M).

Den nu aktuella granskningen rör i huvudsak omregleringar av apoteksmarknaden, telekommarknaden och elmarknaden. Till grund för granskningen ligger bl.a. ett antal granskningsrapporter från Riksrevisionen.

Regeringen har i sina skrivelser till riksdagen och i svaren till konstitutionsutskottet utförligt redogjort för de åtgärder man har vidtagit med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Regeringens skrivelser har behandlats i respektive fackutskott. Det finns från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att utgå från enligt vår mening inte några synpunkter av konstitutionell beskaffenhet.

Granskningen ger enligt vår mening inte anledning till något uttalande.