



## Granskningsbetänkande

---

### Inledning

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över besluten i regeringsärenden och de handlingar som hör till ärendena. Som underlag för den granskning som nu redovisas har utskottet haft att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Utskottet har också inhämtat visst annat underlag. Utredningsmaterialet redovisas i bilagorna A1.1.1–6.7.3.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna återfinns i bilagorna B1–14.

Under det förra riksmötet bordlade utskottet tre granskningsanmälningar (se bet. 2008/09:KU20) som behandlas vid årets granskning. Dessa gäller *Förra regeringens och f.d. ansvariga statsråds agerande i frågor om FN:s olja-för-mat-program*, *Regeringens utövande av ägandet i Carnegie Investment Bank AB* och *Statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan*.

I det följande lämnas först en kort beskrivning av hur betänkandet har disponerats och av vissa av resultaten av granskningen. De olika granskningsärendena behandlas därefter i betänkandets huvudavsnitt. Därpå följer 12 reservationer.

## Sammanfattning

### Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet avgav i december 2009 på eget initiativ ett granskningsbetänkande som avsåg allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2009/10:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel i vilket vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. I det därpå följande kapitlet behandlas olika frågor som avser handläggningen av vissa regeringsärenden. Därefter följer ett kapitel om frågor som rör regeringens ansvar för förvaltningen. Frågor avseende statliga bolag m.m. behandlas i kapitel fyra, och i kapitel fem behandlas vissa frågor med anknytning till finansmakten. I det avslutande kapitlet behandlas vissa övriga frågor om statsråds tjänsteutövning. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

## Vissa resultat av granskningen

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

Utskottet har granskat *beredningen av regeringens proposition om krediter till Island* (prop. 2008/09:106). Utskottet konstaterar att regeringen inte inkluderade all relevant och tillgänglig information när propositionen utarbetades men att underlaget kompletterades inför riksdagens beslut i ärendet. Utskottet betonar att det är viktigt att riksdagen inför sina beslut erhåller all tillgänglig information som är av betydelse för ärendet. *Reservation (s, v, mp)*

Vidare har utskottet granskat regeringens *samråd med riksdagens EU-nämnd i vissa frågor*. Även om samråd med EU-nämnden ägde rum anser utskottet att det i de fall som nu är aktuella saknas godtagbara skäl för de knappa tidsrymder som stod till förfogande. Det gjordes från regeringens sida inte tillräckligt för att säkerställa att riksdagen fick ett aktivt och reellt inflytande i processen. I sammanhanget förutsätter utskottet att regeringen, i liknande situationer som de aktuella granskningsärendena, noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktlistor. Vidare framgår av utskottets granskning att det förekom brister i regeringens information till riksdagens EU-nämnd inför samråden. Utskottet anser att riksdagens tillgång till samtliga handlingar som omfattas av samrådsskyldigheten utgör en förutsättning för att samråd ska kunna genomföras. Ansvariga statsråd och regeringen har enligt utskottet brutit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen.

I kapitlet redovisas även utskottets granskning av *regeringenbeslut om bl.a. reformerad rekrytering till Försvarmakten, regeringens hantering av riksdagsbeslut om Rikstrafiken samt förra regeringens information till EU-nämnden om EU:s ledamotsstadga*. Ingen utav dessa granskningar föranleder något uttalande från utskottet.

### *Handläggningen av vissa regeringsärenden*

Utskottet har granskat *förflyttningen av generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket*. Vid beslut om förflyttning av myndighetschefer anser utskottet att det i första läget är regeringens uppgift att vid sitt

beslut, som kan bli föremål för domstolsprövning, göra avvägningar i enlighet med bestämmelserna i lagen om offentlig anställning och regeringsformen. Möjligheten till förflyttningar bör enligt utskottets mening ses som en undantagsregel som ska tillämpas bara när det uppkommit ohållbara situationer. Granskningen ger inte vid handen att regeringen brustit i detta avseende i det aktuella fallet. *Reservation (s, v, mp)*

I granskningen av *regeringens beslut om nya riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande* konstaterar utskottet att näringsministern och finansministern i skilda sammanhang delvis gjort motstridiga uttalanden om innebörden av regeringens beslut. Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns inte. Än mindre krävs enighet då skilda statsråd uttalar sig i frågor av politisk karaktär. Även om inget formellt fel har begåtts i det nu aktuella ärendet vill utskottet framhålla att de olika statsråden i en regering alltid bör eftersträva att vara tydliga i hur de uttrycker sig och i vilka sammanhang de uttalar sig för att undvika att förvirring uppstår.

Utskottet har även granskat *regeringens beslut om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna*. AP-fondernas oberoende ställning slås fast i lag. Vid beslut om att utfärda riktlinjer och vid utformningen av riktlinjer måste en noggrann avvägning göras, så att AP-fondernas oberoende upprätthålls. Riktlinjer som regeringen utfärdat kan inte anses formellt bindande för fonderna. Det är först genom beslut av styrelsen som riktlinjerna kan omsättas i verksamheten. Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna ingår som en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna. Enligt utskottets mening är detta godtagbart.

*Regleringsbrev för AMS och Arbetsförmedlingen* har granskats av utskottet utifrån de bestämmelser som finns i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen. Utskottet konstaterar att eftersom det inte är möjligt för regeringen att utan lagstöd överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett enskilt subjekt, kan inte regeringen anses ha varit skyldig att i samband med uppdragen till AMS och Arbetsförmedlingen särskilt klargöra för myndigheterna att uppdragen inte innefattar ett sådant överlämnande. Det kan emellertid, med hänsyn till de svårigheter som det medför att göra en säker gränsdragning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och andra förvaltningsuppgifter, finnas anledning att vara uppmärksam på problematiken vid utformningen av uppdrag som tangerar en myndighets verksamhet som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. *Reservation (s, v)*

I granskningen av den förra och den nuvarande regeringens handlande i fråga om *dröjsmålsränta på tullavgift till EU* anser utskottet, mot bakgrund av utskottets utredning i det aktuella fallet samt budgetlagens krav

på hög effektivitet, att regeringen vid liknande situationer i framtiden noga bör överväga att genomföra villkorade betalningar så att onödiga utgifter undviks.

I kapitlet redovisas även utskottets granskning av tre ärenden som rör *vissa frågor om jäv för statsråd*. Granskningen i ärendena om *statsrådet Mats Odell* och *näringsminister Maud Olofsson* har inte lett till något uttalande från utskottet. I ärendet som rör *utrikesminister Carl Bildt* konstaterar utskottet inledningsvis att när regeringen fattade beslut i ärendet om Biljana Plavsics villkorliga frigivning var det fråga om ett beslut där behörigheten både formellt och faktiskt låg hos den svenska regeringen. Bedömningar av eventuella jävsförhållanden måste göras mot denna bakgrund. Granskningen har emellertid enligt utskottets mening inte visat att det vid något av de två regeringsbesluten funnits någon omständighet som utgjort någon jävsgrund för Carl Bildt eller som på något annat sätt varit ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet. *Reservation (s, v)*.

Utskottets granskning av *regeringens hantering av överföringen av en fånge till svenskt fängelse* motiverar inte något uttalande från utskottet.

### *Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen*

Granskningen av *statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan* omfattar vissa uttalanden som statsrådet gjort i massmedier samt kontakter mellan Socialdepartementet och Försäkringskassan. Enligt utskottets mening kan det inte anses som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen att man, på det sätt som statsrådet har gjort, riktar uppmärksamhet mot ett förhållande som, på det sätt som har skett, har gjort att ett motivuttalande blivit överspelat som tolkningsfaktum. Mot den bakgrunden kan inte heller vissa allmänt hållna uttalanden anses vara ägnade att otillbörligt påverka myndigheten. *Reservation (s, v, mp)*

Vad gäller *regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring* har utskottet granskat den beredning som föregick de aktuella propositionerna samt ikraftträdandet. Mot bakgrund av att propositionerna föregicks av remissbehandling, som för det ena ärendet följdes upp av att propositionen delades med vissa myndigheter, anser utskottet att beredningen har skett i enlighet med gällande bestämmelser. När det gäller ikraftträdandet och kungörandet av lagändringarna pekar utskottet på en tidigare proposition som utskottet ser som en huvudproposition i en pågående process och på att regeringen har lämnat information om de kommande ändringarna i budgetpropositionen för 2010. Vidare pekar utskottet bl.a. på att regeringen genom ett uppdrag till Försäkringskassan förvissat sig om att information skulle gå ut till dem som kunde komma att beröras av ändringarna. De aktuella lagändringarna har dock utkommit från tryckeriet två dagar före ikraftträdandet. Utskottet påpekar att tidsgränsen fyra veckor före ikraftträdandet i sig är snävt tilltagen med hänsyn till behovet av rådrum. *Reservation (s, v, mp)*

Utskottet har också granskat *regeringens utövande av ägandet i Carnegie Investment Bank AB och försäljningen av aktierna i banken*. Då Riksgäldskontoret enligt förordningen om statligt stöd till kreditinstitut har rätt att företräda staten vid t.ex. bolagsstämmor kan det enligt utskottets mening inte finnas något krav på att regeringen ska fatta ett särskilt beslut att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att företräda staten. Utskottet anser vidare att statens ägarpolicy bör vara tillämplig även i fall då statens ägande uppkommit till följd av behovet av åtgärder för att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet. I det aktuella fallet är avsikten dock inte att staten långsiktigt ska behålla ägandet, varför statens ägarpolicy inte kan tillämpas helt strikt på samma sätt som i mera beständiga fall av statligt ägarskap. Det var av flera skäl nödvändigt att snabbt genomföra en bolagsstämma i Carnegie efter det att staten blivit ägare till bolaget, och det var då inte möjligt att informera riksdagens ledamöter om bolagsstämman. Vad gäller försäljningen av Carnegie anser utskottet att den har hanterats på det sätt som meddelades redan i propositionen till stödlagen och med stöd av det bemyndigande som riksdagen har gett regeringen. Vid granskningen har vidare inte framkommit annat än att försäljningen av Carnegie har genomförts på ett affärsmässigt sätt. *Reservation (s, v, mp)*

#### *Vissa frågor avseende statliga bolag*

I utskottets granskning av *regeringens styrning av Apoteket AB* konstaterar utskottet 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 ska kunna avyttra apotek till utomstående. Utskottet anser att de krav på öppenhet och transparens som kan ställas har varit uppfyllda vid omregleringen av apoteksmarknaden och regeringens styrning av Apoteket AB. Vidare har det vid granskningen inte framkommit annat än att försäljningen av apotek har skett på marknadsmässiga villkor och på bästa affärsmässiga sätt i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen. *Reservation (s, v, mp)*

Även *regeringens styrning av Vattenfall* har granskats av utskottet. Granskningen ger vid handen att det har skett en utveckling av styrningen – från mer av informell styrning till mer av formellt grundad styrning. Så kallad samordning är en särskild form av kontakt som ska ske när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Granskningen visar att den tidigare styrelseordföranden för Vattenfall inte begärt någon samordning med näringsministern. Det har dock framkommit att samordning om det s.k. kontrollavtalet skedde med den tidigare näringsministern, även om dokumentation om detta saknas. Utskottet vill understryka vikten av god dokumentation och kommer att följa den fortsatta utvecklingen härvidlag. *Reservation (s, v, mp)*

### *Vissa frågor med anknytning till finansmakten*

Utskottet har granskat *regeringens och näringsminister Maud Olofssons agerande avseende vissa stödåtgärder till fordonsindustrin*. Granskningen har inte gett anledning till något uttalande av utskottet om den grundläggande frågan som väckts i ärendet om regeringens verkställande av riksdagens beslut om stöd till fordonsindustrin. Granskningen har inte heller gett belägg för att anta att näringsministerns uttalanden i ärendet skulle ha fällt i något vilseledande syfte. *Reservation (s, v, mp)*

Utskottet har även granskat frågan om *regeringens agerande och Riksbankens självständighet*. Av granskningen framgår inte annat än att den upplåning som ägde rum genom Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven genomfördes i enlighet med de bestämmelser som gäller för en sådan upplåning.

### *Vissa övriga frågor om statsråds tjänsteutövning*

I granskningen av den *förra regeringens agerande med anledning av uppgifter om hemliga fångtransporter utförda av annat lands säkerhetstjänst* har utskottet inte lyckats klarlägga alla omständigheter i ärendet och har inte funnit några belägg för att sådana fångtransporter som anmälningarna gäller har landat i Sverige. Regeringskansliet vidtog vissa åtgärder för att säkerställa att det gjordes en utredning av omständigheterna kring det flygplan som förväntades landa i Sverige den 8 februari 2006, men utskottet kan konstatera att den inte kom till stånd i tid. *Reservation (s, v, mp)*

Vidare har utskottet granskat den *förra regeringens och f.d. ansvariga statsråds agerande i frågor om FN:s olja-för-mat-program*. Inledningsvis framhåller utskottet att granskningen i denna del utgjort en särskilt grannlaga uppgift, bl.a. mot bakgrund av att straffrättsliga förfaranden i Sverige pågick och fortfarande pågår med anknytning till det som granskningsanmälan berör. Vidare konstaterar utskottet att en ovanligt lång tid förflutit mellan de händelser som ärendet rör och utskottets granskning. Utskottet noterar bl.a. att det i granskningen inte framkommit några belägg för att ansvariga statsråd fått del av informationen om de omständigheter som granskningen avsett.

Vad gäller *utrikesministerns ansvar för ett uttalande från den svenska ambassaden i Israel* konstaterar utskottet inledningsvis att utrikesministern, i sin egenskap av chef för utlandsmyndigheterna, alltid bär ett ansvar för utlandsmyndigheternas agerande. Utskottet konstaterar också att pressmeddelanden som läggs ut på en ambassads webbplats och undertecknas av ambassadören i hans eller hennes egenskap av ambassadör alltid får anses ha skett i tjänsten. Mot bakgrund av den kritik som riktades mot den dåvarande regeringens och Utrikesdepartementets agerande under den s.k. Muhammedkarikatyrkrisen anser utskottet att man skulle ha förväntat sig att större ansträngningar skulle ha gjorts för att skapa tydliga instruktioner om hur myndigheter ska agera i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. I

sitt ställningstagande konstaterar utskottet även i fråga om Carl Bildts blogg att utrymmet för en utrikesminister att i utrikespolitiska frågor uttala sig privat i sådana sammanhang är synnerligen begränsat.

Utskottet har även granskat *näringsminister Maud Olofssons roll i samband med Tillväxtverkets radioreklam* med anledning av att myndighetens radioreklam utformats på så vis att det framstår som om det vore ett meddelande från näringsministern själv. Utskottet förutsätter att myndigheters möjlighet att använda enskilda ministrars namn i samband med opinionsbildande verksamhet ingår i en kommande översyn av instruktioner till myndigheter. Vad som anförts i granskningsärendet ger vid handen att näringsminister Maud Olofsson inte varit delaktig i utformningen av Tillväxtverkets reklamkampanj och inte heller på förhand haft kännedom om innehållet i den eller godkänt att hennes namn användes i radioreklamen. *Reservation (s, v, mp)*

Avslutningsvis har utskottet även granskat *kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths uttalande om Pirate Bay-målet, statsrådet Tobias Billströms agerande i fråga om återtagandeavtal med Irak samt justitieminister Beatrice Asks agerande i fråga om Sveriges ratificering av konventionen mot människohandel*. Ingen utav dessa granskningar har lett till något uttalande från utskottet.

# Innehållsförteckning

Inledning .....	1
Sammanfattning .....	1
Utskottets anmälan .....	12
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen .....	13
1.1 Beredning av proposition om krediter till Island .....	13
Ärendet .....	13
Utredning i ärendet .....	13
Utskottets ställningstagande .....	24
1.2 Samråd med riksdagens EU-nämnd i vissa frågor .....	25
Ärendet .....	25
Utredning i ärendet .....	26
Utskottets ställningstagande .....	38
1.3 Regeringsbeslut om bl.a. reformerad rekrytering till Försvarmakten .....	39
Ärendet .....	39
Utredning i ärendet .....	40
Utskottets ställningstagande .....	52
1.4 Regeringens hantering av riksdagsbeslut om Rikstrafiken .....	52
Ärendet .....	52
Utredning i ärendet .....	52
Utskottets ställningstagande .....	54
1.5 Förra regeringens information till EU-nämnden om EU:s ledamotsstadga .....	54
Ärendet .....	54
Utredning i ärendet .....	55
Utskottets ställningstagande .....	57
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden .....	58
2.1 Förflyttningen av generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket .....	58
Ärendet .....	58
Utredning i ärendet .....	58
Utskottets ställningstagande .....	67
2.2 Regeringens beslut om nya riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande .....	68
Ärendet .....	68
Utredning i ärendet .....	69
Utskottets ställningstagande .....	78
2.3 Regeringens beslut om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna .....	79
Ärendet .....	79
Utredning i ärendet .....	80
Utskottets ställningstagande .....	92
2.4 Regeringens hantering av överföringen av en fånge till svenskt fängelse .....	92
Ärendet .....	92
Utredning i ärendet .....	93



Utskottets ställningstagande .....	95
2.5 Regleringsbrev för AMS och Arbetsförmedlingen .....	95
Ärendet .....	95
Utredning i ärendet .....	96
Utskottets ställningstagande .....	103
2.6 Dröjsmålsränta på tullavgift till EU .....	104
Ärendet .....	104
Utredning i ärendet .....	104
Utskottets ställningstagande .....	117
2.7 Vissa frågor om jäv för statsråd .....	117
Utgångspunkter .....	117
Ärendet – statsrådet Mats Odell .....	119
Utredning i ärendet – statsrådet Mats Odell .....	120
Utskottets ställningstagande – statsrådet Mats Odell .....	128
Ärendet – utrikesminister Carl Bildt .....	128
Utredning i ärendet – utrikesminister Carl Bildt .....	129
Utskottets ställningstagande – utrikesminister Carl Bildt .....	131
Ärendet – näringsminister Maud Olofsson .....	131
Utredning i ärendet – näringsminister Maud Olofsson .....	132
Utskottets ställningstagande – näringsminister Maud Olofsson .....	138
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen .....	139
3.1 Regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring samt statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan .....	139
Ärendena .....	139
Bakgrund .....	140
Utredning – statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan .....	142
Utskottets ställningstagande – statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan .....	150
Utredning – regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring .....	151
Utskottets ställningstagande – regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring .....	174
3.2 Regeringens utövande av ägandet av Carnegie Investment Bank AB och försäljningen av aktierna i banken .....	175
Bakgrund .....	175
Ärendet .....	177
Gällande ordning .....	179
Utredning – regeringens utövande av ägandet i Carnegie .....	183
Utredning – försäljningen av Carnegie .....	196
Utskottets ställningstagande .....	205
4 Vissa frågor avseende statliga bolag .....	207
4.1 Regeringens styrning av Apoteket AB .....	207
Ärendet .....	207
Bakgrund .....	208
Utredning i ärendet .....	212
Utskottets ställningstagande .....	227
4.2 Regeringens styrning av Vattenfall AB .....	228

Ärendet .....	228
Utredning i ärendet .....	229
Utskottets ställningstagande .....	259
5 Vissa frågor med anknytning till finansmakten .....	261
5.1 Regeringens och näringsminister Maud Olofssons agerande avseende vissa stödåtgärder till fordonsindustrin .....	261
Ärendet .....	261
Utredning i ärendet .....	262
Utskottets ställningstagande .....	279
5.2 Regeringens agerande och Riksbankens självständighet .....	280
Ärendet .....	280
Utredning i ärendet .....	281
Utskottets ställningstagande .....	295
6 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning .....	296
6.1 Förra regeringens agerande med anledning av uppgifter om hemliga fångtransporter utförda av annat lands säkerhetstjänst .....	296
Ärendet .....	296
Utredning i ärendet .....	297
Utskottets ställningstagande .....	307
6.2 Förra regeringens och f.d. ansvariga statsråds agerande i frågor om FN:s olja-för-mat-program .....	308
Ärendet .....	308
Utredning i ärendet .....	309
Utskottets ställningstagande .....	326
6.3 Utrikesministerns ansvar för ett uttalande från den svenska ambassaden i Israel .....	326
Ärendet .....	326
Utredning i ärendet .....	327
Utskottets ställningstagande .....	344
6.4 Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths uttalande om Pirate Bay- målet .....	345
Ärendet .....	345
Utredning i ärendet .....	346
Utskottets ställningstagande .....	347
6.5 Statsrådet Tobias Billströms agerande i fråga om återtagandeaftal med Irak .....	347
Ärendet .....	347
Utredning i ärendet .....	347
Utskottets ställningstagande .....	349
6.6 Justitieminister Beatrice Asks agerande i fråga om Sveriges ratificering av konventionen mot människohandel .....	349
Ärendet .....	349
Utredning i ärendet .....	350
Utskottets ställningstagande .....	351
6.7 Näringsminister Maud Olofssons roll i samband med Tillväxtverkets radioreklam .....	351
Ärendet .....	351
Utredning i ärendet .....	352
Utskottets ställningstagande .....	353

Reservationer .....	355
1. Beredning av proposition om krediter till Island (avsnitt 1.1) .....	355
2. Förflyttningen av generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (avsnitt 2.1) .....	355
3. Regleringsbrev för AMS och Arbetsförmedlingen (avsnitt 2.5) .....	356
4. Vissa frågor om jäv för statsråd – utrikesminister Carl Bildt (avsnitt 2.7) .....	357
5. Statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan (avsnitt 3.1) .....	357
6. Regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring (avsnitt 3.1) .....	358
7. Regeringens utövande av ägandet i Carnegie Investment Bank AB och försäljningen av aktierna i banken (avsnitt 3.2) .....	359
8. Regeringens styrning av Apoteket AB (avsnitt 4.1) .....	361
9. Regeringens styrning av Vattenfall AB (avsnitt 4.2) .....	362
10. Regeringens och näringsminister Maud Olofssons agerande avseende vissa stödåtgärder till fordonsindustrin (avsnitt 5.1) .....	363
11. Förra regeringens agerande med anledning av uppgifter om hemliga fängstransporter utförda av annat lands säkerhetstjänst (avsnitt 6.1) .....	364
12. Näringsminister Maud Olofssons roll i samband med Tillyväxtverkets radioreklam (avsnitt 6.7) .....	364

### *Tabell*

Anslagskredit 10 02 01 Försäkringskassan (tkr) .....	161
--	-----

## Utskottets anmälan

Konstitutionsutskottet anmäler härmed enligt 12 kap. 2 § regeringsformen för riksdagen resultatet av den i detta betänkande redovisade granskningen.

Stockholm den 1 juni 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Berit Andnor (s) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 1.5, 6.1 och 6.2. Tone Tingsgård (s) har deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

# 1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

## 1.1 Beredning av proposition om krediter till Island

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 20 mars 2009, *bilaga A1.1.1*, begärs att utskottet granskar huruvida regeringens beredning av propositionen 2008/09:106 Kredit till Island skett i enlighet med regeringsformens beredningskrav. I anmälan anförs att stora brister uppdagades i propositionen när den skulle behandlas i finansutskottet och att finansutskottet därför fick inleda ett arbete med att komplettera propositionen för att riksdagen skulle kunna få ett tillräckligt beslutsunderlag. Anmälaren påpekar bl.a. att finansutskottet i sitt betänkande konstaterade att en hel del av den kompletterande informationen som utskottet tagit fram fanns tillgänglig när propositionen utarbetades i Regeringskansliet. Mot denna bakgrund anser anmälaren att det bristfälliga underlaget beror mer på slarv än tidsbrist.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Finansdepartementet, *bilaga A1.1.2*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

Island stod vid slutet av 2008 på randen till ekonomisk kollaps. Den internationella finanskrisen och den inhemska bankkrisen hade då lett till en mycket kraftig nedgång i den isländska ekonomin samtidigt som landets tillgång till den internationella privata kapitalmarknaden i stort sett upphört.

Under hösten 2008 förhandlade Island med Internationella valutafonden (IMF) om stöd. Samtidigt tillfrågades Sverige om Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna kunde bidra med en kredit som tillägg till den internationellt samordnade insatsen från IMF. Den 19 november 2008 beslutade IMF:s exekutivstyrelse om ett tvåårigt stabiliseringsprogram för Island innehållande en kredit på 2,1 miljarder dollar. I samband med IMF:s beslut utfäste finansministrarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige att länderna gemensamt skulle bidra med ytterligare 2,5 miljarder dollar.

Av dessa 2,5 miljarder dollar skulle Sverige bidra med 700 miljoner dollar, motsvarande ungefär 5,8 miljarder kronor enligt den kurs som noterades på valutamarknaden när den här granskade propositionen skrevs.

Regeringen bedömde i nämnda proposition att Sverige borde lämna kredit till en annan stat som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk situation och med vilken Sverige har nära ekonomiska och politiska förbindelser samt att det därtill var viktigt att Sverige bidrar till att motverka att en finansiell kris i en stat sprider sig till andra stater.

*Gällande rätt m.m.*

### **Regeringsformen**

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

Enligt 9 kap. 10 § regeringsformen gäller att regeringen får icke utan riksdagens bemyndigande taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

### **Lagen om statens upplåning**

Enligt 1 § 2 i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning gäller att efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder får regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret ta upp lån till staten för att tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om.

I den allmänna motiveringen till lagen angav det föredragande statsrådet att eftersom riksdagen har finansmakten bör beslutet om lånebemyndigandet vara mer än en formalitet och att det därför är lämpligt att riksdagen årligen fattar ett beslut i frågan i anslutning till ställningstagandet till finansutskottets betänkande om riktlinjerna för den ekonomiska politiken m.m. (prop. 1986/87:143 s. 57–58).

### **Lagen om statsbudgeten**

Enligt 20 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, nedan kallad budgetlagen, gäller att regeringen inom låneramar som riksdagen årligen fastställer får besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret och att regeringen får besluta om villkoren för sådana lån. Av 21 § följer att regeringen inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer får besluta att rörelsekapital i statens verksamhet ska finansieras med krediter i Riksgäldskontoret. Regeringen får

besluta om villkoren för dessa krediter och om likvida medel som myndigheterna disponerar. Enligt 22 § ska andra tillgångar än de som anges i 20 och 21 §§ finansieras med anslag eller med inkomster som anges i 31 § första stycket.

I 23 § anges att riksdagen för en viss myndighet eller för viss anskaffning kan besluta att finansiering ska ske på annat sätt än som anges i 20–22 §§. I författningskommentaren till 23 § sägs att bestämmelsen framför allt syftar till att möjliggöra annan finansiering av affärsverkens och vissa andra myndigheters investeringar än med anslag eller lån i Riksgäldskontoret, exempelvis med avgiftsmedel eller med lån på den allmänna kreditmarknaden. Genom bestämmelsen blir det även möjligt att i enskilda fall t.ex. låta infrastrukturella investeringar finansieras med lån eller att större anläggningstillgångar som används i statens verksamhet kan finansieras med anslag (prop. 1995/96:220 s. 99).

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor om beredningen av propositioner vid ett flertal tillfällen (jfr bet. 2003/04:KU10 s. 56 f., 2003/04:KU20 s. 117 f. samt 2008/09:KU10 s. 63).

*Våren 2009* uttalade utskottet följande (bet. 2008/09:KU20 s. 67–68), mot bakgrund av sin granskning om huruvida beredningen av propositionen om stödpaketet till fordonsindustrin (prop. 2008/09:95) uppfyllde bl.a. regeringsformens beredningskrav:

Propositionen lades fram under en finansiell kris med effekter på den reala ekonomin av sådan omfattning som inte skådats sedan 1930-talets stora depression. Krisens effekter har särskilt drabbat den internationella fordonsindustrin och därmed den svenska fordonsindustrin, vilken tvingas genomgå en mycket snabb strukturomvandling.

Regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, men det är inte lika för alla fall. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen inhämtas i den mån det är behövligt. Regeringsformen föreskriver inte någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske.

Utskottet konstaterar att regeringen, enligt riksdagsordningens bestämmelser, får lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret efter budgetpropositionen endast om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Utskottet anser att sådana skäl förelåg när den aktuella propositionen överlämnades.

Utskottets granskning visar bl.a. att regeringens beredning av propositionen, inklusive inhämtande av remissynpunkter, skedde under några dagar och att näringsministern vid finans- och näringsutskottens utfrågning lämnade förtydligande information om förslagen i propositionen den 16 december 2008. Utskottet anser att dessa förhållanden visar på att regeringsärendet bereddes under extraordinär brådska. Utskottet framhåller att en sådan brådska beredning naturligtvis inte är önskvärd men att den tidsnöd som präglade beredningen var motiverad under de prekära ekonomiska förhållanden som rådde vid tiden för regeringens beredning.

Utskottet betonar att regeringen styr riket och att regeringen i synnerligt svåra ekonomiska förhållanden kan tvingas bemästra uppkomna situationer genom att, utan den tidsutdräkt som en mer sedvanlig beredning skulle erfordra, komplettera sitt budgetförslag med särskilda åtgärder. Även i situationer där regeringen bereder brådskande ärenden är det enligt utskottet viktigt att regeringsformens beredningskrav uppfylls. Utskottet konstaterar vidare att det slutligen ankommer på riksdagen att bedöma huruvida underlaget i regeringens förslag till åtgärder motsvarar de krav på saklighet och relevans som gör det möjligt för riksdagen att fullfölja sina uppgifter som lagstiftare och utövare av finansmakten. Utskottet noterar att riksdagen bedömde underlaget i den aktuella propositionen som tillräckligt.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens beredning av propositionen inte var uttömmande i alla delar men att beredningskravet får anses ha uppfyllts trots den extraordinära tidsnöd som rådde vid tiden för regeringens beredning av propositionen.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

I ärendet anmäldes en reservation (s, v och mp) med innebörden att regeringen brustit i sitt uppfyllande av regeringsformens beredningskrav vid avsåg den aktuella propositionen. I reservationen anges bl.a. dels att regeringen brustit i sitt inhämtande av remissynpunkter, dels att beredningen av ärendet kunde och borde ha omfattat längre tid än fyra arbetsdagar, dels att utskottets granskning visar på brister i propositionens förslag om bemyndiganden avseende kreditgarantier och undsättningslån.

*Hösten 2009* genomförde utskottet en kartläggning och analys av hur regeringens beredning av propositioner under kristid uppfyllt regeringsformens krav (bet. 2009/10:KU10 s. 45 f.). Utskottet uttalade bl.a. följande (s. 76–77):

Utskottet vill inledningsvis framhålla att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt bör, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, erinras om att beredningskravet inte är lika för alla fall.

De erfarenheter avseende beredningen av propositioner under kristider som man kan dra från såväl den svenska bankkrisen 1990–1994 som den globala finanskrisen 2008–2009 och pandemikrisen 2009 tyder enligt utskottet på att beredningsrutinerna i allmänhet fungerar under kriser. Rutinerna ger enligt utskottet utrymme för flexibilitet och snabb hantering samtidigt som synpunkter från berörda instanser inhämtas. Erfarenheterna visar även att tidsfrister för lämnande av synpunkter förkortas under en kris, ibland avsevärt. Att så sker följer dock av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Ibland har remitteringen av lagförslag till Lagrådet underlåtit med motiveringen att ett remissförfarande skulle fördröja lagstiftningsbehandlingen så att avsevärt men skulle uppkomma.

Enligt utskottet kan noteras att riksdagen bedömde beslutsunderlagen i de i granskningen aktuella propositionerna som tillräckliga, även om beredande utskott vid några tillfällen konstaterade begränsningar i en propositions beslutsunderlag samt kompletterade sitt beslutsunderlag genom remittering till bl.a. Lagrådet.



Inte desto mindre kan, även om de granskade propositionerna lades fram under kristid, konstateras att tidsfristerna för att lämna synpunkter och upplysningar i flera fall varit snäva och att man ofta har vänt sig till ett begränsat antal remissinstanser. Enligt utskottet är det särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Det bör därtill påpekas att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

Bland de propositioner som valdes för granskning ingick den i föreliggande granskningsärende aktuella propositionen. Nedan återges delar av utskottets granskning (inklusive svar från regeringen på utskottets frågor om beredningen av propositioner) som behandlar den aktuella propositionen.

Vad gäller tiden för beredningen anmärkte utskottet bl.a. att de granskade krispropositionerna bereddes i genomsnitt under en period av drygt tre veckor (22 dagar) och att variationen var stor. Undantaget i sammanhanget var propositionen om kredit till Island som bereddes i drygt åtta veckor (57 dagar). Enligt uppgift från regeringen inleddes det konkreta arbetet med att skriva propositionen den 19 november 2008 (jfr bet. 2009/10:10 s. 240). Vidare angav regeringen i Regeringskansliets svarspromemoria att propositionens omfattning och inriktning förändrades under beredningen som en följd av de förhandlingar som fördes på internationell nivå.

Avseende regeringens beredning av propositionen om kredit till Island angav regeringen (jfr bet. 2009/10:10 s. 240) att det, givet det mycket pressade tidschema som gällde för beredningen av ärendet, var naturligt att utgå från en tidigare lånemodell som hade använts vid Sveriges kreditgivning till Brasilien. Regeringen hade då i 1999 års ekonomiska vårproposition föreslagit att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att ställa ut en kreditgaranti till Riksbanken för lån till Brasilien genom Banken för internationell betalningsutjämning (prop. 1998/99:100 s. 87).

I fråga om beredningen av propositionen om kredit till Island angav regeringen därtill att synpunkter inhämtats från Riksgäldskontoret och Finansinspektionen samt även i viss utsträckning från Riksbanken, även om den sistnämnda inte deltog i beredningen efter det att regeringen bedömt att krediten inte skulle lämnas genom Riksbanken. Av regeringens svar framgår dels att Finansdepartementet hade löpande kontakt med Riksgäldskontoret under hela arbetets gång, dels att ett utkast till proposition efter ett möte den 11 december 2008 mellan departementet och den berörda avdelningen på Riksgäldskontoret skickades, före delningen, till Riksgäldskontoret respektive Finansinspektionen som fick två dagar på sig att lämna synpunkter, dels att skriftliga remissynpunkter inkom från båda myndigheterna, dels att propositionen delades den 7 januari 2009 till bl.a. Riksgäldskontoret och Finansinspektionen och att delningstiden löpte ut den 13 januari 2009, dels att varken sammanslutningar eller enskilda inbjöds att yttra sig då dessa inte ansågs berörda av förslaget i propositionen (jfr bet. 2009/10:10 s. 240–241).

### *Regeringens proposition*

Den 15 januari 2009 beslutade regeringen om proposition 2008/09:106 Kredit till Island i vilken regeringen föreslog att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som tillägg till Internationella valutafondens (IMF) samordnade finansiella insatser.

Som skäl för förslaget anförde regeringen bl.a. att den anser att Sverige, vid behov av kompletterande bilateralt stöd, även bör lämna kredit till en annan stat som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk situation och med vilken Sverige har nära ekonomiska och politiska förbindelser. Vidare ansåg regeringen att det var av stor betydelse att Sverige också kan bidra till att motverka att en finansiell kris i en stat sprids till andra stater och därigenom riskerar att skapa allvarliga problem i det finansiella systemet regionalt (s. 7).

Mot bakgrund av regleringen i 9 kap. 10 § regeringsformen ansåg regeringen att för att stöd ska kunna ges i den aktuella situationen måste riksdagen bemyndiga regeringen att lämna kredit till Island. Regeringen ansåg därtill att riksdagens bemyndigande bör ges med en viss marginal, så att Sveriges utfästelse kan infrias även vid en eventuell försvagning av den svenska kronan, varför regeringens förslag till bemyndigande avsåg en kredit om högst 6,5 miljarder kronor.

I propositionen anges därtill att en kredit som lämnas till en främmande stat måste, i fråga om villkor för krediten, regleras i en överenskommelse mellan de berörda staterna. Eftersom utformningen av villkoren ska ske i samarbete med övriga internationella parter är det enligt propositionen svårt att i förväg uttala sig om de slutliga konsekvenserna av villkoren. Dessa villkor ska dock utformas så att den samhällsekonomiska kostnaden minimeras.

Därtill noterade regeringen i propositionen att enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning får, efter bemyndigande som riksdagen lämnar för varje budgetår, lån till staten tas upp för att tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om. Regeringen konstaterade att den åtgärd som föreslås i propositionen täcks in av dessa ändamål. Slutligen angav regeringen att den avsåg att uppdra åt Riksgäldskontoret att utforma kreditavtalet och även i övrigt handlägga krediten, inklusive bl.a. räntebekänning, utbetalning och administration.

### *Propositionens behandling i riksdagen*

Regeringens proposition behandlades av finansutskottet i betänkandet 2008/09:FiU34 där utskottet föreslog att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 besluta om en kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som tillägg till Internationella valutafondens finansiella insatser till Island. Utskottet konstaterade emellertid att informationen i propositionen om Islands krediten av olika skäl är bristfällig och föreslog riksdagen ett

tillkännagivande till regeringen om att regeringen under våren 2009 bör återkomma till riksdagen med ytterligare information om bl.a. villkoren för Sveriges lån till Island. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2008/09:177).

I betänkandet anförde utskottet bl.a. följande (bet. 2008/09:FiU34 s. 18):

Utskottet tvingas tyvärr konstatera att informationen i propositionen om Islands stabilitetsprogram och villkoren för såväl IMF:s som Nordens kreditgivning är begränsad. Utskottet har därför på olika sätt fått komplettera informationen om Island och Islandslånen för att få fram ett någorlunda adekvat beslutsunderlag. Utskottet har förståelse för att t.ex. tidspress och förhandlingar kan innebära vissa begränsningar i möjligheterna att redovisa ett brett beslutsunderlag för riksdagen. Utskottet tvingas dock konstatera att en hel del av den kompletterande information som utskottet tagit fram redan fanns tillgänglig när propositionen utarbetades i Regeringskansliet.

I betänkandet återfinns ett omfattande avsnitt med kompletterande uppgifter (jfr s. 6–16). Uppgifterna i avsnittet bygger bl.a. dels på IMF:s rapport om Islands förfrågan om kredit och det s.k. *letter of intent* och tekniska memorandum som isländska finansministern och centralbankschefen skickade till IMF i mitten av november 2008, dels på information som lämnades av företrädare för regeringen (ansvarige statssekreterare och tjänstemän) vid en intern utfrågning som utskottet höll den 22 januari 2009.

Av utskottets återgivande (s. 18–19) av utfrågningen framgår att statssekreteraren angav att Norden ställde tre allmänna villkor för lånen till Island, vid sidan av ränte- och löptidsvillkor. Det första villkoret var att Island skulle leva upp till internationella åtaganden, lagar och regler. Det andra var att de länder som berörs av insättningsgarantin i isländska bankfilialer utomlands skulle ställa upp med lån till Island så att Island kan uppfylla garantierna. Detta villkor ställdes bl.a. för att undvika att den nordiska utlåningen går till betalningar i tredje land. Det tredje villkoret var att programmet för konsolidering av de isländska offentliga finanserna borde ges ett mer konkret innehåll än vad som anges i IMF-programmet. Utskottet bedömde dessa krav för den nordiska långivningen som rimliga. Finansutskottet ansåg i detta sammanhang att den information som begärdes genom tillkännagivandet även borde innehålla en uppföljning av de ovan uppräknade villkoren.

### *Regeringens skrivelse*

Den 2 juli 2009 beslutade regeringen att anta skrivelsen 2008/09:230 Villkoren för Sveriges kredit till Island, i vilken regeringen redogör för den ekonomiska situationen i Island, landets genomförande av det reformprogram som presenterats för IMF och villkoren för Sveriges kredit till Island. I skrivelsen anges att regeringen den 25 juni 2009 beslutade att dels underteckna låneavtal för en kredit om 495 miljoner euro, vilket för

närvarande motsvarar ca 5,5 miljarder kronor till Island, dels uppdras åt Riksgäldskontoret att handlägga krediten. I skrivelsen anges att låneavtalet undertecknades den 1 juli 2009 i Stockholm.

Vad gäller villkoren för krediten till Island innehåller skrivelsen information om generella villkor, ränte- och återbetalningsvillkor och kreditrisker. I skrivelsen lämnas, i enlighet med finansutskottets och riksdagens tillkännagivande, en uppföljning av de tre nordiska villkoren, som gäller dels att Island ska efterleva internationella åtaganden, dels att de länder som främst berörs av Islands insättningsgarantiåtaganden ska bidra med lån till Island, dels att Islands finanspolitiska konsolideringsprogram ska specificeras (s. 11–13). I skrivelsen återges bl.a. en kort sammanfattning av den isländska regeringens finanspolitiska konsolideringsplan för perioden 2009–2013.

### *Skrivelsens behandling i riksdagen*

Regeringens skrivelse behandlades av finansutskottet i betänkandet 2009/10:FiU8 där utskottet konstaterar att skrivelsen innehåller kompletterande och adekvat information om den ekonomiska utvecklingen på Island, Islands IMF-program och villkoren för de svenska och nordiska bilaterala krediterna till Island. Finansutskottet föreslog riksdagen att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2009/10:20).

### *Budgetpropositionen för 2010*

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2010 ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. s. 77). I regeringens förslag till bemyndigande under 2010 anges även att beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret för 2010 enligt tabell 9.1 godkänns (s. 269–270). I nämnda tabell anges en prognos över Riksgäldskontorets nettoutlåning varav en nettoutlåning på 5 respektive 7 miljarder kronor anges för 2009 respektive 2010 för lån till andra länder. Därtill bedöms i propositionen att Sverige kommer att betala ut lånebelopp till Island under 2009 motsvarande ca 6 miljarder kronor (s. 271).

I budgetpropositionen redovisas de statsfinansiella effekterna av stödåtgärder som vidtagits för att stabilisera finansmarknaderna och för att stärka förutsättningarna för en ekonomisk återhämtning. I en förteckning över stödåtgärder vidtagna efter budgetpropositionen för 2009 inklusive förslag i budgetpropositionen för 2010 anges bl.a. ett lån till Island till ett prognostiserat värde av 5,2 miljarder kronor (jfr s. 286).

### **Riksgäldskontorets övriga utlåning 2010**

Av budgetpropositionens avsnitt om finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital framgår under rubriken Övrig utlåning från Riksgäldskontoret (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. avsnitt 11.1.4) att riksdagen i enlighet med 23 § budgetlagen kan besluta för en viss myndighet eller för viss anskaffning att finansiering ska ske på annat sätt än genom de låne- och kreditramar som beskrivs i propositionens avsnitt 11.1.1–3. Denna s.k. övriga utlåning från Riksgäldskontoret uppgick enligt propositionen till 202,5 miljarder kronor den 30 juni 2009. Såväl denna utlåning per den 30 juni 2009 som övriga kreditramar för 2010 återges i en förteckning (jfr tabell 11.4 i anförd prop. s. 309). I förteckningen återfinns uppgift om en kreditram för 2010 om 6 500 miljoner kronor avseende lån till Island. Av förteckningen framgår att någon skuld vid Riksgäldskontoret avseende lån till Island inte fanns per den 30 juni 2009.

Vidare framgår av propositionens text att förslagen till beslut om nya eller ändrade ramar för övrig utlåning från Riksgäldskontoret återfinns inom respektive utgiftsområde. Något förslag till beslut om nya eller ändrade ramar för övrig utlåning från Riksgäldskontoret vad gäller en kreditram för 2010 om 6 500 miljoner kronor avseende lån till Island återfinns inte i budgetpropositionens förslag till riksdagsbeslut under utgiftsområde 2.

### **Utbetalning av krediten till Island**

I budgetpropositionen anges att utlåningen från de nordiska länderna till Island sker inom ramen för Islands IMF-program, och utbetalningarna av de bilaterala lånen kommer att ske i fyra lika stora belopp, i takt med att IMF:s styrelse godkänner de fyra första översynerna av IMF-programmet. Den första översynen av Islands IMF-program är försenad, men planeras ske under 2009. Beroende på när IMF godkänner översynerna, som normalt sker en gång per kvartal, kommer sannolikt en fjärdedel eller upp till hälften av den svenska krediten till Island att betalas ut under 2009 och resterande belopp under 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 2 s. 96).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- Vilka synpunkter om innehållet i utkastet till propositionen lämnades av remissinstanserna?
- Mot bakgrund av regeringens tidigare svar i utskottets granskning av beredningskravet vid propositioner avlämnade vid kristid vad gäller den aktuella propositionen (jfr bet. 2009/10:KU10 s. 239–241), hur förändrades propositionens omfattning och inriktning under beredningen som en följd av de förhandlingar som fördes på internationell nivå?

- Delar regeringen finansutskottets mening att en hel del av den kompletterande informationen som utskottet tog fram redan fanns tillgänglig när propositionen utarbetades i Regeringskansliet? Om ja, varför tillfördes inte propositionen denna information?
- När erhöll regeringen bemyndigande om att ta upp lån för att täcka krediten under 2009 till Island som regeringen föreslog i den här granskade propositionen?
- I den granskade propositionen angav regeringen att lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning och dess ändamål täcker in den i propositionen föreslagna åtgärden. I budgetpropositionen för 2010 (Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. avsnitt 11.1.4) anges att riksdagen kan i enlighet med 23 § budgetlagen besluta för en viss myndighet eller för viss anskaffning att finansiering ska ske på annat sätt än genom de låne- och kreditramar som beskrivs i propositionens tidigare avsnitt (11.1.1–3) samtidigt återfinns i en förteckning uppgift om en kreditram för 2010 om 6 500 miljoner kronor avseende lån till Island. Av förteckningen framgår att någon skuld vid Riksgäldskontoret avseende lån till Island inte fanns per den 30 juni 2009. Hur väl täcker budgetlagens nämnda bestämmelse åtgärden med en kredit till Island? När och på vilken rättslig grund beslutade Riksgäldskontoret att ta upp lån för att finansiera krediten till Island?
- Vilka kommentarer i övrigt ger innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar översändes den 25 februari 2010 en inom Finansdepartementet upprättad promemoria (bilaga A1.1.2). Av promemorian framgår på frågan om vilka synpunkter om innehållet i utkastet till proposition som lämnades av remissinstanserna att Riksgäldskontoret framförde dels att upplåningen till Island borde ske inom ramen för regeringens årliga riktlinjer för statskuldens förvaltning, eftersom ingen finansiering öronmärks för särskilda ändamål, dels att krediten borde tas upp som en tillgång (fordran) när myndigheten i styrningssammanhang beräknade skuldandelar och löptider. I sitt remissvar till regeringen ställde Riksgäldskontoret även frågan om ”räntenettet” var ett tillräckligt precist begrepp och påpekade att skrivningen öppnade för att en subvention skulle kunna döljas i anslaget räntor på statskulden, vilket ansågs felaktigt. Riksgäldskontoret ansåg i stället att det borde anges enligt vilka principer utlåningsräntan skulle fastställas och att ett anslag som täckte subventionen borde anvisas om dessa principer fick till följd att låneräntan inte täckte statens finansieringskostnad samt att det även borde anges hur ett eventuellt överskott skulle hanteras. I sitt remissvar angav Finansinspektionen att det borde motiveras tydligare att det inom ramen för det begärda bemyndigandet ingick ett godkännande för regeringen att ingå en internationell överenskommelse, dvs. att riksdagen inte behövde godkänna även själva överenskommelsen.

Av promemorian framgår att propositionen ändrades under beredningen främst beträffande vilka förslag om krediter som propositionen skulle omfatta, dvs. om både krediterna till Island och Lettland skulle inkluderas, vilket bl.a. berodde på hur snabbt krediterna behövde lämnas. Som en följd av de förhandlingar som fördes på internationell nivå stod det enligt promemorian till sist klart att Sverige inte skulle behöva göra någon utbetalning till Lettland förrän under 2010, varför den aktuella propositionen endast behövde omfatta krediten till Island. I promemorian framhålls att propositionen fick en mer generell utformning och innehåll på grund av att det länge var oklart om även krediten till Lettland skulle omfattas. I promemorian anges bl.a. att Sverige ledde samordningen bland de nordiska långivarna när det gäller Islandkrediterna, att förhandlingar om den exakta fördelningen av lånebeloppen mellan långivarländerna fördes och att diskussioner om ränte- och återbetalningsvillkoren för krediterna inleddes, men inte hann slutföras innan propositionen överlämnades till riksdagen.

Vad gäller den kompletterande information som finansutskottet tog fram anges i promemorian att Regeringskansliet delar utskottets bedömning att en hel del av den kompletterande information som utskottet tog fram fanns tillgänglig när propositionen utarbetades i Regeringskansliet och att informationen därmed hade kunnat inkluderas i propositionen. Förklaringen till den mer begränsade informationsmängden i propositionen står enligt promemorian främst att finna i att ett förslag i en tidigare proposition användes som förlaga. Enligt promemorian var antalet historiska exempel på denna typ av utlåning mycket begränsat och utgjordes i modern tid i princip endast av Sveriges kredit till Brasilien som beslutades 1999 och där regeringens förslag till riksdagen endast väldigt kortfattat beskrev bakgrunden till lånet och saknade information om den ekonomiska situationen i Brasilien eller om lånevillkoren (prop. 1998/99:100 s. 87 f.). Av svarspromemorian framgår att varken riksdagen eller finansutskottet i det fallet hade några synpunkter på den information som lämnades. Vidare anges i promemorian dels att innehållet i den nu granskade propositionen inte ter sig som alltför begränsat i jämförelse med det förslaget, dels att propositionen bereddes med de remissinstanser som bedömdes relevanta och vars synpunkter inte heller gav anledning att tillföra propositionen ytterligare information i de nu aktuella avseendena, dels att Regeringskansliet på finansutskottets begäran inför utskottets ställningstagande till propositionen lämnade såväl skriftlig som muntlig information, bl.a. i samband med en utfrågning av tjänstemän från Finansdepartementet, däribland statssekreteraren.

Avseende frågan om när regeringen erhöll bemyndigande om att ta upp lån för att täcka den kredit under 2009 som föreslås i den granskade propositionen anges i promemorian att riksdagen, efter förslag i budgetpropositionen för 2009, i december 2008 beslutade att bemyndiga regeringen att under 2009 ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

På frågan om hur väl 23 § budgetlagen ger rättslig grund för att ta upp lån i syfte att tillhandahålla en kredit till Island framgår av promemorian att bestämmelsen inte är avsedd att tillämpas för att finansiera lån av det nu aktuella slaget samt att förteckningen och redogörelsen i delar av den aktuella delen av budgetpropositionen är avsedd att ge en fullständig beskrivning av statens utlåning (även den inomstatliga), inte dess upplåning.

Avseende frågan om när och på vilken rättslig grund Riksgäldskontoret beslutade att ta upp lån för att finansiera krediten till Island framgår av promemorian att Riksgäldskontoret löpande, med stöd av bemyndigandet i 2 § förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret, beslutar om att ta upp de lån som behövs för att bl.a. finansiera de utgifter och krediter som riksdagen beslutat om. Vidare anges i promemorian att lånen i regel dock inte är kopplade till specifika utgifter eller krediter. Därtill framgår av svars-promemorian att Regeringskansliet saknar kännedom om huruvida Riksgäldskontoret behövde genomföra någon särskild upplåning för att verkställa den utbetalning till Island som hittills skett eller om myndigheten hade medel tillgängliga vid detta tillfälle.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet önskar inledningsvis framhålla att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av bråds-kande karaktär. Samtidigt bör det, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, erinras om att beredningskravet inte är lika för alla fall.

Utskottet konstaterar att regeringen inte inkluderade all relevant och tillgänglig information när propositionen utarbetades i Regeringskansliet. Bristen avhjälptes dock genom att Finansdepartementet samarbetade med finansutskottet för att komplettera underlaget för beslut i ärendet genom såväl skriftlig som muntlig information, bl.a. i samband med en utfrågning av tjänstemän från departementet.

Konstitutionsutskottet anser att det är särskilt viktigt att även under kriser i möjligaste mån bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser, inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt åtagande för staten. I detta fall anser utskottet att de brister som fanns i propositionen inte gällde tidsfristerna eller antalet remissinstanser utan rörde informationen till riksdagen. Utskottet betonar att det är viktigt att riksdagen inför sina beslut erhåller all tillgänglig information som är av betydelse för ärendet.

Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.



## 1.2 Samråd med riksdagens EU-nämnd i vissa frågor

### Ärendet

#### *Anmälningar*

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 5 augusti 2009, *bilaga A1.2.1*, begärs att utskottet granskar om regeringens samråd med EU-nämnden rörande beslut om förhandlingsdirektiv för avtalsförhandlingar när det gäller möjligheter för amerikanska myndigheter att ta del av hemliga uppgifter från svenska banker skett i enlighet med de bestämmelser som finns i 10 kap. regeringsformen och 10 kap. riksdagsordningen. I anmälan anges att EU-nämndens ledamöter den 27 juli 2009 med endast en timmes tidsfrist notifierades genom sms och genom e-post fick ta del av beslutsunderlag inför beslutet om en A-punkt i ministerrådet. I anmälan noteras att regeringen har haft god kännedom om sakfrågan och haft tid på sig för att dels informera EU-nämnden om det sakliga innehållet, dels samråda med EU-nämnden. Anmälaren anför att det enligt uppgifter från EU-nämndens kansli framgår att kansliet inte fått tillgång till det dokument nämnden skulle ha synpunkter på förrän en timme efter det att den senast satta tidsfristen löpt ut och efter det att beslutet i sakfrågan redan fattats i Bryssel. I anmälan anges att Regeringskansliet lämnat ett besked om att dokumentet var hemligt och inte kunde delges ledamöterna med e-post utan endast skulle göras tillgängligt för de ledamöter som befann sig i riksdagshuset.

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 29 januari 2010, *bilaga A1.2.2*, begärs att utskottet granskar om statsrådet Cecilia Malmström, som ansvarig för den interna processen, och statsrådet Maria Larsson, som ansvarig för sakfrågan, har samrått med EU-nämnden om en rådsrekommendation om rökfria miljöer i enlighet med de bestämmelser som finns i 10 kap. regeringsformen och 10 kap. riksdagsordningen. I anmälan anges att EU-nämnden via sms uppmanades att avge synpunkter inom mindre än en och en halv timme på en ny beslutspunkt vars underlag skickades via e-post. I anmälan anges att regeringen hade haft det färdigförhandlade materialet i över en månad.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen, *bilagor A1.2.3–4*.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

#### **Avtalsförhandlingar avseende amerikanska myndigheter och SWIFT**

SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*) är ett företag som bildades 1973 i Belgien och arbetar i enlighet med belgisk lag och därmed även EU:s regelverk. SWIFT består av ett system för standardiserade meddelanden mellan finansiella institutioner. Systemet gäller inte hanteringen av konton utan syftar endast till sändande av finansiell information på ett snabbt och säkert sätt och har med tiden blivit ett system som stora delar av finanssektorn är beroende av. Systemet står under tillsyn av centralbanker. De datauppgifter som finansiella institutioner sänder till SWIFT i samband med att de utför sina tjänster lagras i enlighet med belgisk dataskyddslagstiftning och EU:s regelverk, särskilt dataskyddsdirektivet 95/46/EG<sup>1</sup>. De uppgifter som finns hos SWIFT innefattar exempelvis meddelandets avsändare, mottagare, namn, konto, adress och eventuellt personnummer. Det är mycket ovanligt att något meddelande innehåller uppgifter såsom religionstillhörighet, politisk åsikt, etniskt ursprung, sjukdom eller annan sådan personlig omständighet.

Kort efter den 11 september 2001 skapade USA ett system kallat *Terrorist Finance Tracking Program* (nedan sökprogrammet). Med stöd av sökprogrammet kan amerikanska brottsbekämpande myndigheter i pågående utredningar om terrorism eller finansiering därav få uppgifter från SWIFT.

I juli 2006 meddelade den belgiska dataskyddsmyndigheten att SWIFT i flera avseenden bröt mot de lagar som stiftades i enlighet med dataskyddsdirektivet, bl.a. vid översändande av uppgifter till tredjeland. Även en arbetsgrupp inom EU konstaterade därefter att SWIFT bröt mot EU:s regler om dataskydd på flera sätt, inklusive förfarandet varigenom uppgifter delgavs USA, utan att ha försäkrat sig om att det fanns tillräckligt dataskydd. USA informerade kommissionen om hur sökprogrammet fungerar och att data som kommer från unionen och skaffas via SWIFT behandlas på ett säkert sätt som bör kunna anses uppfylla EU:s dataskyddskrav, bl.a. inbjöds en särskild representant för EU med uppgift att kontrollera hur EU:s dataskyddskrav uppfylls.

#### **Rådsrekommendation om rökfria miljöer**

Bakgrunden till förslaget om rådsrekommendation för rökfria miljöer är ett offentligt samråd om kommissionens grönbok<sup>2</sup> Mot ett rökfritt Europa som genomfördes under våren 2007.

Den efterföljande diskussionen vid ministerrådets konstellation för samsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor visade på ett stöd bland medlemsstaterna för att på unionsnivå arbeta med frå-

<sup>1</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

<sup>2</sup> Jfr KOM(2007) 27 och riksdagens utlåtande 2006/07:SoU16 där grönboken behandlas.

gorna, även om medlemsstaterna i rådet framhöll att lagstiftning är en nationell fråga. Kommissionen gav därefter beskedet att frågan om arbetsmiljö skulle behandlas inom arbetsmiljöområdet inom ramen för den sociala dialogen. För de frågor som inte är arbetsmiljöfrågor aviserade kommissionen att man avsåg att föreslå en rådsrekommendation om rökfria miljöer.

Den 30 juni 2009 föreslog kommissionen en sådan rådsrekommendation, KOM(2009) 328. Den 21 september 2009 överlämnade Socialdepartementet en faktapromemoria (2009/10:FPM6) om kommissionens förslag till riksdagen. I promemorian sammanfattades innehållet i förslaget till rådsrekommendationen vars innebörd är att medlemsstaterna rekommenderas att genomföra innebörden av artikel 8 i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll. Konventionens nämnda artikel innebär att varje part ska besluta om, genomföra och främja åtgärder som ger skydd mot exponering för tobaksrök på arbetsplatser och inomhus, allmänna transportmedel, offentliga platser inomhus och i förekommande fall andra offentliga platser. Avseende rådsrekommendationens effekter på gällande svenska regler konstateras i promemorian att tobakslagen (1993:581) bl.a. reglerar dels vilka miljöer där det är förbjudet att röka, dels arbetsgivarens ansvar för rökning på arbetsplatsen samt att förslaget till rådsrekommendation inte kräver några ändringar av tobakslagen. Vidare angavs i promemorian att Sverige anslöt sig till ramkonventionen i juli 2005, efter beslut av riksdagen (prop. 2004/05:118, bet. 2004/05:SoU21, rskr. 2004/05:260, SÖ 2008:53).

Av promemorian framgår därtill att den preliminära svenska ståndpunkten var att regeringen var övergripande positiv till förslaget och till att kommissionen hade funnit ett sätt att hantera såväl arbetsmiljö- som folkhälsofrågorna samt att det dock var viktigt att respektera internationella avtal och medlemsländernas rätt att utforma nationell lagstiftning.

Slutligen framgår av promemorian att det svenska ordförandeskapet planerade för beslut vid ministerrådet för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor den 1 december 2009.

### *Gällande bestämmelser m.m.*

#### **Regeringsformen**

I 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) föreskrivs att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU och att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Inför Sveriges medlemskap i EU angavs i förarbetena vad gäller utgångspunkter för samråd och information mellan regeringen och riksdagen att det inte är tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand utan att det är önskvärt med en ordning där riksdagen

därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutfattande inom EU samt att riksdagen som folkets främsta företrädare även i övrigt bör få insyn i och ges inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut (prop. 1994/95:19 s. 533). Konstitutionsutskottet och riksdagen delade regeringens bedömning i detta avseende (bet. 1994/95:KU22 s. 14, rskr. 1994/95:65–66). Utskottet bedömde även att riksdagen genom EU-nämnden i praktiken får reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd (s. 15).

### **Riksdagsordningen**

Regeringens informations- och samrådsskyldighet föreskrivs i 10 kap. 1–3 samt 10 §§ riksdagsordningen (RO).

I 10 kap. 1 § första stycket erinras om att regeringen enligt 10 kap. 6 § regeringsformen fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

Enligt 10 kap. 2 § ska regeringen informera riksdagen om sin syn på de förslag från Europeiska gemenskapernas kommission som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Enligt 10 kap. 3 § gäller bl.a. dels att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden, dels att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor som rör arbetet i EU och som utskotten bestämmer.

Enligt 10 kap. 10 § ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska överlägga med nämnden i andra frågor som rör arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl kräver en sådan överläggning. Vidare anges att regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet.

### **Praxis vid regeringens samråd med EU-nämnden**

Riksdagsstyrelsen underströk i sitt förslag Riksdagen inför 2000-talet (förslag 2000/01:RS1) dels det angelägna i att utskottens synpunkter beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen, dels att den praxis som utvecklats och som innebär att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter borde bestå. Konstitutionsutskottet och riksdagen ställde sig bakom denna bedömning (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276).

### **Regeringskansliets cirkulär**

Inom Regeringskansliet har ett cirkulär i 13 delar upprättats med riktlinjer och handläggningsrutiner när det gäller bl.a. samrådet mellan regeringen och riksdagen. Senast cirkuläret uppdaterades var den 29 januari 2008.

Av cirkulär 2 framgår bl.a. att regeringen ska rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför beslut i rådet och att alla punkter på rådsdagordningen, dvs. både informations- och beslutspunkter, bör behandlas vid samråd med EU-nämnden inför rådsmöten. Vidare framgår av cirkulär 2 att EU-nämnden av rådets generalsekretariat får preliminära och slutliga dagordningar inför rådets möten, liksom listor över A-punkter samt att ansvarigt departement har till uppgift att underrätta EU-nämndens kansli om ändringar som rör rådsmötena.

Det skriftliga underlaget för samrådet med EU-nämnden ska enligt cirkulär 2 sändas direkt från det ansvariga departementet till EU-nämndens kansli. Departementet ansvarar för att ett samlat underlag anländer till EU-nämndens kansli senast måndagen kl. 12.00 i samma vecka som nämnden sammanträder (EU-nämnden sammanträder normalt på fredagar). Under riksdagens sommarperiod (den 15 juni-riksmötets öppnande) ska underlaget enligt cirkuläret dock vara nämndens kansli till handa senast kl. 12.00 fredagen före sammanträdet. Vidare anges i cirkuläret att materialet, så långt möjligt, ska sändas elektroniskt till EU-nämndens kansli. Enligt cirkuläret ska materialet innehålla bl.a. en kort redogörelse för A-punkter inom det aktuella departementets egna ansvarsområden. Dessa ska redovisas med uppgift om när de eventuellt tidigare behandlats vid rådsmöte och sammanträde med nämnden. För viktigare A-punkter som EU-nämnden inte tidigare fått information om som B-punkt inför tidigare råd bör enligt cirkuläret redovisningen vara mera utförlig. Redovisningen ska senast lämnas vid det EU-nämndsmöte som behandlar det rådsmöte då A-punkten kan väntas bli antagen.

I cirkulär 2 anges även att samtliga rådsmöten och informella ministermöten ska avrapporteras till riksdagens kammarkansli med kopia direkt till EU-nämndens kansli inom fem arbetsdagar från rådsmötets avslutning och att det av rapporten ska framgå vilken inställning Sverige har redovisat i rådet samt hur den fortsatta hanteringen av frågan väntas ske. Därtill anges i cirkuläret att utskott och EU-nämnd i samband med information och samråd ska få en muntlig redovisning av regeringens företrädare om vad som hänt vid det senaste rådsmötet på det aktuella sakområdet.

Av cirkulär 4 som innehåller riktlinjer för handläggningen av bl.a. A-punkter framgår att när den svenska ståndpunkten är att ett förslag eller dokument inte reser några formella problem för svenskt vidkommande kan det antas som A-punkt av rådet. Om Sverige inte accepterar att beslut fattas som A-punkt vid rådsmötet ska detta aviseras i de ständiga representanternas kommitté (Coreper). Frågan flyttas då över till den s.k. B-delen av rådsdagordningen.

Vidare framgår av cirkulär 4 att om en A-punkt läggs till dagordningen i direkt anslutning till ett rådsmöte ska EU-representationen i Bryssel bistå med information huruvida den kan antas som A-punkt eller om en reservation finns, vilket är fallet om ett tillägg till A-punktslistan görs strax före

ett rådsmöte för att frågor som är särskilt brådskande ska kunna antas. Om en sådan A-punkt inte tidigare varit föremål för samråd med EU-nämnden måste en kontakt med nämndens kansli tas innan punkten kan godkännas.

Cirkulär 4 stadgar vidare att inför varje möte i rådet överlämnar saksvarigt departement till EU-nämnden en kommenterad dagordning vilken bygger på en preliminär dagordning som ordförandeskapet skickar ut cirka två veckor före rådsmötet. I den dagordningen anges förutom B-punkterna ett antal ”troliga” A-punkter, dvs. de som förutses komma upp för antagande vid mötet. En kort redogörelse för viktigare A-punkter som förutses komma upp för antagande vid rådsmötet ska lämnas till riksdagens EU-nämnd (se ovan). Mellan upprättandet av den preliminära dagordningen och själva rådsmötet tillkommer ytterligare ett antal troliga A-punkter i takt med att nya frågor färdigbehandlats i lägre instanser. I cirkulär 4 påminns om att även dessa A-punkter måste redovisas för EU-nämnden.

### *Tidigare granskning*

*Våren 2002* granskade utskottet dåvarande kulturministerns medverkan till det beslut som EU:s kulturministrar fattade om att häva delar av ett vapenembargo (bet. 2001/02:KU20 s. 88 f.). Ärendet gällde frågan om eventuella brister i regeringens information till och samråd med EU-nämnden. Med anledning av granskningen anförde utskottet följande:

I 10 kap. 5 § riksdagsordningen föreskrivs att regeringen skall underätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer. Det faktum att kulturministern inte hade kännedom om A-punktlistan inför EU-nämndens sammanträde den 2 november på grund av bristande rutiner inom Regeringskansliet är enligt utskottet inte godtagbart. Utskottet förutsätter emellertid att Regeringskansliet genom de åtgärder som vidtagits förhindrar att liknande situationer uppkommer i framtiden.

*Våren 2007* granskade utskottet justitie- samt miljöministrarnas agerande i EU-nämnden (bet. 2006/07:KU20 s. 104 f.). I miljöministerns fall konstaterade utskottet att miljöministerrådet i fråga skulle handla om bl.a. uppföljning av en konferens och eftersom frågan om ett EU-mål för koldioxidutsläpp inte fanns på dagordningen förelåg inga krav på samråd om detta. Utskottet noterade att miljöministern hade varit oförhindrad att till EU-nämnden kommunicera sin uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i fråga om målet för koldioxidutsläpp.

*Hösten 2008* granskade utskottet regeringens information till riksdagen i EU-frågor (bet. 2008/09:KU10 s. 89 f.). Utskottet genomförde en kartläggning och analys av regeringens information till och samråd med riksdagen i syfte att bedöma huruvida regeringen uppfyller regeringsformens och riksdagsordningens krav. Utskottet betonade att den grundlagsstadgade infor-

mationsskyldigheten bl.a. får anses innefatta att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor till riksdagen. Vidare framhöll utskottet i sitt ställningstagande bl.a. följande:

Utskottet anser alltså att regeringens tidigare ståndpunkter i viktiga och centrala frågor kan behöva diskuteras och eventuellt revideras både vid överläggningar med utskotten och vid samråd med EU-nämnden. Utskottet utgår ifrån att regeringen beaktar att sådana situationer kan uppstå och förutsätter att sådana ståndpunkter då åter förankras i riksdagen.

*Våren 2009* granskade utskottet regeringens agerande i samband med EU:s uppförandekod för vapenexport (bet. 2008/09:KU20 s. 16 f.). Utskottet ansåg att regeringen borde ha informerat EU-nämnden om sitt beslut om hur Sverige skulle komma att rösta i ministerrådet och om utvecklingen i frågan. Utskottet ansåg att regeringen hade brustit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen. Utskottets granskning visade bl.a. dels att regeringen, inför ministerrådets beslut i den aktuella frågan, varken informerade riksdagen om utvecklingen i frågan eller samrådde med det organ som utsetts av riksdagen om det stundande beslutet, dels att beslutet i den aktuella frågan inte nämndes i regeringens återrapport till EU-nämnden om det aktuella råds-mötet.

### *EU-nämndens sammanträden*

#### **EU-nämndens sammanträde den 20 februari 2009**

Inför nämndens sammanträde delades en vid Justitiedepartementet upprättad kommenterad dagordning (Ju2009/163/EU) för ministerrådsmötet för rättsliga och inrikes frågor samt räddningstjänsten (RIF-rådet) i Bryssel den 26–27 februari 2009. Under punkt 12 b i dagordningen behandlas Förenta staternas finansministeriums behandling av personuppgifter från EU i syfte att bekämpa terrorism i enlighet med programmet för spårning av finansiering av terrorism efter de systemändringar som ska genomföras den 1 januari 2010 – SWIFT. Av dagordningen framgår att avsikten med behandlingen i rådet är att lämna information och att kommissionen kommer att informera om USA:s användande av uppgifter, i terrorismbekämpande syfte, som kommer från EU och finns lagrade i finanssystemet SWIFT samt förändringar i aktuella datasystem per den 1 januari 2010. Vidare anges i dagordningen att kommissionen då skulle ge mer information om den beskrivna situationen. Av dagordningen framgår även att den svenska ståndpunkten är följande.

Sverige anser att möjligheterna att kunna begränsa terrorismfinansiering är en viktig del i den övergripande kampen mot terrorism. Att effektivt kunna utreda terroristbrott är en central del av arbetet. Sveriges inställning är att allt arbete måste ske på ett sätt som kännetecknar ett demokratiskt och rättssäkert samhälle samt med efterlevnad av EU:s regler om dataskydd.

Vid sammanträdet förklarade justitieministern att man avsåg att avvakta den särskilde EU-representantens rapport (se ovan under avsnittet *Bakgrund*), i vilken förhoppningsvis skulle konstateras att allt numera går rätt till och att man i annat fall skulle få kräva en uppföljning i frågan. Därutöver ställde vissa ledamöter frågor i ärendet (jfr anförande 142–146 i EU-nämndens stenografiska uppteckning 2008/09:21).

### **EU-nämndens sammanträde den 3 april 2009**

Inför nämndens sammanträde delades en vid Justitiedepartementet upprättad rapport för ministerrådsmötet för rättsliga och inrikes frågor samt räddningstjänsten i Bryssel den 26–27 februari 2009. Av rapporten framgår (s. 12) vad gäller frågan om SWIFT och sökprogrammet för spårning av finansiering av terrorism och kommissionens presentation av den särskilde EU-representantens rapport att kommissionens bedömning var att USA:s finansdepartements hantering av uppgifterna i systemet var säkert när det gällde skydd av data och personuppgifter. Kommissionen hade också förevisats dokumentation och bevis på att uppgifterna gav ett stort mervärde när gällde att förebygga terrorism. Vidare anges i återrapporten att ordförandeskapet informerade om att kommissionen skulle förbereda ett dokument som skulle utgöra en grundläggande information och att man därefter skulle återkomma till frågorna. Under sammanträdet berördes frågan kort av justitieministern (jfr anförande 2 i EU-nämndens stenografiska uppteckning 2008/09:29).

### **EU-nämndens sammanträde den 4 september 2009**

Av EU-nämndens stenografiska uppteckning för det aktuella sammanträdet framgår att nämndens ordförande anmälde ett antal skriftliga samråd varav ett av dessa avsåg ett samråd den 27 juli 2009 i ett särskilt ärende (SWIFT). Av ordförandens anförande (jfr anförande 1 i EU-nämndens stenografiska uppteckning 2008/09:44) framgår att i det aktuella samrådet uttalade en majoritet av nämndens ledamöter stöd för regeringens ståndpunkt med avvikande mening från s, v och mp. Utöver detta nämndes inte ärendet vid sammanträdet.

### **EU-nämndens sammanträde den 11 september 2009**

Av EU-nämndens stenografiska uppteckning (prot. 2008/09:45) för det aktuella sammanträdet framgår att återrapport från ministerrådets möte den 27–28 juli 2009 lämnades av utrikesministern och statsrådet Cecilia Malmström. Inget nämndes om det här granskade ärendet kring SWIFT.

### **EU-nämndens sammanträde den 4 december 2009**

Av EU-nämndens stenografiska uppteckning för det aktuella sammanträdet framgår att nämndens ordförande anmälde ett antal skriftliga samråd varav ett av dessa avsåg ett samråd den 30 november 2009 i ett särskilt ärende



(rådsrekommendationen om rökfria miljöer). Av ordförandens anförande (jfr anförande 1 i EU-nämndens stenografiska uppteckning 2009/10:15) framgår att i det aktuella samrådet uttalade en majoritet av nämndens ledamöter stöd för regeringens ståndpunkt med avvikande mening från s. Utöver detta nämndes inte ärendet vid sammanträdet.

### *Ministerrådets beslut m.m.*

#### **Avtalsförhandlingar som rör amerikanska myndigheter och SWIFT**

Den 27 juli 2009 fattade Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser beslut om att godkänna den för sammanträdet aktuella A-punktslistan (jfr dokument 12270/09 PTS A 35).

Under A-punktslistans punkt 32 återfinns förhandlingsdirektiv för förhandlingar mellan EU och USA om ett internationellt avtal om tillgång för USA:s finansministerium till uppgifter om betalningsmeddelanden för att förebygga och bekämpa terrorism och finansiering av terrorism vilka godkänts av Ständiga representanternas kommitté (Coreper) den 23 juli 2009. Under A-punktslistans aktuella punkt återfinns hänvisningar dels till en s.k. A-punktsnot från rådets generalsekretariat av den 23 juli 2009 (dokument 12285/09), dels till kommissionens rekommendation till rådet om bemyndigande att inleda förhandlingar mellan EU och USA om ett internationellt avtal om tillgång för USA:s finansministerium till uppgifter om betalningsmeddelanden för att förebygga och bekämpa terrorism och finansiering av terrorism (dokument 11715/3/09).

Av den ovannämnda A-punktsnoten framgår dels att kommissionen lade fram den ovannämnda rekommendationen till rådet om bemyndigande den 18 juni 2009, dels att förslaget lades fram för Coreper den 24 juni 2009 och diskuterades vid RIF-rådgivarnas<sup>3</sup> möten den 1, 7 och 16 juli 2009, dels att utkastet till förhandlingsdirektiv diskuterades vid Corepers möten den 14 och 23 juli 2009 och att vid det senare mötet nåddes konsensus om de förhandlingsriktlinjer som återges i bilagan till kommissionens rekommendation (se ovan), dels att Frankrike har en parlamentarisk reservation.

Slutligen framgår av A-punktsnoten att rådet uppmanades med förbehåll för att den franska parlamentariska reservationen drogs tillbaka att anta dels de förhandlingsdirektiv som återges i bilagan till kommissionens rekommendation, dels det uttalande som återges i bilagan till noten (jfr dokument 12285/09 s. 3).

#### **Rådsrekommendation om rökfria miljöer**

Den 30 november 2009 fattade Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser beslut om att godkänna den för sammanträdet aktuella A-punktslistan (jfr dokument 16599/09 PTS A 57).

<sup>3</sup> Här åsyftas den informella gruppen som på engelska betecknas "JHA Counsellors".

Under A-punktlistans andra punkt återfinns förslag till rådets rekommendation om rökfria miljöer vilket godkännts av Ständiga representanternas kommitté (Coreper) den 28 oktober 2009. Under A-punktlistans aktuella punkt återfinns hänvisningar dels till en reviderad s.k. A-punktsnot från rådets generalsekretariat av den 25 november 2009 (dokument 16066/1/09), dels till rådets rekommendation om rökfria miljöer (dokument 15937/1/09).

Av den ovannämnda A-punktsnoten framgår bl.a. dels att kommissionen för rådet lade fram sitt förslag (dokument 11533/09) baserat på artikel 152.4 i EG-fördraget den 1 juli 2009, dels att rådet den 8 juli 2009 fattade beslut om frivilligt hörande av Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, dels att Coreper den 23 oktober 2009 genomförde den slutliga granskningen av den kompromisstext som ordförandeskapet föreslagit, varpå det bekräftades att kompromisstexten, efter de ändringar som infördes under mötet, stöddes av en majoritet av delegationerna.

Slutligen framgår av den reviderade A-punktsnoten att rådet uppmanas att dels anta rådets rekommendation (varvid Österrike, Tjeckien och Slovakien avstår från att rösta) enligt dokument 15937/09, dels ta det gemensamma uttalandet från Tjeckien och Slovakien och uttalandet från kommissionen enligt addendumet till detta dokument till protokollet för det möte där rekommendationen antas, dels besluta att offentliggöra rekommendationen i Europeiska unionens officiella tidning (jfr dokument 16066/1/09 s. 2).

### *Uppgifter i medier*

Vad avser den anmälan som riktar sig mot regeringens samråd i frågan om SWIFT och avtal mellan EU och USA om tillgång till uppgifter däri framgår av en artikel med titeln S-kritik mot ordförandeskapet publicerad på Sveriges Televisions webbplats den 29 juli 2009 att företrädare för regeringen vid Regeringskansliet beklagat det inträffade och pekat på den mänskliga faktorn som orsak till eventuella brister i information till riksdagen. Uppgift om beklagande från regeringshåll över misstaget nämns även i en notis med titeln Missnöje över bankdataavtal publicerad av Svenska Dagbladet Näringslivsbilagan (s. 10) den 3 augusti 2009.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor med avseende på avtalsförhandlingar angående amerikanska myndigheter och SWIFT (hädanefter SWIFT-frågan) samt samrådet kring en rådsrekommendation om rökfria miljöer.

Som svar har den 18 februari 2010 översänts en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (bilaga A1.2.3). Av promemorian framgår att samråd skett mellan Statsrådsberedningen, Justitie- och Socialdepartementen.

I promemorian anges att på morgonen den 27 juli konstaterades i Statsrådsberedningens EU-kansli att underrättelse till EU-nämnden i *SWIFT-frågan* inte hade lämnats i enlighet med Regeringskansliets rutiner. Av promemorian framgår följande redogörelse av förloppet kring det aktuella samrådet: Muntlig kontakt togs med EU-nämndens kansli och en s.k. A-punktsannotering för skriftligt samråd överlämnades genom e-post kl. 10.33, varpå EU-nämndens kansli i telefonsamtal meddelade önskemål om att erhålla de två dokument som var aktuella för behandlingen i rådet. Regeringskansliet fick kl. 11.26 besked i e-post från EU-nämndens kansli att det skriftliga samrådet med EU-nämnden var avslutat och att stöd fanns för regeringens linje. Beslutet i rådsmötet om att anta den s.k. A-punktsslistan, där det aktuella ärendet fanns med, fattades omkring kl. 12. Av de två dokument som låg till grund för behandlingen i rådet överlämnades det omedelbart tillgängliga dokumentet (12285/09) per e-post kl. 11.02. Det andra dokumentet (11715/3/09) faxades från EU-representationen till Justitiedepartementets EU-enhet kl. 12.33. Dokumentet försågs med hemligstämpel under hänvisning till den s.k. utrikessekretessen och lämnades därefter in i riksdagens reception för omedelbar vidarebefordran till EU-nämndens kansli. Det angavs inga villkor för hur dokumentet fick användas och inga maskningar gjordes av innehållet.

Som svar på frågan om huruvida regeringen kunde ha samrått med EU-nämnden i *SWIFT-frågan* på ett tidigare stadium anförts i promemorian att det var efter behandlingen i Coreper den 23 juli 2009 som ärendet aktualiserades för beslut och således samråd med EU-nämnden. Vidare anges i svarspromemorian att Justitiedepartementets EU-enhet i e-post den 6 juli uppmärksammade justitiekammarens kansli på att ett mandat för förhandlingar om ett SWIFT-avtal hade aktualiserats i rådet och att avsikten var att beslut skulle fattas före sommaruppehållet i augusti. Vidare information om ärendets innebörd lämnades per telefon till utskottets kanslichef. Efter kontakt med utskottets ordförande meddelade justitiekammarens kansli att utskottet inte påkallade ytterligare information i ärendet.

Vad avser frågan om en *rådsrekommendation om rökfria miljöer* framgår av promemorian att dokumentet med rekommendationen inkom till EU-representationen den 13 november 2009 och vidarebefordrades till Socialdepartementet den 16 november. I promemorian anges även att dokumentet i tekniskt slutförd utformning (15937/1/09) gjordes tillgängligt för medlemsstaterna av rådssekretariatet den 27 november. När det gäller regeringens avlämnande av underlag till EU-nämnden anges i promemorian att en rådspromemoria överlämnades till EU-nämndens kansli den 17 november 2009 och att rådets rekommendation om rökfria miljöer i då tillgänglig version överlämnades till EU-nämndens kansli den 20 november.

Som svar på frågan om huruvida regeringen kunde ha samrått med EU-nämnden i frågan om en *rådsrekommendation om rökfria miljöer* på ett tidigare stadium anförts i promemorian att frågan var aktuell för beslut vid rådsmötet den 30 november och därmed för samråd inför detta möte samt

att ärendet av misstag inte kom att föras in i den förteckning över förväntade A-punkter som överlämnades till EU-nämndens kansli den 25 november inför bl.a. rådsrådet den 30 november. Därtill framgår av promemorian att detta förhållande uppmärksammades på morgonen den 30 november och att Statsrådsberedningens EU-kansli kontaktade EU-nämndens kansli för att klargöra om samråd kunde anses ha skett genom att ovannämnda rådspromemoria respektive rådsrekommendation hade överlämnats till EU-nämndens kansli den 17 respektive 20 november. Det framkom att detta material inte hade vidarebefordrats till EU-nämndens ledamöter och samråd kunde därför inte anses ha ägt rum. I promemorian anges att ett särskilt samrådsförfarande initierades på grundval av ett nytt underlag, som överlämnades till EU-nämndens kansli i e-post kl. 10.51. I e-post kl. 12.32 bekräftade EU-nämndens kansli att samrådet avslutats och att stöd fanns för antagande av rekommendationen. Rådsbeslutet om att anta A-punktlistan fattades efter det att samrådet med EU-nämnden avslutats.

Vad gäller frågan om regeringen kunde ha begärt att respektive här granskade beslutspunkter tagits bort från A-punktlistan för de aktuella rådsmötena anføres i promemorian att i de frågor där förhandlingarna i sak är avslutade och samråd med riksdagen har skett finns inte anledning för regeringen att begära att ärendet tas bort från A-punktlistan med följd att beslutet skjuts upp.

Med anledning av *båda granskningsärendena* anføres i promemorian att översikter av förväntade A-punkter inför rådsmöten sammanställs i Statsrådsberedningens EU-kansli under EU-ministerns ansvar och överlämnas till EU-nämnden. Vidare framgår av promemorian att underlag till dessa sammanställningar skaffas från alla berörda departement och att uppgiften att säkerställa att samråd med EU-nämnden inför ett specifikt rådsmöte har skett vilar på det statsråd inom vars ansvarsområde rådsrådet äger rum i det aktuella fallet.

Dessutom framgår av promemorian som svar på frågan om hur ofta regeringen begär att beslutspunkter tas bort från A-punktlistor inför rådsmöten att regeringen har anledning att lämna sådan begäran om förhandlingarna i sak inte kan anses avslutade på ett för Sverige tillfredsställande sätt samt om samråd med EU-nämnden inte har skett. Därtill nämns i promemorian bl.a. att erfarenhetsmässigt förekommer det mycket sällan att en sådan situation uppstår för svensk del.

På frågan om det är regeringens uppfattning att regeringens samråd med EU-nämnden när det gäller beslutspunkter inför rådsmötena i de nu aktuella fallen har säkerställt en ordning där riksdagen får ett aktivt och reellt inflytande lämnar Regeringskansliet nedanstående svar i promemorian. Vad gäller *SWIFT-frågan* anges dels att justitiekottet erbjöds särskild information i ett tidigare skede, dels att ärendets behandling i Coreper den 23 juli kunde slutföras under stor tidspress och tidsmarginalen i förhållande till rådsrådet den 27 juli var knapp, dels att A-punktlistan vid detta rådsmöte innehöll 96 punkter, dels att den A-punkt, som avses i gransk-

ningsärendet, fördes upp på listan genom en komplettering som distribuades till medlemsstaterna på fredagskvällen den 24 juli. Därtill anges i svarspromemorian att det bör noteras att rådsbeslutet den 27 juli avsåg ett förhandlingsmandat och att själva avtalet mellan EU och USA beslutades och undertecknades först vid mötet i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 30 november. Justitiekottet informerades enligt promemorian utförligt om förhandlingarna den 20 augusti och den 26 november och samrådet med EU-nämnden ägde rum den 27 november varvid det uttalades stöd för regeringens ståndpunkt. Beträffande frågan om en *rådsrekommendation om rökfria miljöer* anges i promemorian att information i frågan lämnades till socialutskottet den 1 oktober och den 24 november 2009 samt att särskilt underlag lämnades till EU-nämndens kansli i god tid före rådsmötet.

På frågan vilken enligt regeringens bedömning den nedre gränsen är för att samrådet ska anses ha säkerställt riksdagen ett aktivt och reellt inflytande anges i promemorian att Regeringskansliets svar är att villkoren för regeringens information och samråd med riksdagen följer av regeringsformen och riksdagsordningen.

När det gäller vilka kommentarer i övrigt innehållet i anmälningarna och denna promemoria ger anledning till framgår av promemorian att samtliga ärenden som tas upp i rådet för beslut ska ha behandlats i kommittén av permanenta representanter (Coreper) och att den slutliga lista över s.k. A-punktsärenden som formellt läggs till grund för rådets beslut tillhandahålls av rådssekretariatet vanligen sent dagen före rådsmötet eller på morgonen samma dag som rådsmötet hålls. Av promemorian framgår även att de sammanställningar som Regeringskansliet överlämnar till EU-nämnden i veckan före kommande rådsmöten avser ärenden som enligt Regeringskansliets bedömning efter Coreperbehandling förväntas tas upp för beslut påföljande vecka. Därtill anförs i promemorian att inför det formella beslutet i varje rådsmöte kontrolleras den slutgiltiga A-punktlistan mot det material som använts vid samråd med EU-nämnden. Om undantagsvis avvikelser noteras, vidtas omedelbart åtgärder för att säkerställa att samråd genomförs och avslutas innan regeringen samtycker till antagande av A-punktlistan i rådsmötet.

Avslutningsvis anges i promemorian att Regeringskansliet har gått igenom rutinerna för hantering av A-punkter inför beslut i rådet i syfte att säkerställa att risken för misstag minimeras.

Mot bakgrund av de svar som lämnats i den första svarspromemorian beslutade utskottet den 18 mars 2010 att begära svar på följande ytterligare frågor.

Som svar har den 7 april 2010 översänts en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (bilaga A1.2.4). När det gäller *SWIFT-frågan* besvaras utskottets fråga om anledningen till att kontakten med EU-nämnden dröjde till den 27 juli 2009 i promemorian med att den slutliga A-punktlistan förelåg först under fredagskvällen den 24 juli 2009 och att det var

först då som den A-punkt, som avses i granskningsärendet, fördes upp på listan. Vidare anförs i promemorian att det var vid den slutliga kontrollen i Regeringskansliet av denna A-punktlista som det konstaterades att under rättelse inte hade lämnats till EU-nämnden i enlighet med Regeringskansliets rutiner.

När det gäller frågan om en *rådsrekommendation om rökfria miljöer* besvaras utskottets fråga om anledningen till att kontakten med EU-nämnden dröjde till den 30 november 2009 i promemorian med att det var vid kontrollen av den slutliga A-punktlistan på morgonen den 30 november 2009 som det uppmärksammades att det aktuella ärendet inte hade tagits in i förteckningen över förväntade A-punkter som överlämnades till EU-nämndens kansli den 25 november inför bl.a. rådsmötet den 30 november.

På frågan huruvida det framgick av handlingarna om rådsrekommendationer som överlämnades till EU-nämndens kansli den 17 respektive den 20 november 2009 att det skulle fattas ett rådsbeslut måndagen 30 november 2009 och vilken linje regeringen då avsåg att driva anges i promemorian följande. I handlingen som överlämnades den 17 november 2009, en s.k. rådspromemoria, redogörs för innehållet i utkastet till rådsrekommendation, för förhandlingsläget inför rådsmötet samt för regeringens ståndpunkt. I rådspromemorian görs vidare bedömningen att ärendet vid rådsmötet skulle behandlas som en A-punkt, dvs. att beslut fattas utan diskussion.

Vad gäller frågan om hur ofta situationer som medför så korta tidsfrister för samrådet med EU-nämnden som i de nu aktuella ärendena uppstår framgår av svarspromemorian att Regeringskansliet inte för någon statistik över fall där samråd sker med kort varsel.

Slutligen besvaras frågor om dels huruvida den i de nu aktuella ärendena situationen hade kunnat undvikas, dels Regeringskansliets rutiner för att undvika att tidsfristerna för samrådet med EU-nämnden blir oskäligt korta med att Regeringskansliet hänvisar till den tidigare svarspromemorian (jfr bilaga A1.2.3).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet erinrar inledningsvis om att ändamålet med reglerna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen är att riksdagen får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt även i övrigt insyn i och inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Det är inte tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand.

I sina tidigare uttalanden har utskottet betonat att den grundlagsstadgade informationsskyldigheten får anses innefatta bl.a. att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frå-

gor för riksdagen. Utskottet har tidigare även påtalat att bristande rutiner inom Regeringskansliet inte är godtagbart som grund för otillräckligt samråd med EU-nämnden avseende A-punktslistor.

Av utskottets utredning i ärendet framgår att förteckningar över beslutsärenden inför rådsmöten, s.k. A-punktslistor, tillhandahålls av rådssekretariatet mycket sent in på rådsmötena. Utskottet konstaterar att detta stundtals skapar stor tidspress inte minst vad gäller regeringens uppfyllande av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter. Även om samråd med EU-nämnden ägde rum anser utskottet att det i de fall som nu är aktuella saknas godtagbara skäl för de knappa tidsrymder som stod till förfogande. Det gjordes från regeringens sida inte tillräckligt för att säkerställa riksdagen ett aktivt och reellt inflytande i processen. I sammanhanget förutsätter utskottet att regeringen, i liknande situationer som i det aktuella granskningsärendet, noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktslistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skälig tidsrymd.

Vidare framgår av utskottets granskning att det förekom brister i regeringens information till riksdagens EU-nämnd inför samråden. I båda fallen förekom brister i regeringens underrättelser till EU-nämnden avseende huruvida de aktuella ärendena förväntades utgöra beslutspunkter i kommande rådsmöten och därmed om de omfattades av den grundlagsstadgade samrådsskyldigheten. I det ena fallet fick EU-nämnden inte tillgång till ett dokument som var aktuellt för behandling i rådet förrän efter rådets beslut. Utskottet anser att riksdagens tillgång till samtliga handlingar som omfattas av samrådsskyldigheten utgör en förutsättning för att samråd ska kunna genomföras.

Enligt utskottet gäller att uppgiften att säkerställa att samråd med EU-nämnden inför ett visst rådsmöte har skett vilar på det statsråd inom vars ansvarsområde rådsmötet äger rum i det aktuella fallet. Mot bakgrund av det ovannämnda anser utskottet att ansvariga statsråd och regeringen brustit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen.

## 1.3 Regeringsbeslut om bl.a. reformerad rekrytering till Försvarsmakten

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.3.1*, begärs en granskning av om regeringens förberedelser för ett nytt personalförsörjningssystem inom Försvarsmakten ligger inom ramen för vad regeringen kan besluta om utan att inhämta riksdagens medgivande.

I anmälan anförs att regeringen planerar en stor omstöpning av det svenska försvaret. Regeringen vill bl.a. göra om hela personalförsörjningssystemet och i samband med detta avskaffa värnplikten fr.o.m. den 1 juli 2010. Detta är ett beslut som måste fattas av riksdagen, och regeringen avser att överlämna en proposition under våren 2010. Det går inte att genomföra en så stor förändring av försvarets personalförsörjning på bara några månader. Därför har regeringen redan ett år före det att det är tänkt att värnplikten ska avskaffas gett Försvarmakten i uppdrag att börja vidta en mängd åtgärder för att värnplikten ska kunna avskaffas så fort som möjligt. Anmälaren hänvisar till ett regeringsbeslut den 30 juli 2009. Anmälaren menar att det finns en uppenbar risk med detta förfaringsätt. Ett antal beslut fattas på regeringsnivå och som förvandlar riksdagens ännu inte fattade beslut till en bekräftelse av de åtgärder som regeringen redan har vidtagit. Det utrymme som finns för riksdagen att fatta ett annat beslut än vad regeringen kommer att föreslå blir starkt begränsat och kommer att medföra extra kostnader.

Vidare anför anmälaren att frågan togs upp i försvarsutskottet i samband med behandlingen av regeringens stora försvarsproposition 2008. I sitt betänkande 2008/09:FöU10 anförde försvarsutskottet: ”Regeringen redovisar utan förslag till riksdagen sin syn på den framtida personalförsörjningen inom Försvarmakten.” Vidare anförde försvarsutskottet: ”Riksdagen kommer att ta ställning till den närmare utformningen av Försvarmaktens personalförsörjningssystem då regeringen lämnar konkreta förslag.” I och med detta står det enligt anmälaren klart att riksdagen inte har medgett någon förändring av personalförsörjningssystemet. I regeringsbeslutet anges att det förutsätter riksdagens beslut. Den utpressningssituation som enligt anmälaren uppkommer för riksdagens ledamöter är inte förenlig med den uppgiftsfördelning som finns i 1 kap. 4 § regeringsformen och som utvecklas i 8 och 9 kap. regeringsformen.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Förvarsdepartementet, *bilagor A1.3.2–3*, och ett regeringsbeslut, *bilaga A1.3.4*.

## **Utredning i ärendet**

### *Regeringsformen*

Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen är riksdagen folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. I 1 kap. 6 § regeringsformen stadgas att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen.



I förarbetena (prop. 1973:90 s. 230) anges att den närmare innebörden av att regeringen styr riket framgår av bestämmelser i olika följande kapitel i regeringsformen.

I 8 kap. regeringsformen finns bestämmelser om lagar och andra föreskrifter. I 8 kap. 2 § stadgas bl.a. att föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. I 8 kap. 3 § stadgas bl.a. att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 7 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt som avser vissa i bestämmelsen angivna ämnen. Enligt 8 kap. 13 § får regeringen utöver vad som följer av andra bestämmelser i kapitlet besluta bl.a. föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen).

I 9 kap. regeringsformen regleras finansmakten. I 9 kap. 2 § stadgas bl.a. att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Enligt 9 kap. 8 § står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition.

En statlig förvaltningsmyndighet lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen om den inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Med myndighetens ställning som organ under regeringen följer i princip en direktivrätt för regeringen och en motsvarande lydadsplikt gentemot regeringen för myndigheten.

Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen gäller att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Enligt Grundlagberedningen innebär förvaltningsmyndigheternas lydadsplikt gentemot regeringen dels att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en tjänsteman vid denna (se SOU 1972:15 s. 195).

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Med regeringens styrande funktioner följer – med vissa begränsningar (som bl.a. följer av 1 kap. 1 § regeringsformen, se departementschefens kommentar i motiven, prop. 1973:90 s. 397) – en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet och vidare hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationalisering. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att

välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

I motiven till 11 kap. 7 § regeringsformen angavs att förvaltningsmyndigheterna är helt självständiga såvitt gäller deras rättstillämpande verksamhet. Statsmakterna eller andra myndigheter kan inte med bindande verkan föreskriva hur en förvaltningsmyndighet i ett visst fall ska tillämpa en rättsregel. Även i vissa andra fall saknar förvaltningsmyndigheten skyldighet att följa direktiv som gäller särskilda fall (prop. 1973:90 s. 393).

Regleringsbrev är ett av regeringens viktigaste styrdokument gentemot myndigheterna. I regleringsbreven ställer regeringen krav på vad alla myndigheter, såväl anslags- som avgiftsfinansierade, ska utföra under året och anger de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. Dock utgör inte regleringsbreven någon föreskrift i enlighet med 8 kap. regeringsformen, och ett regleringsbrev bör helst inte innehålla föreskrifter med giltighet utöver det budgetår som brevet direkt gäller. Föreskrifter som upprepas från år till år, liksom föreskrifter som har direkt betydelse för allmänheten, bör regleras i författning (se bet. 1998/99:KU10 s. 51 och bet. 2003/04:KU10 s. 29).

### *Övergångsbestämmelser*

I Statsrådsberedningens riktlinjer för författningsskrivning (Gröna boken, Ds 1998:66) anges att trots föreskriften om att en författning ska träda i kraft ett visst datum kan man utan några särskilda övergångsbestämmelser redan innan dess vidta vissa administrativa åtgärder som behövs för att författningen ska kunna tillämpas i sin helhet fr.o.m. den dagen. Några särskilda övergångsbestämmelser om detta behövs alltså inte, se Lagrådets yttrande i proposition 1983/84:30 s. 172 f.

### *Totalförsvarspikt*

Totalförsvarspikten omfattar värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Värnplikt och civilplikt innefattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Tidigare reglerades värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt genom skilda lagar. Sedan 1995 omfattas emellertid alla tre formerna av plikt av lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt.

Genom lagen om totalförsvarspikt åläggs den enskilde att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden, att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter samt att iaktta de föreskrifter i övrigt som meddelas i lagen om totalförsvarspikt. För att medverka till föreskriven utredning om sina personliga förhållanden är svenska män skyldiga att genomgå mönstring. Ingen är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt utan att först ha skrivits in för det.

I 1 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt anges att totalförsvaret är en angelägenhet för hela folket. I 1 kap. 2 § anges att totalförsvarets personalförsörjning ska tryggas genom en totalförsvarsplikt som gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige.

Av 1 kap. 4 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt framgår att tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. I andra stycket anges att värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. I tredje stycket anges att den allmänna tjänsteplikten innebär att den som är totalförsvarspliktig under höjd beredskap skall tjänstgöra enligt bestämmelserna i 6 kap.

I 1 kap. 5 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt anges att skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast män som är svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han fyller 47 år.

Enligt 2 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt är varje svensk man som är totalförsvarspliktig skyldig att vid Totalförsvarets pliktverk genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.

I 3 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt anges att om resultatet av mönstring visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska Totalförsvarets pliktverk placera honom i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv.

Enligt 3 kap. 2 § ska för värnplikt och civilplikt det antal totalförsvarspliktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt ska Totalförsvarets pliktverk kalla de totalförsvarspliktiga svenska män till mönstring som bedöms ha förutsättningar för att skrivas in enligt 3 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och som i övrigt kan antas komma i fråga för sådan inskrivning.

### *Förslag om personalförsörjningen i Försvarsmakten*

Regeringen beslutade den 6 december 2007 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (FÖ2008:01) med uppdrag att överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som i dag tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt. Kommittén lämnade den 24 oktober 2008 delbetänkandet Totalförsvarsplikten i framtiden (SOU 2008:98).

Regeringen beslutade den 22 januari 2009 att inom Regeringskansliet tillsätta en utredning med uppgift att se över stödet till Försvarsmakten (FÖ2009:A). Utredningen lämnade i maj 2009 sin rapport *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten*.

Regeringen överlämnade den 19 mars 2009 proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar till riksdagen*.

I propositionen föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna

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

Vad avser personalförsörjningen anför regeringen i propositionen bl.a. att omställningen till en mer användbar, tillgänglig och flexibel försvarsmakt innebär att alla förband i insatsorganisationen bör bemannas med personal som frivilligt sökt anställning i Försvarsmakten. Regeringen anser vidare, i likhet med Utredningen om totalförsvarsplikten, att dagens pliktssystem uppvisar ett antal allvarliga brister, framför allt när det gäller förbandens tillgänglighet, användbarhet för insatser internationellt och möjligheterna till effektiv samövning, utbildning och personalplanering. Regeringen menar att pliktssystemets idé inte svarar mot de uppgifter och krav på operativ förmåga som regeringen föreslår. Då ett enskilt angrepp mot Sverige bedöms osannolikt under överskådlig tid finns det inget behov av en insatsorganisation som först efter mobilisering kan försvara Sverige. Personalförsörjningssystemet behöver därför inte utformas för att kunna bemanna en i förhållande till landets befolkning stor insatsorganisation, något som var en orsak till att värnpliktssystemet infördes.

Vidare anför regeringen att den avser att återkomma till riksdagen med en redovisning av sin syn på hur den framtida personalförsörjningen bör utformas i de frågor utredningen om totalförsvarsplikten har studerat när utredningen slutförts och slutbetänkandet remissbehandlats. Förslagen bör möjliggöra att reformering i enlighet med dessa intentioner tar sin början den 1 juli 2010.

Försvarsutskottet anförde den 19 maj 2009 i betänkande 2008/09:FöU10 s. 48 f. bl.a. följande.

Regeringen redovisar utan förslag till riksdagen sin syn på den framtida *personalförsörjningen inom Försvarsmakten*.

*Utskottet* delar regeringens bedömning att det är insatsorganisationens uppgifter som ska utgöra grunden för personalförsörjningssystemet. Den nya insatsorganisationen bygger på att ett nytt personalförsörjningssystem införs. Utskottet menar att det nuvarande systemet måste

reformerar om det ska vara möjligt att höja förbandens insatsberedskap och medge att dessa används för uppgifter såväl inom som utom landet. En förnyelse är sålunda nödvändig.

Den största förändringen sker när det gäller personalförsörjningen av soldater och sjömän. Totalförsvarspikten ska tillämpas när försvarsberedskapen så kräver. Enligt propositionen ska den grundläggande soldatutbildningen vara frivillig. Därefter ska soldaterna kunna anställas på heltid eller på deltid. Soldaterna och sjömännen ska ha skyldighet att tjänstgöra såväl i Sverige som i internationell fredsfrämjande verksamhet.

— — —

Riksdagen kommer att ta ställning till den närmare utformningen av Försvarsmaktens personalförsörjningssystem då regeringen lämnar konkreta förslag.

Trots de osäkerheter som alltid finns vid övergången till en helt ny form för personalförsörjning anser utskottet att de fördelar som står att vinna i fråga om användbarhet och tillgänglighet är uppenbara. Utskottet kan inte se hur dessa aspekter bättre kan tillvaratas med nuvarande system för personalförsörjning.

### *Regeringsbeslut den 30 juli 2009*

Regeringen fattade den 30 juli 2009 ett beslut (Fö2008/3223/MIL [delvis]) med rubriken Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk i fråga om reformerad rekrytering och militär grundutbildning m.m. samt anvisningar för verksamhetens genomförande (bilaga A1.3.4).

I inledningen av beslutet anförs att regeringen den 19 mars 2009 lämnade propositionen Ett användbart försvar till riksdagen. Vidare anförs att det av propositionen framgår bl.a. att personalförsörjningen av samtliga ingående personalkategorier i Försvarsmakten bör vila på frivillighet om försvarsberedskapen så medger och att regeringen ställer sig bakom målsättningen att en reformering av soldatförsörjningen bör ta sin början den 1 juli 2010. I inledningen till beslutet anförs vidare att riksdagen den 15 juni 2009 med anledning av propositionen beslutade om Försvarsmaktens operativa förmåga fr.o.m. 2010 samt inriktningen för insatsorganisationen 2014 m.m.

Vidare anförs att regeringen genom beslut den 23 april 2009 om ändring av regleringsbrevet för Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk för budgetåret 2009 har fastställt att myndigheterna ska visa återhållsamhet i verksamhetsplaneringen för att inte försvåra ett genomförande av de förslag som framgår av betänkandet Totalförsvarspikten i framtiden (SOU 2008:98) under 2010.

Under rubriken Regeringens beslut anges att Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk senast den 15 oktober 2009 ska redovisa en bedömning av ekonomiska konsekvenser 2010–2012 utifrån förslagen från Utredningen om totalförsvarspikten respektive Stödutredningen i fråga om prövning och uttagning av militär personal m.m.

Vidare anges att en viss närmare angiven inriktning och vissa planförutsättningar ska gälla för Försvarsmaktens och Totalförsvarets pliktverks verksamhet t.o.m. den 30 juni 2010 och, med förbehåll för riksdagens beslut, fr.o.m. den 1 juli 2010.

Det anges i beslutet att Försvarsmakten så snart det kan ske ska anmäla de förändringar av utbildningsbehovet som föranleds av regeringens inriktning till Totalförsvarets pliktverk. Efter Försvarsmaktens anmälan ska Totalförsvarets pliktverk i den utsträckning det är nödvändigt fatta beslut om ändrad inskrivning m.m.

Vidare anges att beslutet innebär att Totalförsvarets pliktverk fram till den 30 juni 2010 har möjlighet att enbart skriva in totalförsvarspliktiga i en utbildningsreserv i de fall mönstringen visar att de har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. I fråga om de totalförsvarspliktiga som redan har skrivits in till värnplikt, och som inte kommer att ha avslutat sin grundutbildning den 1 juli 2010, ska Försvarsmakten upprätthålla beredskap för att omedelbart göra en anmälan till Totalförsvarets pliktverk om förändrat utbildningsbehov med anledning av ytterligare regeringsbeslut. Regeringen avser att fatta beslut om detta efter riksdagens behandling av frågan under våren 2010.

I fråga om enskilda som berörs av reformen anges i beslutet att Försvarsmakten ska erbjuda den som har påbörjat grundutbildning som värnpliktig men inte kommer att ha avslutat utbildningen den 1 juli 2010 möjlighet att slutföra utbildningen på frivillig grund. Utgångspunkten ska vara att så många som möjligt av de berörda bör fullfölja grundutbildningen.

Vidare anges att den som har skrivits in för värnplikt men som den 1 juli 2010 inte kommer att ha påbörjat sin utbildning ska erbjudas att frivilligt genomföra en utbildning som till innehåll och varaktighet i huvudsak motsvarar den planerade utbildningen. Den som har skrivits in för värnplikt men som den 1 januari 2011 inte kommer att ha påbörjat sin utbildning ska i stället erbjudas att frivilligt genomföra en tre månader lång frivillig militär utbildning.

Vidare anges att alla totalförsvarspliktiga som berörs av reformen så snart som möjligt ska informeras av Totalförsvarets pliktverk om innebörden av reformen och dess följder. De ska även få information om vilka alternativ till utbildning och tjänstgöring som Försvarsmakten erbjuder.

Det anges i beslutet i fråga om militär grundutbildning att Försvarsmakten, för att vinna erfarenheter inför övergången till det nya systemet för grundutbildning, ska planera för att fr.o.m. 2010 rekrytera till och genomföra en cirka tre månader lång frivillig militär grundutbildning. Utbildningen ska i första hand syfta till att vara en rekryteringsbas för hemvärnet och ska vara utformad i enlighet med vad som framgår av propositionen Ett användbart försvar. I fråga om övriga rekryteringsbehov under 2010 ska Försvarsmakten planera för att i första hand rekrytera personal som

genomför grundutbildning (värnpliktsutbildning eller motsvarande frivillig utbildning) under året eller som har fullgjort militär grundutbildning under de senaste åren.

Vidare anges att Totalförsvarets pliktverk ska inrikta sin verksamhet i enlighet med att mönstringsverksamheten kommer att fortsätta fram t.o.m. den 30 juni 2010, och att myndigheten därefter fram till den 31 december 2010 ska kunna genomföra testverksamhet utifrån Försvarmaktens behov.

### *Budgetpropositionen för 2010*

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 6 s. 39) anför regeringen att riksdagens beslut om den försvarspolitiska inriktningen skapar förutsättningar för att påbörja reformeringen av personalförsörjningssystemet. I sitt budgetbetänkande 2009/10:FöU1 anför utskottet bl.a. följande (s. 22).

Utskottet ställde sig under våren 2009 bakom följande principer när det gäller personalförsörjningen. Den största förändringen sker när det gäller personalförsörjningen av soldater och sjömän. Totalförsvarsplikten ska tillämpas när försvarsberedskapen så kräver. Den grundläggande soldatutbildningen ska tills vidare vara frivillig. Därefter ska soldaterna kunna anställas på heltid eller med kontrakt. Soldaterna i armétridskrafterna bör bestå av ca 75 % tidvis tjänstgörande personal. Soldaterna och sjömännen ska ha skyldighet att tjänstgöra såväl i Sverige som i internationell fredsfrämjande verksamhet.

Regeringen anmäler i budgetpropositionen att grundutbildningen av frivilliga soldater bör starta den 1 juli 2010. För att en sådan tidsplan ska kunna hållas måste enligt utskottet regeringen återkomma till riksdagen med erforderliga lagförslag om detta tidigt under 2010.

I en reservation (s, v) anförts att riksdagen ännu inte har fattat något beslut om den framtida personalförsörjningen för Försvarmakten utan att regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition våren 2010. Vidare anförts att reservanterna har varnat för vad regeringen förordar. Det blir ett litet och dyrt yrkesförsvaret. I reservationen föreslås ett personalförsörjningssystem som bygger på en könsneutral mönstringsplikt och en kortare värnplikt om tre månader.

### *Slutbetänkande av Utredningen om totalförsvarsplikten*

Den 24 juni 2009 överlämnade Utredningen om totalförsvarsplikten sitt slutbetänkande, Totalförsvarsplikt och frivillighet (SOU 2009:63), till regeringen. I betänkandet föreslår kommittén att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värn- och civilplikt görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. Försvarmaktens soldatförsörjning görs då, så länge försvarsberedskapen tillåter det, enligt kommittén oberoende av bestämmelserna om värnplikt. Det föreslås att lagen om totalförsvarsplikt bibehålls och att den vid behov ska kunna tillämpas fullt ut.

### *Proposition 2009/10:160*

Regeringen överlämnade den 23 mars 2010 propositionen 2009/10:160 Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal. I propositionen föreslås bl.a. att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarsplikt. Syftet med förslagen anges vara att införa ett flexibelt, effektivt och tillgängligt system som bättre svarar mot de behov som Försvarsmakten och dess verksamhet och ytterst Sverige har i dag. Förslagen innebär att totalförsvarsplikten i grunden kvarstår. Där- emot föreslås att skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i framtiden ska kräva att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har beslutat om detta.

### *Kommittédirektiv*

Regeringen har den 16 juli 2009 beslutat att en särskild utredare ska se över och föreslå de åtgärder som behövs för att kunna anpassa Försvarsmaktens personalförsörjning till myndighetens nya uppgifter och behov (dir. 2009:58). Enligt direktiven ska arbetet baseras på den av riksdagen antagna propositionen Ett användbart försvar och den inriktning för Försvarsmakten och dess personalförsörjning som ges där. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet den 18 februari 2010 begärt svar på följande frågor.

- Vilket rättsligt stöd har regeringens beslut den 30 juli 2009 i den del det innebär att Totalförsvarets pliktverk fram till den 30 juni 2010 enbart har möjlighet att skriva in totalförsvarspliktiga i en utbildningsreserv om mönstringen visar att de har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt?
- Vilket rättsligt stöd har nyssnämnda beslut i de delar som avser vad som ska gälla för de enskilda som redan har påbörjat grundutbildning som inte kommer att ha avslutats den 1 juli 2010 eller skrivits in för värnplikt men som den 1 juli 2010 inte kommer att ha påbörjat den?
- På vilket sätt är det meningen att regeringens beslut den 30 juli 2009 ska bli av betydelse för förvaltningsbeslut av Försvarsmakten respektive Totalförsvarets pliktverk rörande enskilda?
- Vid vilken tidpunkt är avsikten att Försvarsmakten ska fatta eventuella beslut rörande enskilda om att påbörjade grundutbildningar ska avslutas och övergå till utbildning på frivillig grund samt om att vissa som skrivits in för värnplikt inte ska påbörja denna utan i stället erbjudas att frivilligt genomgå utbildning?



- Har regeringen övervägt om bestämmelser som rör enskilda som redan påbörjat utbildning som värnpliktiga eller för vilka beslut redan har fattas om att de ska påbörja utbildning som värnpliktiga borde regleras i författning?
- Vilka kommentarer föranleder det som anförs i anmälan om att regeringens beslut kan ha varit oförenligt med regeringsformens bestämmelser?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder innehållet i anmälan och denna promemoria?

Som svar har den 11 mars 2010 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A1.3.2).

Som svar på första frågan anförs i promemorian att vad som anges i regeringsbeslutet under rubriken Inskrivning till och med den 30 juni 2010 inte utgör någon föreskrift utan ska endast uppfattas som en erinran om myndighetens möjlighet att fatta beslut om inskrivning i utbildningsreserven. Enligt regeringsbeslutet har Totalförsvarets pliktverk ”möjlighet att enbart” skriva in totalförsvarspliktiga i utbildningsreserven, inte som frågan antyder ”enbart ... möjlighet” att skriva in totalförsvarspliktiga i utbildningsreserven. Totalförsvarets pliktverk har redan enligt dagens lagstiftning möjlighet att skriva in totalförsvarspliktiga i en utbildningsreserv. I vilken mån detta görs styrs av Försvarsmaktens behov.

Vidare anförs i promemorian att i fråga om värnpliktsutbildning har det under en lång rad av år tillhört regeringens kompetensområde att besluta om utbildningsvolymen. Utbildningsvolymen styrs av behovet för att uppnå målet för det militära försvaret och för att insatsorganisationen ska kunna utvecklas i enlighet med kraven på operativ förmåga. Utbildningsbehovet bestäms av Försvarsmakten. I enlighet med regeringens beslut den 30 juli 2009 har Försvarsmakten – enligt de planeringsförutsättningar som gäller för myndigheten – kunnat anmäla till Totalförsvarets pliktverk att inget ytterligare behov av inskrivningar av totalförsvarspliktiga föreligger.

Som svar på andra frågan anförs i promemorian att regeringens beslut gäller *inriktning* och planeringsförutsättningar för Försvarsmaktens och Totalförsvarets pliktverks verksamhet. Av beslutet framgår att myndigheterna ska *upprätthålla beredskap* för att kunna genomföra vissa åtgärder som krävs för att genomföra ett kommande riksdagsbeslut. Myndigheternas beslut om förändrat utbildningsbehov och om förändrad inskrivning utgör inte beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild. Besluten är vidare beroende av att regeringen och riksdagen fattar erforderliga beslut om den framtida personalförsörjningen. Det framgår av beslutet att regeringen avser att fatta ett nytt beslut om verkställigheten efter riksdagens behandling av frågan under våren 2010. Avsikten är således inte att några förvaltningsbeslut som berör enskilda ska fattas förrän riksdagen har beslutat om nödvändiga lagändringar.

Som svar på tredje frågan anförs i promemorian att regeringens beslut den 30 juli 2009 gäller inriktning och planeringsförutsättningar för bl.a. Försvarsmaktens verksamhet. Beslutet under rubriken *Enskilda som berörs av reformen* ska läsas mot den bakgrunden. Beslutet innehåller med andra ord inte några föreskrifter som anger hur Försvarsmakten ska förfara vid myndighetsutövning mot enskild. Vid planeringen av verksamheten ska Försvarsmakten däremot beakta de förutsättningar som anges i beslutet och som är beroende av att riksdagen under våren 2010 beslutar om en förändrad pliktlagstiftning i enlighet med regeringens förslag.

Beträffande fjärde frågan anförs i promemorian att i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt är Totalförsvarets pliktverk den myndighet som beslutar om inskrivning m.m. Försvarsmakten kan anmäla förändrade inskrivningsbehov till Totalförsvarets pliktverk. Försvarsmakten kan därutöver fatta sådana beslut som kan vara nödvändiga för att erbjuda enskilda att frivilligt genomgå utbildning. Förvaltningsbeslut som rör enskilda kommer att kunna fattas först efter att riksdagen under våren 2010 har behandlat frågan om en förändrad pliktlagstiftning och eventuellt beslutat i enlighet med regeringens förslag.

Som svar på femte frågan anförs i anmälan att Försvarsdepartementet inte utesluter att det kommer att vara nödvändigt att ha övergångsbestämmelser i författning som reglerar vad som gäller för de enskilda som berörs av reformen.

Beträffande sjätte frågan anförs i promemorian att riksdagen har beslutat om inriktningen för insatsorganisationens utformning 2014 och Försvarsmaktens operativa förmåga fr.o.m. 2010 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Försvarsutskottet anförde att det delade regeringens bedömning att det är insatsorganisationens uppgifter som ska utgöra grunden för personalförsörjningssystemet och att den nya insatsorganisationen bygger på att ett nytt personalförsörjningssystem införs. Regeringens beslut den 30 juli 2009 innebär att den i sin myndighetsstyrande roll har gett direktiv om planering och prioritering för att inrikta myndigheternas arbete med att förbereda reformen. Som en konsekvens av den ovan nämnda riksdagsbehandlingen avser regeringen att lägga fram förslag om ändringar i lagen om totalförsvarsplikt m.m. till riksdagen våren 2010. Regeringens beslut om tilldelning av anslag 1.1. Förbandsverksamhet och beredskap respektive anslag 1.11 Totalförsvarets pliktverk inom utgiftsområde 6 har sin grund i riksdagens beslut att anvisa dessa anslag på statsbudgeten och följer de villkor för medlens användning som riksdagen där har uppställt.

Utskottet har i en skrivelse den 18 mars 2010 till Regeringskansliet begärt svar på ytterligare en fråga: Vilken är den rättsliga grunden för regeringens kompetens att besluta utbildningsvolymen i fråga om värnpliktsutbildningen och inriktning och planeringsförutsättningar för Försvarsmaktens och Totalförsvarets verksamhet?

Som svar har den 6 april 2010 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A1.3.3). I promemorian anförs att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § regeringsformen). Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheter som inte lyder under riksdagen (11 kap. 6 § regeringsformen). Regeringen ansvarar för styrningen av dessa myndigheter och kan besluta om övergripande planering och inriktning för dem. Vilken verksamhet myndigheterna ska ägna sig åt beslutas generellt genom myndighetsföreskrifter och för varje verksamhetsår genom regleringsbrev samt genom beslut om särskilda uppdrag till myndigheterna.

Vidare anförs i promemorian att enligt 9 kap. 2 § regeringsformen får statens medel inte användas på något annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Det innebär inte att regeringen är förpliktad att verkställa riksdagens utgiftsbeslut men väl att varje utgiftsanordning måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut (prop. 1973:90 s. 332). Regeringen kan ge en myndighet ytterligare föreskrifter som villkor för användningen av statliga medel, förutsatt att föreskrifterna inte strider mot riksdagens beslut. Det ankommer på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska verkställas (jfr prop. 1995/96:220 s. 32).

Det anförs vidare i promemorian att regeringen enligt 8 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet. I förarbetena till lagen framgår bl.a. att om mål- och resultatstyrning tillämpas och ett något så när väl preciserat mål nås med en mindre resursåtgång än beräknat bör anvisade medel inte förbrukas. Vidare anges i propositionen att om förutsättningarna för den verksamhet som finansieras med anslaget har förändrats väsentligt, är det nödvändigt att regeringen har möjlighet att besluta att en verksamhet ska begränsas (prop. 1995/96:220 s. 32 f.).

Vad gäller frågan om utbildningsvolym avseende värnpliktsutbildningen anförs i promemorian att det stadgas i 3 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt att det antal personer ska skrivas in till värnplikt och civilplikt som i krig behövs för Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. Bestämmelsen innebär att det reella behovet ska vara styrande för utbildningsvolymen och att ett större antal totalförsvarspliktiga än nödvändigt inte ska skrivas in för tjänstgöring. Totalförsvarspliktiga som har förutsättningar att tjänstgöra men som inte skrivs in till värnplikt eller civilplikt ska skrivas in i en utbildningsreserv. Regeringen är oförhindrad att göra en egen bedömning av hur många totalförsvarspliktiga som behövs Försvarsmakten i krig eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. I förarbetena till lagen om totalförsvarsplikt anförde regeringen att den avsåg att ompröva utbildningsbehovet årligen i samband med budgetprocessen (prop. 1994/95:6 s. 109). Under flera år har detta skett genom att regeringen i regleringsbrevet för Försvarsmakten beslutat om antalet som ska utbildas.

## Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande av utskottet.

### 1.4 Regeringens hantering av riksdagsbeslut om Rikstrafiken

#### Ärendet

I en anmälan, *AI.4.1*, har begärts att konstitutionsutskottet granskar det förhållandet att det i regleringsbrevet för Rikstrafiken för 2009 saknas direktiv om att genomföra följande riksdagsbeslut som finns i betänkande 2005/06:TU5 (s. 125).

Resenärernas möjligheter att pendla över dagen till arbete och studier inom länet samt över länsgränserna bör förbättras. Detta innebär att Rikstrafiken fortsatt bör kunna göra insatser i olika former för att komplettera trafik som i huvudsak faller under trafikhuvudmännens ansvar.

#### Utredning i ärendet

##### *Bakgrund*

Proposition 2005/06:160 Moderna transporter innehöll ett avsnitt rubricerat Förbättrade pendlingsmöjligheter över länsgräns. Regeringens bedömning var bl.a. att resenärernas möjligheter att pendla över dagen till arbetsplatser och skolor m.m. borde förbättras. Ökad samverkan mellan den regionala och den interregionala järnvägstrafiken borde som helhet kunna bidra till att förbättra pendlingsmöjligheterna inom ett större geografiskt område än länet. Vidare bedömde regeringen att ett försök borde genomföras där de berörda trafikhuvudmännen erbjöds ta ansvar för att gemensamt organisera persontrafiken på järnväg inom en större region genom att ensamma få trafikeringsrätt för all linjetrafik med dagtåg i den regionen. Ett lämpligt område var järnvägsnätet norr om Sundsvall inklusive Botniabanan. Rikstrafiken borde ges i uppdrag att lämna förslag om lämpliga sträckor och närmare utformning av villkor för trafiken. Regeringens förslag var att riksdagen skulle godkänna en försöksverksamhet under högst tio år för persontrafik på det statliga järnvägsnätet i delar av Norrland.

Regeringen anförde:

Många människor är i dagsläget benägna att pendla över en timme enkel resa dörr till dörr. För närvarande blir det därmed möjligt att med tåg arbetspendla dagligen inom en radie på 10–15 mil. Detta vidgar arbetsmarknaderna och förbättrar sysselsättningen. Det finns sannolikt en potential för denna typ av trafik. Inte bara regeringen utan även de regionala aktörerna önskar därför erbjuda medborgarna resor som kan underlätta daglig arbetspendling och dagliga resor till olika utbildningsplatser. Trafikhuvudmännen och staten måste ta ett gemensamt ansvar där ansvaret för kostnad och verksamhet följs åt. Detta innebär att Rikstrafiken fortsatt bör kunna göra insatser i olika former för att komplettera trafik som i huvudsak faller under trafikhuvudmän-

nens ansvar. Det innebär dock inte någon begränsning av trafikhuvudmännens ansvar för den lokala och regionala trafiken som det definieras i trafikhuvudmannalagen.

Regeringen framhöll också att människors rese- och rörelsemönster måste vara vägledande. I konsekvens med detta bedömde regeringen att trafikhuvudmännen borde utveckla och förstärka sin samverkan med Rikstrafiken och SJ AB för att genom förbättrad järnvägstrafik över länsgränser tillgodose behov av daglig arbets- och studiependling inom större geografiska områden än länet.

Propositionen behandlades i betänkande 2005/06:TU5 tillsammans med ett antal motioner som alla avstyrktes. Under rubriken Persontrafik på järnväg redovisades utskottets förslag i korthet. Bland annat finns där de formuleringar som återges i anmälan.

Under rubriken Ställningstagande anförde Trafikutskottet bl.a. följande:

Utskottet delar regeringens ambition att de regler som skall styra tillträdet till järnvägsmarknaden i första hand bör vara att ta hänsyn till resenärernas intressen. Det innebär bl.a. att resenärernas möjligheter att pendla över dagen till arbetsplatser och skolor m.m. bör förbättras. Ökad samverkan mellan den regionala och den interregionala järnvägstrafiken bör som helhet kunna bidra till att förbättra pendlingsmöjligheterna inom ett större geografiskt område än länet. Detta innebär att Rikstrafiken fortsatt bör kunna göra insatser i olika former för att komplettera trafik som i huvudsak faller under trafikhuvudmännens ansvar.

--

Utskottet är därför positivt till att ett försök genomförs där de berörda trafikhuvudmännen erbjuds ta ansvar för att gemensamt organisera persontrafiken på järnväg inom en större region genom att ensamma få trafikeringsrätt för all linjetrafik med dagtåg i den regionen. Ett lämpligt område är som regeringen förordar järnvägsnätet norr om Sundsvall inklusive Botniabanan. Rikstrafiken bör ges i uppdrag att lämna förslag om lämpliga sträckor och närmare utformning av villkor för trafiken.

Trafikutskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna vad regeringen föreslagit om genomförande av en försöksverksamhet under högst tio år för persontrafik på det statliga järnvägsnätet i delar av Norrland och om rätt att utföra och organisera persontransporter i form av chartertrafik och nattågstrafik på järnväg. Samtliga motionsförslag i denna del avstyrktes därmed. Syftet med ett flertal motionsförslag om att utveckla järnvägstrafiken och möjligheten till samordnad upphandling av tågtrafik i Norrland förutsattes dock bli tillgodosett i väsentlig del. Riksdagen beslutade i enlighet med trafikutskottets förslag.

I betänkandet 2009/10:TU1 behandlades en motion (mp) i den fråga som anmälan gäller. Trafikutskottet framhöll att Miljöpartiet erinrade om det riksdagsbeslut som fattades i juni 2006 om att Rikstrafikens stöd i form av statlig trafikupphandling även borde kunna lämnas till studiependling och arbetspendling. Utskottet hänvisade till att det behandlat likalydande motionsförslag i samband med behandlingen av regeringens proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transport – infrastruktur för

hållbar tillväxt (bet. 2008/09:TU2) hösten 2008. Utskottet konstaterade då att flera motionsfrågor berördes av den pågående Kollektivtrafikutredningen som bl.a. hade till uppgift att definiera de kollektivtrafikansvarigas ansvar och skapa goda förutsättningar för att organisera kollektivtrafiken på ett flexibelt sätt. Utredaren skulle bl.a. överväga om det offentliga åtagandet på området borde omformuleras med fokus på vad de kollektivtrafikansvariga skulle göra och hur långt deras mandat skulle sträcka sig. Kollektivtrafikutredningen hade nu avslutat sitt arbete och överlämnat sina förslag till regeringen, som beredde frågan vidare inom Regeringskansliet. Trafikutskottet fann inte anledning att föregripa detta arbete med ett ställningstagande utan ville avvakta resultatet av pågående beredningsarbete. Motionsförslaget avstyrktes mot den bakgrunden.

### *Tidigare granskning*

Våren 2009 granskades regeringens hantering av en fråga om klustervapen (bet. 2008/09:20 s. 12). I granskningsanmälan redogjordes för vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat i sin granskning i fråga om regeringens tillgodoseende av riksdagens tillkännagivanden. Utskottet fann i sitt ställningstagande att något tillkännagivande till regeringen inte gjorts om den aktuella frågan. Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida.

### **Utskottets ställningstagande**

Riksdagen har inte beslutat något tillkännagivande till regeringen eller annars fattat beslut som riktar sig till regeringen och som baseras på det uttalande som tas upp i anmälan. Granskningen föranleder inte någon uttalande från utskottets sida.

## **1.5 Förra regeringens information till EU-nämnden om EU:s ledamotsstadga**

### **Ärendet**

I en anmälan till konstitutionsutskottet begärs att utskottet granskar dåvarande statsministerns ansvar för att dåvarande statssekreteraren Lars Danielsson den 31 maj 2005 lämnade felaktig information till EU-nämnden om reglerna i Europaparlamentets ledamotsstadga i fråga om beskattningen av schablonmässigt utbetalade kostnadsersättningar, *bilaga A1.5.1*.

## Utredning i ärendet

### *Ledamotsstadgans regler*

Europaparlamentet antog i september 2005 en stadga för sina ledamöter (2005/684/EG, Euratom). Denna ledamotsstadga tillämpas fr.o.m. den 14 juli 2009.

Enligt artikel 20 i stadgan gäller följande.

1. Ledamöterna har rätt till ersättning för de kostnader som uppstår under utövandet av deras uppdrag.
2. Parlamentet ska ersätta de faktiska kostnaderna för resor till och från arbetsorterna och för övriga tjänsteresor.
3. Övriga kostnader för utövande av uppdraget kan ersättas i form av schablonersättning.
4. Parlamentet ska fastställa villkoren för utövandet av denna rättighet.

Enligt artikel 12.6 är prestationer i enlighet med bl.a. artikel 20 inte skattepliktiga.

### *Skatteutskottets behandling*

Skatteutskottet behandlade våren 2008 i betänkande 2008/09:SkU36 proposition 2008/09:136 Beskattning av ersättningar till ledamöter av Europaparlamentet och viss personal vid Europaskolorna. Regeringen föreslog ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229) förkortad IL, och lagen (1988:468) om avräkning av utländsk skatt. Syftet var anpassningar i skattemässigt hänseende för i Sverige obegränsat skattskyldiga ledamöter av Europaparlamentet samt en EU-anpassning av beskattningen av utstationerad personal vid Europaskolorna. Riksdagen hade den 13 maj behandlat ett tidigare betänkande i samma fråga (bet. 2008/09:SkU31) och kammaren beslöt då att återförvisa ärendet till skatteutskottet för ytterligare beredning.

I propositionen redovisades att enligt ledamotsstadgan ska ersättningar för resor till och från arbetsorterna och för övriga tjänsteresor inte vara skattepliktiga. Vidare ska ersättningar för övriga kostnader för utövande av uppdraget vara skattefria (artikel 12.6). Vilka de sistnämnda ersättningarna är preciseras inte närmare i ledamotsstadgan, men traktamentsersättning och ersättning för exempelvis kontorskostnader borde enligt regeringen utgöra sådana ersättningar.

Vidare angavs i propositionen att det i stadgans artikel 12.6 föreskrivs att de ersättningar som betalas ut till ledamöter, f.d. ledamöter som uppbär pension och personer som uppbär efterlevandepension och som avser att täcka två tredjedelar av deras utlägg i samband med sjukdom, graviditet eller barnafödande inte ska vara skattepliktiga. Det ska inte heller de förmåner i form av rätt till försäkringsskydd mot de risker som är förenade med utövandet av ledamöternas uppdrag vara. Inte heller ska de inbetalningar som Europaparlamentet gör till den frivilliga pensionsfonden vara skattepliktiga.

Med anledning av att de ovan nämnda ersättningarna och förmånerna inte ska vara skattepliktiga borde dessa enligt regeringen inte heller tas upp till beskattning i Sverige. Eftersom flera av ersättningarna och förmånerna är oklara till sitt innehåll gjorde regeringen bedömningen att regleringen av skattefriheten för dessa bör vara mera allmänt hållen. Det föreslogs därför att de ersättningar och förmåner som ges ut till ledamöterna och som inte ska tas upp borde vara resekostnadsersättningar, ersättningar för utgifter i samband med sjukdom, graviditet eller barnafödande, kostnadsersättningar för utövande av uppdraget, försäkringsförmåner m.m. Regeringen föreslog med anledning av bl.a. detta ändringar i 11 kap. 28 § IL.

Skatteutskottet anslöt sig i huvudsak till de bedömningar som regeringen redovisade i propositionen när det gäller de anpassningar som borde göras i skattelagstiftningen. Enligt utskottets mycket bestämda uppfattning borde kostnadsersättningar för utövande av uppdraget som ej motsvaras av utgifter som de är avsedda att täcka vara skattepliktiga. Ett sådant förfarande överensstämde också med hur kostnadsersättningar behandlas enligt svensk skattelag. Utskottet ansåg att regeringen närmare skulle undersöka möjligheten att införa en regel av denna innebörd och därefter återkomma till riksdagen i frågan. Detta borde riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2008/09:270).

I regeringens redogörelse 2010 för behandlingen av riksdagens skrivelser (skr. 2009/10:75 s. 76) framhålls att det av artikel 20 i ledamotsstadgan framgår att ledamöterna har rätt till ersättning för de kostnader som uppstår under utövandet av deras uppdrag och att ersättningen med undantag för resekostnadsersättning kan ges enligt schablon. Enligt artikel 12.6 i ledamotsstadgan ska kostnadsersättningen vara skattefri. Regeringen gör med hänsyn härtill bedömningen att det inte är möjligt att beskatta ledamöternas kostnadsersättningar. Regeringen redovisade sin avsikt att överväga att lägga den aktuella riksdagsskrivelsen till handlingarna.

### *Information till EU-nämnden den 31 maj 2005*

Enligt EU-nämndens stenografiska uppteckningar vid information och samråd om Europaparlamentets ledamotsstadga den 31 maj ställdes följande fråga till statssekreteraren Lars Danielsson.

I likhet med Ulf Holm reagerar jag på schablonersättningen på 3 600 euro per månad för kontorskostnader. Jag skulle vilja få detta utvecklat lite mer. Vad förväntas schablonersättningen täcka? Eftersom här finns en möjlighet till nationell beskattning infinner sig även frågan: Kommer schablonersättningen att hanteras på motsvarande sätt som exempelvis kostnadsersättningen för oss riksdagsledamöter? Alltså: I den mån man inte kan visa upp kvitton på att man gjort slut på pengarna så beskattas de. Det tycker jag vore det rimliga i sammanhanget. Jag nöjer mig med det.

Statssekreteraren svarade i denna del:



Kenneth G Forslund frågar hur våra skattemyndigheter kommer att bedöma schablonersättningen. Det vore inte bara olämpligt utan kanske också oriktigt av mig att försöka svara på det. Det är upp till Skatteverket självt att bedöma detta. Jag har dock konstaterat att Skatteverket tidigare granskat parlamentarikernas löner och pensioner, och jag utgår från att de kommer att göra det även i fortsättningen och då bedöma detta utifrån de måttstockar som Skatteverket har att tillämpa.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

## 2 Handläggningen av vissa regeringsärenden

### 2.1 Förflyttningen av generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan, *bilaga A2.1.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar regeringens beslut den 5 februari 2009 att entlediga generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsverket (TLV), Ann-Christin Tauberman. I anmälan anförts att entledigandet för alla utanför regeringskretsarna kom mycket överraskande speciellt som Tauberman fick förlängt förordnande som generaldirektör så sent som den 3 oktober 2008. I anmälan framhålls vidare att omregleringen av apoteksmarknaden och de nya uppdrag som hade samband med tandvården varit väl kända både hos regeringen och hos myndigheten innan Taubermans förordnande förlängdes. Ändå har uppsägningen förklarats av regeringen utifrån dessa anledningar. Enligt anmälan är det uppenbart att orsaken varit en helt annan och i massmedierna har nämnts oenighet kring utformningen av apotekens handelsmarginal. Mot bakgrund av att Ann-Christin Tauberman inte fått kännedom om orsakerna finns det enligt anmälan anledning att tro att entledigandet är resultatet av ett rent politiskt ställningstagande. Anmälaren framhåller att det inte finns utrymme för godtyckliga avskedanden och vill att utskottet granskar regeringens agerande mot bakgrund av bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen om lika behandling, saklighet och opartiskhet samt 33 § lagen om offentlig anställning, förkortad LOA.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, *bilagor A2.1.2–3*, en skriftlig kommentar från Ann-Christin Tauberman, *bilaga A2.1.4*, samt en utfrågning med socialminister Göran Hägglund, *bilaga B10*.

#### Utredning i ärendet

##### *Bakgrund*

Den 6 juni 2002 förordnades Ann-Christin Tauberman till generaldirektör och chef för Läkemedelsförmånsnämnden från den 1 oktober 2002 till den 30 september 2008. Hon var då departementsråd vid Socialdepartementet och hade arbetat inom Regeringskansliet sedan 1983. Den 18 september 2008 förlängdes Ann-Christin Taubermans anställning som generaldirektör och chef för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) fr.o.m. den 1 oktober 2008 t.o.m. den 30 september 2011. Den 5 februari 2009 beslutade regeringen att anställa Ann-Christin Tauberman som generaldirektör i

Regeringskansliet fr.o.m. den 9 februari 2009 t.o.m. den 30 september 2011. Ann-Christin Tauberman skulle tills vidare vara placerad i Socialdepartementet. Regeringskansliet skulle besluta i fortsättningen om hennes placering inom Regeringskansliet. Den 5 februari 2009 beslutade regeringen också att anställa avdelningschefen vid Socialstyrelsen Gunilla Hulth-Backlund som generaldirektör och chef för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket fr.o.m. den 9 februari 2009 t.o.m. den 8 februari 2015.

I ett pressmeddelande den 5 februari 2009 rubricerat Ny generaldirektör för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket framhöll socialminister Göran Hägglund följande.

TLV kommer att få en central roll på den omreglerade apoteksmarknaden. I den nya situationen kommer det att ställas delvis andra krav på myndigheten jämfört med i dag. Det är därför en naturlig tidpunkt att se över bemanningen i ledningen och tillföra den kompetens som behövs för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag på bästa tänkbara sätt.

### *Uppdrag till Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)*

I en lagrådsremiss den 9 december 2008 föreslogs att apoteksmarknaden skulle omregleras fr.o.m. den 1 juli 2009 och att Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva detaljhandel med vissa läkemedel och varor skulle brytas. TLV fick den 18 december 2008 ett uppdrag av regeringen angående förberedande åtgärder med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden. Syftet med uppdraget var bl.a. att säkra den anpassning av författningar och de organisatoriska förändringar som var nödvändiga för att uppnå en väl fungerande apoteksmarknad den 1 juli 2009. Bland annat skulle TLV senast den 31 januari 2009 skriftligen redovisa hur lönsamheten på apoteksmarknaden ska bedömas, bestämmas och följas upp samt hur handelsmarginalen ska beräknas. Målet var att lönsamheten för apoteken ska vara rimlig i ett internationellt perspektiv. Särskilt skulle de incitament som utformningen av handelsmarginalen ger upphov till belysas.

TLV lämnade den 15 januari 2009 till regeringen en tidsplan för rege- ringsuppdraget. Av tidsplanen framgår att det den 29 januari 2009 i Nämnden för läkemedelsförmåner skulle ske en behandling av förslag om handelsmarginalen m.m. inför rapportering till regeringen vid månadsskiftet januari/februari.

Den 5 februari förlängde regeringen utredningstiden i den delen till den 23 februari 2009.

### *Organisationsanalys och förslag till ny organisation för TLV*

Den 17 mars 2009 lämnade konsulten Ulf-Johan Olson en organisationsanalys och förslag till ny organisation för TLV som genomförts på uppdrag av den nya generaldirektören för TLV. Utredaren pekade på vissa brister i organisation som bl.a. gällde ledningsstrukturen och planeringen i fråga om läkemedelsgenomgångarna.

*Gällande regler om verkschefers anställningsskydd m.m.*

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

Enligt 11 kap. 10 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra avseenden än som berörs i regeringsformen meddelas i lag.

Enligt 32 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortat LOA, ska föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd också tillämpas på en arbetstagarare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av LOA. Enligt 33 § första stycket LOA får en chef för ett statligt affärsverk eller för Statens arbetsgivarverk som är anställd för bestämd tid, skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Enligt andra stycket gäller att om chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen är anställd för bestämd tid, får han förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Enligt 36 § får ett beslut om förflyttning enligt 33 § andra stycket inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats. Beslutet får dock ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det.

Enligt 39 § LOA ska talan väckas inom tre veckor om en arbetstagarare vill söka ändring i ett beslut enligt 33 §. Enligt 37 § ska mål om tillämpningen av LOA handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelser i tidigare LOA. Bestämmelsen om förflyttning infördes efter förslag i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) samtidigt med att en möjlighet att överklaga förflyttningsbeslutet infördes i 16 kap. 2 § som i den nya lagen i huvudsak motsvaras av 39 §. I verksledningspropositionen pekades det på att ett beslut om förflyttning av fullmaktshavare enligt då gällande 7 kap. 8 § inte fick verkställas förrän beslutet prövats slutligt efter talan enligt 16 kap. 2 § eller rätten till talan förlorats. Ett förflyttningsbeslut enligt vad som föreslogs i verksledningspropositionen borde dock av regeringen kunna ges omedelbar verkan om det fanns synnerliga skäl till det. Sådana synnerliga skäl kunde exempelvis vara att stora ekonomiska värden stod på spel eller att myndigheten inte annars leddes på ett från allmän utgångspunkt godtagbart sätt.

### *Chefsförsörjning*

Bestämmelser som motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 33 och 36 §§ LOA infördes den 1 juli 1987 på förslag av regeringen i verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99). I propositionen framhölls att ett beslut om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grundas på objektiva godtagbara skäl. Detta följer av regeringsformens bestämmelser i 1 kap. 9 § om lika behandling, saklighet och opartiskhet. Beslut om förflyttning får ges omedelbar verkan om det finns synnerliga skäl för det. Den nya förflyttningsskyldigheten för visstidsförordnade verkschefer konstruerades enligt verksledningspropositionen på ett likartat sätt som den som redan gällde för fullmaktstjänster. Bland annat hade intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen skulle utvecklas på det sätt som staten fann bäst förenligt med samhällets behov ansetts motivera en modifiering av den särskilda trygghet som en fullmaktshavare åtnjuter.

I propositionen framhölls att chefsförsörjningen är ett viktigt instrument i den offentliga sektorns omvandling och utveckling. Den grundläggande uppgiften för cheferna i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. Propositionen syftade bl.a. till att åstadkomma en aktivering i frågor om chefstillsättningar och chefsutveckling i de av regeringen tillsatta tjänsterna. Rekryterings-, rörlighets- och utvecklingsåtgärder som avser högre chefer borde mer systematiskt och målmedvetet utnyttjas för att förnya, förändra och effektivisera den statliga verksamheten.

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och ansvara för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens beslut. Av detta följer enligt propositionen att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Verkschefskarriären borde framöver i normalfallet kunna inrymma perioder av chefskap för olika verksamheter, åtföljda eller avbrutna av kvalificerade uppdrag eller tjänstgöring på andra krävande poster i förvaltningen. Denna rörlighet borde enligt propositionen ske på frivillig väg och grundas på överenskommelser med berörda verkschefer. Trots att de eftersträvade omplaceringarna i de helt övervägande fallen förutsattes kunna genomföras efter överenskommelse kunde man enligt propositionen inte bortse ifrån att det kunde finnas skäl för att också mot verkschefens vilja förflytta honom under löpande förordnandetid.

Den situationen kunde exempelvis uppstå att regeringen fann det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerande chefskap för att av en övergripande orsak kunna genomföra en omstrukturering som berör flera verk och verkschefer, alltså fall där en förflyttning påkallas av organisatoriska skäl. Ett annat exempel är att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av den anledningen vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Det kunde givetvis enligt propositionen

även uppkomma andra fall där det fanns fullgoda skäl att förflytta en verksamhetschef. Det avgörande borde enligt statsrådet vara vad som var nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa.

Frågan om rörlighet för myndighetschefer togs åter upp i regeringens proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (s. 51). I propositionen framhölls att rörligheten bland myndighetschefer hade ökat betydligt under de senaste tio åren och vid denna tidpunkt var relativt god. En klar majoritet av de dåvarande myndighetscheferna var förordnade för första gången som chef för sin myndighet. Regeringen skulle även i fortsättningen verka för en naturlig rörlighet bland myndighetschefer och för att de gavs möjlighet att växla mellan olika uppgifter. Erfarenheterna hos den som tidigare hade varit myndighetschef kunde t.ex. komma till god användning på poster som ordförande eller styrelseledamot i statliga styrelser.

Som en del i regeringens chefspolicy angavs i propositionen att rörlighet bland myndighetschefer borde eftersträvas. Rörlighet på chefsposten skulle främja såväl myndighetens effektivitet som chefernas egen utveckling. En ökad rörlighet skulle också leda till att chefsbyten och chefsavveckling avdramatiserades och att växlingen mellan chefsuppgifter och andra uppgifter sågs som något naturligt. Tidsbegränsade förordnanden borde medvetet användas som ett instrument både för att främja rörligheten mellan olika uppgifter och uppdrag och för att vid behov avveckla myndighetschefer. Vid nyutnämning borde en myndighetschef utses för en period på sex år. Omförordnanden borde normalt begränsas till högst tre år. Statsrådet eller statssekreteraren borde om det inte redan skett i samband med en mål- och resultatdialog hålla ett planeringssamtal med den berörda myndighetschefen senast ett halvår före förordnandetidens utgång. Inom varje departement skulle det finnas väl fungerande rutiner för bevakning, planering och framförhållning vad gäller förordnanden av myndighetschefer.

### *Tidigare granskning*

Utskottet granskade våren 1994 frågan om byte av chef för Finansinspektionen (bet. 1993/94:KU30 s. 139 f.). Frågan var om regeringen hade använt sin utnämningssmakt i avsikt att påverka Finansinspektionens myndighetsutövning. Utskottsmajoriteten, som i och för sig grundade sin bedömning på att det fanns ett utrymme för omflyttningar av myndighetschefer, fann att regeringens skäl för omflyttningen av Anders Sahlén inte varit tillräckliga för att svara mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 §. Enligt utskottets mening kunde därför regeringen och särskilt då statsrådet Bo Lundgren inte undgå kritik för handläggningen av frågan. Enligt en reservation (m, fp, c, kds) hade inte granskningen visat annat än att statsrådet Bo Lundgren gett Anders Sahlén ett erbjudande om en tjänst, vilket denne frivilligt accepterat.

Våren 2009 granskade utskottet förflyttningen av generaldirektören för Arbetsförmedlingen till en anställning som generaldirektör inom Regeringskansliet (bet. 2008/09:KU20 s. 149 f.). Utskottet uttalade bl.a.:

De statliga myndigheterna har i flera avseenden en självständig ställning. Den gällande ordningen när det gäller att skilja eller förflytta en myndighetschef från hans eller hennes anställning syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet och är en förutsättning för att kunna rekrytera kompetenta chefer. Det är av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

— — —

En bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Organisatoriska skäl anges särskilt i 33 § LOA som skäl för förflyttning till en annan statlig tjänst som tillsätts på samma sätt. Utskottets granskning visar att en omorganisation kan ses som en successiv process och att den aktuella omorganisationen var avsedd att fortgå även efter den 1 januari 2008. Regeringen gjorde bedömningen att Arbetsförmedlingen efter sommaren 2008, när omorganisationen skulle vara fullbordad eller nära fullbordad, borde få en ny generaldirektör. Det ankommer på regeringen att, med stöd av 33 § LOA, göra avvägningar av det slaget. Utskottet anser mot denna bakgrund att granskningen inte ger anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut att förflytta Bo Bylund till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet.

I en reservation (s, v, mp) framhölls att det mot bakgrund av myndigheternas och deras chefers självständiga ställning är av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef. Enligt vad granskningen visat hade det vid tidpunkten för förflyttningen inte tillkommit några andra nya organisatoriska skäl än de som redan var kända när generaldirektören omförordnades. Mot den bakgrunden ansåg reservanterna att de skäl som anförts för förflyttningen objektivt sett inte var godtagbara, och att det följaktligen fanns anledning att rikta kritik mot regeringens beslut om förflyttning och särskilt statsrådet Sven-Otto Littorins hantering av ärendet.

#### *Promemorior från Regeringskansliet*

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har den 8 oktober 2009 och den 7 april 2010 överlämnats två promemorior som upprättats inom Socialdepartementet (bilagor A2.1.2–3).

I promemoriorna framhålls att regeringen fortlöpande fört en dialog med generaldirektören för TLV, och inför omförordnandet togs frågan om myndighetens uppdrag och framtida uppgifter upp. Myndigheten stod då inför stora utmaningar och ansvarade för uppgifter som var centrala för omregleringen av apoteksmarknaden. En avsevärd del av dessa uppgifter skulle

utföras under begränsad tid och ställde stora krav på styrning och ledning av myndigheten. Myndighetens arbete var på väg in i en ny fas med anledning av det nya tandvårdsstödet och omregleringen av apoteksmarknaden.

Vid dessa tillfällen betonades vikten av att TLV kunde leverera i enlighet med sitt uppdrag i omregleringsarbetet, i fråga om både tidpunkten och kvaliteten. Under hösten ägde ett antal samtal rum med generaldirektören. Arbetet med omregleringen ställde krav på regelbunden kontakt med många aktörer, däribland Apoteket Omstrukturering AB, Apotekens Service AB, TLV och Läkemedelsverket. Dessa behövde också bedriva sitt arbete i nära samarbete med varandra. Detta samarbete var särskilt kritiskt eftersom det i början av hösten inte var möjligt att förutsäga i detalj vilka uppgifter som skulle behöva utföras och vilken ansvarsfördelning som skulle behöva ske inför omregleringen. Krav på ett proaktivt agerande från aktörerna och stor initiativkraft tydliggjordes vid samtalen med generaldirektören. Under vintern 2008/09 ställdes saken alltmer på sin spets och slutligen bedömdes att det inte fanns något annat alternativ än omedelbar förflyttning av generaldirektören.

På grund av tidsgränserna för omregleringen bedömde regeringen att det förelåg sådana synnerliga skäl att en omedelbar verkan av beslutet var nödvändigt för att myndigheten skulle kunna fullfölja sina uppgifter utan fördröjningar. Genom myndighetens centrala roll i omregleringen av apoteksmarknaden stod stora ekonomiska värden på spel om myndigheten inte kunde fullfölja sitt uppdrag i tid, eftersom en fördröjning i sin tur skulle kunna ha lett till att ikraftträdandetidpunkten för omregleringen äventyrades. Det var nödvändigt att beslutet om förflyttning av generaldirektören gavs omedelbar verkan för att myndigheten skulle kunna fullfölja sina uppgifter utan en sådan fördröjning som skulle kunna äventyra omregleringen. Det finns inte någon särskild dokumentation i ärendet.

Frågan om tidpunkten för TLV:s delleverans av en redovisning om hur lönsamheten på apoteksmarknaden ska bedömas, bestämmas och följas upp samt hur handelsmarginalen ska beräknas hade tidigare varit föremål för diskussion mellan myndigheten och departementet, och det fanns från början en medvetenhet om att utredningstiden var knapp. När beslutet om förlängning av utredningstiden fattades hade det blivit uppenbart att en utökad utredningstid var nödvändig för att få fram ett väl grundat underlag.

#### *Kommentar från Ann-Christin Tauberman*

Ann-Christin Tauberman har i en skriftlig kommentar den 12 april (bilaga A2.1.4) framhållit att hon uppfattade omförordnandet den 18 september 2008 – vilket hon fick besked om under ett samtal med statssekreteraren – som ett förtroende för hennes sätt att arbeta. Så snart TLV fick sitt uppdrag angående förberedande åtgärder med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden skapades en arbetsgrupp bestående av den företagsekonom som tidigare ansvarat för handelsmarginalen vid TLV, tre jurister och två hälsoekonomer. Till arbetsgruppen knöts två professorer som var nämnd-



ledamöter och som regeringen nyligen hade utsett med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden. Arbetsgruppen hade flera möten med tjänstemän vid Socialdepartementet under januari 2009. Ann-Christin Tauberman deltog vid flera av träffarna. Statssekreterarna Karin Johansson och Dan Ericsson deltog också vid ett möte den 15 januari när TLV överlämnade sin tidsplan för uppdraget. Under januari hade hon en rad möten med företag och organisationer eftersom uppdraget krävde ett nära samspel med andra aktörer. Vid ett möte den 28 januari 2010 med departementets tjänstemän redogjordes från TLV:s sida vad man avsåg att föreslå i sin kommande handlingsplan om handelsmarginalen. Huvudlinjen var att behålla en marginal av samma storlek som tidigare, dvs. 16–17 %, eftersom det var ansvarsfullt att börja med en sådan marginal som skulle kunna höjas om intresset från apoteksaktörer blev för lågt medan det var betydligt svårare att sänka den. Dagen därpå fick hon besked från departementet att redovisningen inte skulle lämnas den 2 februari utan skjutas upp.

Den 4 februari kallades hon till ett kort möte på kvällen med statssekreterarna Karin Johansson och Dan Ericsson. Karin Johansson meddelade att regeringen dagen därpå skulle utse en ny generaldirektör för TLV och att hon skulle lämna sitt uppdrag dagen därefter. När hon frågade efter anledningen fick hon svaret att apoteksmarknaden inte hade förtroende för henne.

#### *Utfrågning med socialminister Göran Hägglund*

Utskottet höll den 20 april 2010 en utfrågning med socialminister Göran Hägglund (bilaga B10). Socialministern framhöll att förflyttningen av Ann-Christin Tauberman grundade sig på objektiva godtagbara skäl. Ann-Christin Tauberman förmådde inte se till att myndigheten levde upp till de krav som ställdes på myndigheten i apoteksarbetet. Det hade förekommit en nära kontakt med henne om det arbete som skulle utföras, de återrapporteringar som kom, brister när det gällde att hålla tempot och framför allt om kvaliteten på det arbete som kom fram. Där förmådde inte myndigheten att leverera det underlag som var en nödvändighet för de beslut som skulle fattas.

I samband med omförordnandet fördes mycket tydliga resonemang om vilka krav som ställdes och om att det var en ny situation man stod inför. Myndigheten skulle få nya uppgifter, och det skulle komma att ställas mycket stränga krav på att myndigheten faktiskt förmådde leverera.

Under hösten 2008 förekom vid upprepade tillfällen möten med generaldirektören där det betonades vikten av att man i tid och med kvalitet kunde leverera det som ålåg myndigheten i samband med omregleringsarbetet. Det kom fler och fler signaler om att myndigheten inte prioriterade det här arbetet tillräckligt och att det saknades tillräcklig kompetens. Då fattade regeringen beslut om ett särskilt uppdrag den 18 december med redovisning i slutet av januari 2009.

Generaldirektören har både före och efter det att regeringsuppdraget lämnades vid flera tillfällen fått frågan om man hade en tillräcklig kompetens på myndigheten för att kunna utföra det här uppdraget och om man hade tillräckligt med resurser för att kunna utföra det. Och inte i något sammanhang hade det kommit besked om annat än att man var bestyckad på ett sådant sätt som fordrades. Det fördes hela tiden en löpande dialog, och man hade sett att det saknades viktiga aspekter för att få fram ett fullständigt beslutsunderlag.

Socialministern framhöll att leveranser skett, men att de levererats sent. Man hade legat efter i tidsplanen, och kvaliteten på det man hade framställt hade vid den tidpunkten inte varit av den arten att det gjorde det möjligt att fatta beslut på det underlaget. Till sist kom man till en situation där det var nödvändigt att göra en förändring i myndighetens ledning. Det som var avgörande var att man inte fick fram ett underlag av tillräcklig kvalitet som skulle kunna duga för de viktiga beslut man hade att fatta.

När det gäller det underlag som TLV tog fram fanns många delar där det brast. Det gäller analys och beskrivning av apoteksaktörers förutsättningar på en omreglerad marknad vad gäller kostnader och intäkter och vad gäller lönsamhet och risker, vilka risker en aktör skulle komma att kalkylera med när det gällde beslut om köp och etablering osv. Det var en mängd olika faktorer som innebar att underlaget var bristfälligt och ledde till bedömningen att det inte fanns några förutsättningar för myndigheten att med den dåvarande ledningen kunna slutföra arbetet i tid och med den kvalitet som fordrades. Det var det som var avgörande. Det var för omregleringen avgörande hur priser sattes och hur man reglerade just dessa delar. Gjorde man fel, vilket är lätt att göra med ett dåligt underlag, skulle det få dramatiska konsekvenser. Därför gällde det att ha bästa möjliga underlag för att kunna fatta kloka beslut. Det fanns på goda grunder en stor oro för att man inte skulle kunna få ett riktigt underlag för att kunna fatta de svåra besluten. Stora ekonomiska värden stod på spel. Varje felaktighet kunde få mycket stora ekonomiska konsekvenser eller möjligen leda till att man inte fick den önskade läkemedelsförsörjningen. Därför var det av yttersta vikt att det fanns ett bra underlag. Slutsatsen blev helt enkelt att arbetet inte utfördes så skyndsamt som det borde och inte heller med den kvalitet som kunde förväntas av en expertmyndighet. Ansvaret för det var naturligtvis generaldirektörens.

Att det fanns resonemang från många olika håll, alltså en oro från aktörerna, när det gällde TLV:s möjlighet att utföra sitt arbete på ett professionellt sätt var inte det som var avgörande, men det fanns där som ett "bakgrundsbrus".

Socialministern underströk att det finns en mekanism för den generaldirektör som upplever sig ha blivit felaktigt hanterad på det här viset, nämligen att gå till Arbetsdomstolen inom tre veckor. Det har inte skett i det här fallet, och enligt socialministern var det upp till var och en att tolka detta som man önskade.

Socialministern framhöll vidare att bestämmelserna om förflyttning är tydliga och var en rätt trygg grund för att fatta det svåra beslutet och menade att det inte är ett beslut som någon vill fatta om det kan undvikas, utan att det på något sätt är ett nederlag när man kommer till den situationen.

Ann-Christin Tauberman erbjöds inte att frivilligt byta befattning, så att man sökte en samförståndslösning, eftersom man var i ett akut skede och inte hade kunnat vänta in någonting annat. Det gjordes enligt socialministern naturligtvis upprepade försök att få arbetet att gå snabbare och bli mer tillförlitligt som underlag. Men tiden gick, och kvaliteten hade inte den nivå som skulle fordras, och därför hade det egentligen inte kunnat ske på något annat sätt än som skedde, menade ministern.

Socialministern ifrågasatte påståendet att Ann-Christin Tauberman skulle ha fått lämna sin post av politiska skäl. Det var ett avbräck att tappa en medarbetare. Det är en brist när medarbetare inte kan uppfylla det uppdrag som de har. Man tappar tempo. Enligt ministern var det tyvärr så att man från regeringens sida inte såg några möjligheter att få fram det underlag som fordrades.

Karin Johansson som är statssekreterare i Socialdepartementet och Dan Ericsson som är statssekreterare i Finansdepartementet med ansvar för just apoteksfrågor var de som gav Ann-Christin Tauberman beskedet om förflyttning. De hade följt processen på olika sätt. TLV är Socialdepartementets myndighet och därmed Karin Johanssons ansvar på Socialdepartementet, men Dan Ericsson hanterar just apoteksfrågorna, och därför var han också involverad i detta.

### **Utskottets ställningstagande**

Som utskottet tidigare understrukt syftar den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från anställningen till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Det är mot denna bakgrund av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

En bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Av detta följer enligt förarbetena att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Det ankommer på regeringen att bereda frågor om utnämningar och omförordnanden på ett så omsorgsfullt sätt att det kan förutsättas att den aktuella myndighetschefen ska komma att stanna kvar under den tid förordnandet avser.

Den möjlighet som ges i 33 § LOA att förflytta en myndighetschef bör enligt utskottets mening ses som en undantagsregel som ska tillämpas bara när det uppkommit ohållbara situationer som inte kunnat förutses vid tidpunkten för utnämningen eller omförordnandet.

Ett skäl för förflyttning är att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av hänsyn till myndighetens bästa vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Ett skäl för omedelbar förflyttning är att stora ekonomiska värden står på spel, vilket självfallet kan vara fallet om ett pågående reformarbete riskerar att fördröjas. Det ankommer i första läget på regeringen att vid sitt beslut, som kan bli föremål för domstolsprövning, göra avvägningar av det slaget i enlighet med bestämmelserna i 33 och 36 §§ LOA och 1 kap. 9 § regeringsformen. Granskningen ger inte vid handen att regeringen brustit i detta avseende. Utskottet anser mot denna bakgrund att granskningen inte ger anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut att förflytta Ann-Christin Tauberman till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet.

## 2.2 Regeringens beslut om nya riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 20 mars 2009, *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar regeringens beredning av beslutet den 3 juli 2008 om nya riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande. Till anmälan bifogades ett pressmeddelande som Näringsdepartementet skickade ut samma dag som beslutet, *bilaga A2.2.2*.

De nya riktlinjerna innebar, enligt anmälarna, att möjligheten för ledningen i statliga företag att få bonus utökades kraftigt, t.ex. genom att möjligheten att få bonus fördubblades och genom att det blev möjligt att få bonus trots förlust i företaget. Anmälarna anför att näringsminister Maud Olofsson var ansvarig för beredningen av beslutet och att beslutet låg helt i linje med hennes tidigare uppfattning om bonus.

Sedan det under hösten 2008 uppstod en debatt om bonusar har näringsminister Maud Olofsson och finansminister Anders Borg, enligt anmälarna, i skilda sammanhang gjort olika tolkningar av beslutets innebörd. Näringsminister Maud Olofsson uppges även ha förnekat en officiellt framförd tolkning av beslutet. Anmälarna frågar sig hur den situationen kan uppkomma att två statsråd i samma regering har så olika uppfattning om hur beslutet ska tolkas. Såsom exempel anges frågan om det ska vara bonus vid förlust eller inte.

Anmälarna begär att utskottet granskar om bristande beredning av beslutet om utökad bonus den 3 juli 2008 ligger bakom ”det kaos som nu uppstått i tolkningen av det”. Anmälarna vill också att utskottet granskar hur det ansvariga statsrådet säkerställt att korrekt information av beslutets

innebörd kommit de statsråd tillhanda som ansvarar för ett eller flera av de statliga företagen, samt hur de departementschefer som inte har ägaransvar i sin roll som statsråd, men som har statliga företag under sitt departement, fått korrekt information kring beslutets innehåll och tolkning.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior upprättade inom Näringsdepartementet, *bilagor A2.2.3–4*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformen avseende beredningskravet**

I 7 kap. regeringsformen (RF) återfinns bestämmelser om den institutionella ramen för regeringsarbetet och om förfarandet. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Angående detta anfördes i grundlagspropositionen att regeringens arbetsformer inte borde göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt borde därför vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Av 7 kap. 2 § RF följer ett beredningskrav för regeringsärenden. Regeringen ska innan den fattar beslut i ett ärende ha begärt in behövliga yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra. Regeringsformens beredningskrav tar endast sikte på den *externa* sidan av beredningsförfarandet, t.ex. remissförfarandet. Varken utredningsväsendet eller regeringens *interna* beredning omnämns i RF. Att själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden endast i ringa mån regleras i RF har varit avsiktligt och sammanhänger med att arbetsformerna kan behöva växla, inte minst efter regeringens typ – enpartiregering, koalitionsregering, samlingsregering – och därför ska varje regering själv kunna bestämma över sina arbetsformer (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 302).

#### **Kollektivt beslutsfattande m.m.**

Av 7 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen följer att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringsssammanträden, och att besluten fattas kollektivt av regeringen. Av regeringsformen följer vidare att protokoll ska föras vid regeringsssammanträde och att skiljaktig mening ska antecknas i protokollet (7 kap. 6 §). De statsråd som är närvarande vid sammanträdet utan att anmäla skiljaktig mening blir ansvariga för beslutet (prop. 1973:90 s. 186). Denna ordning grundar sig på uppfattningen att alla beslut av regeringen

ska vara uttryck för värderingar som omfattas av regeringen i dess helhet. Följande uttalande av justitieministern är hämtat från grundlagspropositionen (1973:90 s. 183).

Enligt ett parlamentariskt synsätt bör avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar, gemensamma för hela regeringen. Det är med tanke på den stora mängden regeringsärenden [...] visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Men avgörandet bör i sådana fall vara ett uttryck, inte enbart för det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Med detta betraktelsesätt ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd.

Med hänsyn till att regeringens ledamöter har ett kollektivt ansvar för besluten som fattas vid regeringssammanträdena är samråd inom Regeringskansliet och mellan olika departement nödvändigt. Genom samrådet säkerställs att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärenden som deras ansvar motiverar (Erik Holmberg m.fl. Grundlagarna, 2006, s. 302). Samråd kan ske genom gemensam beredning, allmän beredning, lunchberedning eller delning (se Statsrådsberedningens pm 1997:4, Samrådsformer i Regeringskansliet, i Ds 1998:52 Statsrådsberedningens riktlinjer, s. 376 f.).

Bestämmelser om gemensam beredning finns i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt instruktionen ska ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Det gäller också inom ett departement när ett ärende berör mer än ett statsråd.

Ärendenas fördelning inom Regeringskansliet framgår av bilagan till instruktionen för Regeringskansliet. Som regel vilar ansvaret för gemensam beredning på huvudmännen. Av bilagan framgår att under Näringsdepartementet hör statliga företag som helt eller delvis ägs av staten och som inte hör under något annat departement.

### **Regeringens förvaltningsmandat**

Statens medel och övriga tillgångar står, enligt 9 kap. 8 § RF, till regeringens förfogande. Enligt 9 kap. 9 § RF fastställer riksdagen i den omfattning som behövs grunderna för förvaltningen av statens egendom. Detta är ramen för regeringens förvaltningsmandat av företag med statligt ägande.

Av regeringens verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008 (skr. 2008/09:120 2009 års redogörelse för företag med statligt ägande) framgår att statsministern med stöd av 7 kap. 5 § RF har gett näringsminister Maud Olofsson ansvaret i frågor som gäller statens företagsägande som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Näringsministern har även ansvaret för förvaltning av huvuddelen av företagen med statligt

ägande. Därutöver har statsrådet Mats Odell av statsministern förordnats enligt 7 kap. 5 § RF att i Näringsdepartementet ansvara för förvaltning och försäljning av de företag som regeringen i juni 2007 bemyndigades av riksdagen att minska ägandet i (prop. 2006/07:57, bet. 2006/07:NU16, rskr. 2006/07:217).

### **Ramverket för statliga bolag m.m.**

Statliga företag lyder under samma lagar som privatägda företag, vilket innebär att statliga aktiebolag liksom privata aktiebolag regleras 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, dvs. vid bolagsstämman. Den utser styrelse, som i sin tur utser en verkställande direktör. Statens representanter på bolagsstämman kan påverka inriktningen av bolagets verksamhet genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser. Vid en eventuell konflikt mellan styrelsen och bolagsstämman kan stämman ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande genom att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller någon annan statlig myndighet.

### **Regeringens ägarförvaltning**

Av regeringens verksamhetsberättelse framgår att regeringen på riksdagens uppdrag förvaltar 54 statliga företag, varav 40 är helägda och 14 delägda. Tre av företagen är börsnoterade. I verksamhetsberättelsen presenteras regeringens ägarförvaltning, statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer. I statens ägarpolicy redogör regeringen för sin syn på principfrågor kring förvaltningen, bl.a. synen på bolagsstämman, styrelsenomineringsprocessen, styrelsens ansvar när det gäller bl.a. hållbarhetsfrågor, extern rapportering samt företagsledning och dess ersättningar. Av statens ägarpolicy framgår att företag med statligt ägande ska tillämpa Svensk kod för bolagsstyrning (Koden). I de fall staten är en av flera ägare verkar regeringen i samråd med övriga ägare för att Koden ska tillämpas.

Regeringen har därtill riktlinjer för de statligt ägda företagen dels för extern rapportering, dels för anställningsvillkor för ledande befattningshavare, och dessa riktlinjer utgör en del av den statliga ägarpolicyen.

### *Riktlinjer för anställningsvillkor*

Den 3 juli 2008 antog regeringen nya *riktlinjer* för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande, *bilaga A2.2.5*. De nya riktlinjerna ersatte regeringens tidigare riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning, samt för incitamentsprogram för anställda i statliga företag (2003-10-09).

I de nya riktlinjerna framhölls inledningsvis att regeringens förvaltning av de statligt ägda företagen ska vara öppen och tydlig. De statliga företagens externa rapportering ska därför vara minst lika genomlyst som de noterade företagens, även vad gäller ersättningarna till ledande befattningshavare, anförs det i riktlinjerna. Det framhölls vidare att det är viktigt att styrelserna behandlar frågor om ersättning till de ledande befattningshavarna på ett medvetet, ansvarsfullt och transparent sätt och att styrelserna försäkras om att den totala ersättningen är rimlig. Riktlinjerna avsåg av staten helägda företag, men borde även tillämpas i företag där staten var delägare i sådan utsträckning som bedömdes vara rimlig efter dialog med övriga ägare.

Styrelserna i de statliga bolagen ska på motsvarande sätt som för de noterade företagen föreslå bolagsstämman riktlinjer för ersättning till ledande befattningshavare, i enlighet med regler i 8 kap. 51–54 §§ aktiebolagslagen. Styrelsens förslag till riktlinjer får dock inte vara mer förmånliga än riktlinjer som regeringen beslutat. Det är hela styrelsens ansvar att fastställa ersättning till verkställande direktören och styrelsen ska även säkerställa att ersättningar till vd och ledande befattningshavare ryms inom de riktlinjer som bolagsstämman beslutat.

Enligt regeringens ersättningsprinciper i de nya riktlinjerna skulle den totala ersättningen till ledande befattningshavare vara konkurrenskraftig – dock inte löneledande – takbestämd, rimlig och ändamålsenlig. Med ledande befattningshavare avsågs verkställande direktör och andra personer i företagets ledning. Med ersättning avsågs alla förmåner till den anställde, såsom fast lön, rörlig lön (inklusive incitamentsprogram), gratifikationer, pension, bil-, bostads- eller andra icke-monetära förmåner samt avgångslön. Även förmåner från koncernföretag ska betraktas som ersättning.

Enligt riktlinjerna gällde för rörlig lön bl.a. att

- den skulle ha ett i förväg bestämt rimligt högsta utfall som högst skulle uppgå till fyra månadslöner
- de styrande faktorerna för den rörliga lönen skulle vara tydligt utformade, mätbara och påverkbara för den anställde
- det skulle finnas ett tydligt samband mellan mål, arbetsinsats och resultat
- den inte skulle vara pensionsgrundande
- koncernchefen och verkställande direktören inte skulle omfattas av eventuell rörlig lön.

I *pressmeddelandet* som följde efter beslutet står det att ”det generella motståndet till incitamentsprogram och rörlig lön [tas] bort” (bilaga A2.2.2). Syftet med de nya riktlinjerna var enligt näringsminister Maud Olofsson att återföra det operativa ansvaret till styrelserna. Utgångspunkten hade varit de regler som gäller för börsnoterade företag, i vilka transparens och redovisning är en viktig del.



Riktlinjerna från den 3 juli 2008 har sedermera ersatts genom nya riktlinjer som antogs den 20 april 2009. Enligt dessa nya riktlinjer har möjligheten att ge rörlig lön till ledande befattningshavare tagits bort. Annan personal kan dock få rörlig lön även fortsättningsvis. Anledningen till de nya riktlinjerna var, enligt pressmeddelandet samma dag, att regeringen vill att staten ska vara ett föredöme när det gäller bonusar och ersättningar. Därför skärpte regeringen riktlinjerna för ledande befattningshavare i de statligt ägda företagen.

### *Uttalanden i medier*

Finansminister Anders Borg har i olika sammanhang uttryckt kritik mot bonussystemet. Den 4 mars 2009 sändes ett reportage om ”statens nya bonuskalas” i SVT:s Uppdrag granskning.<sup>1</sup> I reportaget intervjuades Anders Borg och han sade då bl.a. följande.

- Men hur ser det ut i statens finansiella verksamheter – SBAB, SEK, AP-fonderna – med bonusarna?
- Jag har inte gjort någon gedigen genomgång av det. Vi har ju riktlinjer numera för ...
- Din egen verksamhet, som du är chef för – du har inte kollat den lika mycket?
- Fast det ligger på finansmarknadsminister Mats Odell att ha tillsyn över dem. Jag har ju Svenska Spel, Fortifikationsverket och Statistiska centralbyrån, och jag vet inte om vi har några bonusar på dem.

Samma dag ska finansministern ha gjort följande uttalande i SVT:s Aktuellt med anledning av den genomgång som Uppdrag granskning gjort och som visade att möjligheterna till bonusutdelningar i Tredje och Fjärde AP-fonderna fördubblats under 2008: ”Jag tycker att det är rimligt att man inte delar ut bonusar när man gör stora förluster.”<sup>2</sup>

Enligt en artikel i Svenska Dagbladet den 5 mars 2009, som handlade om att regeringen kommer att se över reglerna om bonusar, gjorde Anders Borg följande uttalande: ”Jag tycker det är särskilt svårt att motivera prestationsersättning när verksamheten har förluster.” Enligt artikeln sade Anders Borg att ”det är självklart att staten nu ska ståda i den egna garderoben och att beslutet som togs i somras om ändrade riktlinjer för bonusar kan ha varit felaktigt”.

Näringsminister Maud Olofsson anser enligt en artikel i Dagens Nyheter den 18 mars 2009 att systemet med bonus ska vara kvar i statliga företag. I artikeln framhålls att finansminister Anders Borg har varit tydlig i sin kritik mot bonussystemet både i statliga och privata företag och att han t.ex. inte vill att det ska delas ut bonus i företag som går med förlust. Enligt artikeln är näringsministern mer försiktig och det anges att hon kan tänka sig att t.ex. energiföretag som sysslar med kärnsäkerhet eller som

<sup>1</sup> Konstitutionsutskottets kansli har tagit del av reportaget som fanns utlagt på Uppdrag granskningens webbplats fram t.o.m. den 28 juli 2009.

<sup>2</sup> Se artikel på SVT:s webbplats ”AP-fonder fördubblar bonusar i krisen”. .

levererar ström till landsbygden både kan gå med förlust och dela ut bonus. Det förutsätter dock enligt ministern ”rätt utformade resultatlönesystem”. Enligt ministern är ledorden för rätt utformade system att de är måttfulla, lätta att genomskåda och styr mot rätt saker.

Enligt det pressmeddelande som publicerades den 3 juli 2008 (se ovan) skulle ”det generella motståndet till incitamentsprogram och rörlig lön [tas] bort”. I Uppdrag granskning den 18 mars 2009 förnekade Maud Olofsson att regeringen skulle ha sagt så. Hon sade: ”Nej, det har vi inte sagt, det är en felaktig beskrivning.”

På DN Debatt den 24 mars 2009 publicerades en artikel med rubriken ”Vi stoppar chefsbonusar i statens alla företag”<sup>3</sup> som undertecknats av näringsministern, finansministern och kommunikations- och finansmarknadsminister Mats Odell samt ordföranden i näringsutskottet Karin Pilsäter. I artikeln skriver man att det ska ställas särskilt höga krav på statligt ägda bolag. Bolagen ska vara förebilder, oavsett om de verkar på en kommersiell marknad eller i samhällsnyttiga uppdrag. De skriver vidare följande.

Under den tid som följt efter det att regeringen beslutade om nya riktlinjer för ersättningar i statligt ägda bolag i juli 2008 har världen gått in i en djup global finanskris. Den diskussion som följt på denna har bland annat satt fokus på löner och ersättningar till bolagsledningar världen över. Det är välkommet då en inte oväsentlig del av de bakomliggande orsakerna till krisen är en kultur präglad av överdrifter, girighet och ett extremt risktagande bland banker och andra finansinstitut. Denna bonuskultur har bidragit till att driva fram obalanser som fått världsekonomin i gungning och tvingat regeringar att gå in med skattemedel för att tillfälligt ge stöd till olika finansinstitutioner för att förhindra en kollaps i betalningssystemet.

De skriver även följande.

Vi stänger alla möjligheter till rörlig ersättning och bonus. Alla de högsta cheferna i statligt ägda företag kommer enbart att ha fast ersättning enligt de nya riktlinjerna. Det gäller redan för samtliga VD:ar och ska från och med nu vara regel för samtliga ledande befattningshavare i statliga företag. Annan personal kommer dock även i fortsättningen kunna få rörlig lön i någon form för att styra mot mål som bedöms viktiga för företaget och staten som ägare. Styrelserna kommer uppmanas att omförhandla nu gällande avtal med rörlig lön för att förändringen fullt ut ska slå igenom.

### *Svar på interpellationer*

Den 16 oktober 2007, dvs. innan de nya riktlinjerna beslutades i juli 2008, besvarade näringsminister Maud Olofsson en interpellation (ip. 2007/08: 10) om vilka målsättningar som ministern avsåg att gagna genom att åter tillåta bonusavtal i de statliga företagen. I sitt svar hänvisade näringsministern till det då pågående arbetet inom Regeringskansliet för att ta fram nya riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i statliga företag. Ministern sade vidare bl.a. följande.

<sup>3</sup> Artikeln återfinns i en något annan lydelse även på Regeringskansliets webbplats, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), under rubriken ”Nya riktlinjer för ersättningar i statliga bolag”.

Jag tycker inte om dåliga bonussystem, och jag tycker inte att det finns någon anledning att försvara mycket av de bonussystem som har funnits i det privata näringslivet. Det har inte varit kopplat till prestation. Om den här typen av resultatlön ska fungera – det gäller både anställda och chefer – måste den vara kopplad till prestation.

Jag har varit positiv till att anställda ingår i den här typen av system. Jag tycker att det är bra att man känner en delaktighet i det företag som man verkar i också i de statliga företagen.

I en annan interpellation (ip. 2007/08:532) ställdes frågan om näringsministern (fortfarande) avsåg att återinföra vd-bonus i de statliga företagen. I sitt svar den 22 april 2008 sade näringsministern bl.a. följande.

Jag förstår fullt väl om människor upprörs över höga bonusersättningar trots att man påvisar dåliga resultat. Det är den sortens bonussystem vi inte ska ha. Däremot är det min generella inställning den att det är bättre att ha lägre fasta löner, och sedan kan man, om man gör någonting bra, få en bonus. Det gäller både anställda och ledning. Vi har i statliga bolag en del sådana system för anställda. Där tror vi på det tänkesättet. Men vi tror inte på det tänkesättet när det gäller cheferna.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheter. 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 bl.a. att frågan oftast gällt om uttalandet varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet. Vid riksmötet 1991/92 granskade utskottet fyra uttalanden som gjorts av olika statsråd och anförde bl.a. att statsråd givetvis i likhet med andra medborgare har rätt att uttala sig i olika sammanhang (bet. 1991/92:KU30 s. 45). Utskottet anförde dock att statsråd måste iaktta viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vid 1998/99 års riksmöte granskade utskottet den dåvarande näringsministerns befattning med frågor om statligt stöd till vissa kommuner. Anmälaren anförde att ministern vid valmöten utlovat statliga stödmiljoner. Vad som kom fram i ärendet visade, enligt utskottet, inte annat än att ministern yttrat sig på ett sätt som fick anses vara normalt i den politiska debatten (bet. 1998/99:KU25 s. 114).

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som ett direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt t.ex. i form av förordningar och regleringsbrev (se t.ex. bet. 2003/03:KU30. s 150 f.).

Vidare har utskottet uttalat att försiktighet måste iaktas så att statsråds uttalanden inte kan tolkas som en uppmaning till lagbrott. Våren 2003 granskade utskottet om ett statsråds uttalande om ökat statligt ägande för att få kontroll över prisbildningen skulle ses som en uppmaning till brott

mot ett av konkurrenslagens huvudsyften: att stävja missbruk av dominerande ställning (bet. 2002/03:KU30 s. 149). Konkurrensverket konstaterade i ett yttrande till utskottet att det redovisade uttalandet föll utanför den svenska konkurrenslagens tillämpningsområde. I sitt ställningstagande anförde utskottet att det stod fast vid sina tidigare bedömningar när det gäller uttalande av statsråd, att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang samtidigt som en viss försiktighet måste iaktas så att uttalanden inte kommer i konflikt med domstolars och myndigheters självständighet eller kan tolkas som uppmaning till lagbrott.

I några fall har granskningen gällt frågan om uttalandet varit ägnat att påverka domstols bedömning. Med hänsyn till domstolarnas självständighet har utskottet ansett att statsråd bör visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt (bet. 1993/94:KU30 s. 61 f.). Utskottet har även ansett att statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn för det fall att en polisutredning har inletts. Enligt utskottet kan det finnas en risk för otillbörlig påverkan på myndigheterna i ett sådant fall (bet. 2005/06:KU20 s. 177).

Några fall gäller huruvida vissa uttalanden varit avsedda att påverka rännepolitiken och Riksbankens oberoende i frågor som rör penningpolitiken. Utskottet har ansett det angeläget att ledamöter av regeringen med god marginal beaktar instruktionsförbudet om de gör uttalanden om penningpolitiken (bet. 2003/04:KU20 s. 199 f.). I det nu aktuella ärendet reserverade sig sju av utskottets ledamöter och ville ha med en mening om att "[b]ehovet av hänsynstagande är särskilt angeläget när flera statsråd vill göra uttalanden om räntesatsen".

Utöver vad som framgår av utskottets genomgång våren 2007 har utskottet ansett att uttalanden som kan uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa en risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till en utländsk stat. Under riksmötet 1993/94 granskade utskottet dels ett uttalande av den dåvarande miljöministern om kärnkraftverket i Barsebäck och den planerade fasta förbindelsen över Öresund, dels ett uttalande av den dåvarande utrikesministern som vid en presskonferens besvarat en fråga om den svenska inställningen till den norska valfångsten (bet. 1993/94:KU30 s. 63 f.).

I sin bedömning framhöll utskottet följande.

I förarbetena till regeringsformen är det förutsatt att regeringen som huvudregel skall uppträda som enhet. Detta kommer till uttryck genom uttalandet i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 179) att "regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar". Några formella regler som föreskriver att regeringen skall vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte. Än mindre krävs enighet då de enskilda statsråden uttalar sig i frågor av politisk karaktär, även sådana som har varit eller kan komma att bli föremål för regeringens avgörande. Utskottet vill emellertid framhålla

att uttalanden som uppfattats stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till utländsk stat. Särskilda krav måste därvid ställas på uttalanden som görs av det statsråd som ansvarar för frågan inom regeringen. Dennes uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning.

Under riksmötet 2005/06 granskades uttalanden av den dåvarande näringsministern om statliga bolags medlemskap i arbetsgivarorganisationer. Utskottet uttalade bl.a. följande (bet. 2005/06:KU20 s. 161 f.).

Ett statsråd har självfallet, i likhet med andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Statsråd måste dock iakttäta viss återhållsamhet bl.a. när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Det i granskningsanmälan refererade uttalandet gäller inte myndigheter utan företag med statligt ägande. Det statliga ägandet företräds av regeringen. I sin ägarroll lyder regeringen under samma regler som andra bolagsägare. Ägarstyrningen av ett statligt bolag utövas således främst vid bolagsstämman, som är bolagets högsta beslutande organ. Att regeringen eller enskilda statsråd skulle styra de statliga bolagen genom uttalanden i media eller inlägg i den offentliga debatten är inte förenligt med aktiebolagslagens regler om ägarstyrning. Det får förutsättas att de statliga bolagen, som inte står under utskottets granskning, följer aktiebolagslagen.

Vad som framkommit i granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärdes följande kommentarer och svar på bl.a. följande frågor.

- Vilken konstitutionell ställning har de riktlinjer som beslutades av regeringen den 3 juli 2008?
- En kommentar begärs till hur de olika uttalanden som gjorts av näringsminister Maud Olofsson och finansminister Anders Borg förhåller sig till de av regeringen den 3 juli 2008 beslutade riktlinjerna.

Som svar har den 9 mars 2010 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.2.3).

I svaret anförs att statligt ägda företag, liksom privatägda, styrs genom beslut av ägarna på bolagsstämman. Styrelserna i de statligt ägda företagen ska, på samma sätt som i de noterade företagen, lägga fram förslag till bolagsstämman om riktlinjer före ersättning till ledande befattningshavare i det enskilda bolaget. De riktlinjer som beslutades av regeringen i juli 2008 ger uttryck för regeringens politik i bl.a. ersättningsfrågor och utgör därmed ett underlag för styrelserna i de statligt ägda företagen när de ska utforma sina förslag till ersättningslinjer i det enskilda företaget. Först genom att statens företrädare vid bolagsstämman röstar för styrelsens förslag till ersättningsprinciper i det enskilda företaget blir principerna i regeringens riktlinjer gällande i det enskilda företaget. De av regeringen beslutade riktlinjerna utgör inte några föreskrifter enligt 8 kap. RF.

På frågan om hur de olika uttalanden som gjorts av Maud Olofsson och Anders Borg förhåller sig till riktlinjerna anfördes som svar följande. Finanskrisen och de missförhållanden som under hösten 2008 uppmärksammades i bonussystemen i den finansiella sektorn, och de omfattande konsekvenser som dessa medförde, föranledde regeringen att under mars 2009 göra en genomgång av förekomsten av rörlig lön till ledande befattningshavare i de statligt ägda företagen. Genomgången visade att rörlig lön förekom endast i begränsad omfattning. För att de statligt ägda företagen och AP-fonderna inte skulle kunna misstänkliggöras utan i stället vara föredömen i diskussionen om bonus- och ersättningssystem, valde regeringen att göra en översyn av gällande riktlinjer. Denna översyn resulterade i ett beslut om nya riktlinjer i april 2009. Riktlinjerna skärptes och bl.a. togs möjligheten bort att ge rörlig lön till ledande befattningshavare. Statsrådets uttalanden i medierna måste ses i sitt sammanhang och mot denna bakgrund, anfördes det i svaret.

Genom en ny skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ytterligare ett antal frågor.

Som svar översändes den 23 mars 2010 en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.2.4).

Av svaret framgår att genomgångar av hur de statliga bolagen följer regeringens riktlinjer görs kontinuerligt, som en del i det löpande arbetet med förvaltningen av de statligt ägda företagen. Dessa genomgångar baseras på information publicerad i företagens årsredovisningar. I svaret anges att den genomgång av förekomsten av rörlig lön som regeringen genomförde under mars 2009 inleddes den 3 mars. Den baserades på information som inhämtades särskilt från de statligt ägda företagen, eftersom årsredovisningarna vid den tidpunkten i många fall ännu inte var publicerade. Resultatet av denna genomgång publicerades på regeringens hemsida den 24 mars 2009.

I svaret anges vidare att översynen av de riktlinjer som regeringen beslutade om i juli 2008 påbörjades i och med den nämnda genomgången som inleddes den 3 mars 2009. Det var näringsminister Maud Olofsson som beslutade att genomgången respektive översynen av riktlinjerna skulle inledas.

### **Utskottets ställningstagande**

I det nu aktuella ärendet har näringsminister Maud Olofsson och finansminister Anders Borg i skilda sammanhang gjort delvis motstridiga uttalanden om innebörden av regeringens beslut den 3 juli 2008 om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande. Samtidigt som de olika uttalandena gjordes inleddes Maud Olofsson i mars 2009 en genomgång och en översyn av de gällande riktlinjerna.

I förarbetena till regeringsformen är det förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som enhet. Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns dock inte. Än mindre krävs enighet då skilda statsråd uttalar sig i frågor av politisk karaktär, även sådana som varit eller kan komma att bli föremål för regeringens beslut. Även om inget formellt fel har begåtts i det nu aktuella ärendet vill utskottet framhålla att de olika statsråden i en regering alltid bör eftersträva att vara tydliga i hur de uttrycker sig och i vilka sammanhang de uttalar sig för att undvika att förvirring uppstår. Samtidigt bör framhållas att styrningen av statliga företag inte sker genom uttalanden i massmedierna utan genom beslut fattade på bolagsstämman.

## 2.3 Regeringens beslut om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 30 april 2009, *bilaga A2.3.1*, begärs en granskning av regeringens beslut om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna och om att AP-fonderna bör verka för att de ersättningsprinciper som framgår av riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt även i företag där fonderna direkt eller genom ett företag är delägare.

Regeringen beslutade den 20 april 2009 om nya riktlinjer för ersättningar till ledningar och anställda i AP-fonderna. Anmälan framhåller att de nya riktlinjerna, enligt regeringen, innebär ”ett stopp för rörlig lön till de ledande befattningshavarna i fonderna”. Vidare bör enligt riktlinjerna AP-fonderna i de företag där fonderna direkt eller genom ett företag är delägare verka för att, i dialog med övriga ägare, riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt.

Anmälan anför att som regeringen nu har gjort, lämna detaljerade riktlinjer till AP-fonderna om hur de ska agera i sitt arbete, är en helt ny inriktning som saknar tidigare motsvarighet och att det vidare står i strid med lagen (2009:192) om allmänna pensionsfonder. Anmälan framhåller att det vid tillkomsten av lagen särskilt underströks att det var av mycket stor vikt att AP-fonderna skulle vara oberoende myndigheter som inte skulle användas av regeringen i politiskt syfte. Anmälan anför att det därför genom lagen överlämnades till respektive AP-fond att utifrån generella mål och placeringsregler närmare bestämma inriktningen på medelsförvaltningen. I förarbetena till lagen angavs det uttryckligen, anför anmälan, att regeringens enda möjlighet att påverka AP-fondernas verksamhet skulle bestå av regeringens val av styrelseledamöter. Enligt anmäla-

ren har regeringen i och med de nya riktlinjerna öppnat för en politisering av AP-fonderna, vilket han menar måste anses vara i strid med gällande regler men också innebära en fara för hela AP-fondernas resurser framöver.

Anmälan upprepar att avsikten med lagen om allmänna pensionsfonder var att ge AP-fonderna en oberoende ställning i förhållande till regeringen, vilket han menar tydligt framgår av lagen och dess förarbeten. För att ändra på detta förhållande fordras det därför enligt anmälan en lagändring genom beslut av riksdagen.

Mot bakgrund av det anförda vill anmälan att konstitutionsutskottet granskar huruvida regeringsbeslutet av den 20 april 2009 är förenligt med gällande lagstiftning. Anmälan menar vidare att regeringsbeslutets utformning antyder att ärendets beredning varit bristfällig och skett under alltför stor tidspress, och anmälan vill därför även att konstitutionsutskottet granskar om beredningen av ärendet har skett i enlighet med gällande beredningskrav.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (*bilaga A2.3.2*).

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Till följd av reformeringen av det allmänna ålderspensionssystemet beslutades och genomfördes under 2000 en omfattande omorganisation av Allmänna pensionsfonden (prop. 1999/2000:46, bet. 1999/2000:FiU19, rskr. 1999/2000:181). Fyra nya s.k. buffertfonder – Första, Andra, Tredje och Fjärde AP-fonderna – bildades av de tidigare första till femte fondstyrelserna. De föreslagna förändringarna var en del av en fempartiuppgörelse om ett reformerat pensionssystem som träffades mellan Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna. Sjätte fondstyrelsen berördes inte av uppgörelsen.

### *Gällande ordning m.m.*

#### **Regeringsformen**

I 7 kap. regeringsformen (RF) återfinns bestämmelser om den institutionella ramen för regeringsarbetet och om förfarandet. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Angående detta anfördes i grundlagspropositionen att regeringens arbetsformer inte borde göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt borde därför vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.



Av 7 kap. 2 § RF följer ett beredningskrav för regeringsärenden. Regeringen ska innan den fattar beslut i ett ärende ha begärt in de yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra som behövs. Regeringsformens beredningskrav tar endast sikte på den externa sidan av beredningsförfarandet, t.ex. remissförfarandet. Varken utredningsväsendet eller regeringens interna beredning omnämns i RF. Att själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden endast i ringa mån regleras i RF har varit avsiktlig, och sammanhänger med att arbetsformerna kan behöva växla inte minst efter regeringens typ – enpartiregering, koalitionsregering, samlingsregering – och därför ska varje regering själv kunna bestämma över sina arbetsformer (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 302).

Enligt 9 kap. 8 § RF står statens medel och övriga tillgångar till regeringens disposition. Detta gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

### **Lagen om AP-fonder**

Av 1 kap. 1 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (nedan, lagen om AP-fonder) framgår att AP-fonderna är fem från varandra oberoende statliga myndigheter som förvaltar medel inom försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Dessa är Första–Fjärde AP-fonderna samt Sjunde AP-fonden. Dessutom finns en Sjätte AP-fond vars verksamhet regleras i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden.

I 3 kap. lagen om AP-fonder föreskrivs vad som gäller för Första–Fjärde AP-fondernas ledning. I huvudsak gäller samma regler för den Sjunde AP-fonden.<sup>4</sup> För var och en av AP-fonderna ska det finnas en styrelse. Styrelsen ansvarar för fondens organisation och förvaltningen av fondens medel (1 §). AP-fondernas styrelseledamöter utses av regeringen, varav två efter förslag från arbetsgivarorganisationer och två från arbetstagarorganisationer (2 § och 3 § första stycket). Ledamöterna utses på grundval av sin kompetens att främja fondförvaltningen. Regeringen utser en ordförande och vice ordförande bland de ledamöter som inte har föreslagits av organisationer (3 § andra stycket). Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till ledamöterna i styrelsen (11 §).

Enligt 3 kap. 9 § ska styrelsen utse en person som ska ha hand om den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Denne ska utses på grundval av sin kompetens att främja fondförvaltningen.

Bestämmelser kring medelförvaltningen finns i 4 kap. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att AP-fonderna ska förvalta fondmedlen på ett sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension (1 §).

<sup>4</sup> Se 5 kap. 6 § lagen om AP-fonder. Enligt denna paragraf ska 3 kap. om fondernas ledning – utom 3 § första stycket – gälla också i fråga om Sjunde AP-fonden.

Enligt 7 kap. 1 § ska regeringen årligen göra en sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar och göra en utvärdering av förvaltningen av fondmedlen.

Lagen om AP-fonder trädde i kraft den 1 maj 2000 när det gäller bl.a. 3 kap. och 5 kap. 6 §, i den del paragrafen hänvisar till 3 kap.

Enligt 2 kap. 6 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden får fondstyrelsen anställa de tjänstemän som behövs samt bestämma deras löner och övriga anställningsvillkor. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i lagen om AP-fonder.

### **Regeringens proposition 1999/2000:46**

*AP-fondernas rättsliga ställning* diskuterades tämligen ingående i regeringens proposition 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet (s. 133 f.). Regeringen framhöll att AP-fondernas tillgångar utgör statliga medel som i lag avsatts till sådan särskild förvaltning som anges i 9 kap. 8 § RF. Fondernas organisation och verksamhet är reglerad i lag. Innebörden av detta var, enligt regeringen, att fondernas medel inte får tas i anspråk av staten för något annat ändamål än som är föreskrivet där. Med hänvisning bl.a. till vissa förarbetsuttalanden och viss rättspraxis anförde regeringen att det ”numera” är klarlagt att varje fondstyrelse utgör en egen myndighet.

Regeringen anförde vidare följande (s. 134).

Det är angeläget att det inte råder någon tvekan om de nya fondernas rättsliga status. Fonderna skall i det reformerade pensionssystemet utgöra buffert för den offentliga ålderspensionens fördelningsdel. Vidare kommer förvaltningen av fondmedlen även framdeles att vara offentlighetsrättsligt reglerad. Med hänsyn härtill måste fondmedlen även fortsättningsvis anses utgöra statliga tillgångar. För att säkerställa att fondmedlen även fortsättningsvis inte tas i anspråk för annat ändamål än som buffert i ålderspensionssystemet skall fondmedlen vara avsatta till särskild förvaltning enligt 9 kap. 8 § regeringsformen. Av fempartipölgörelsen följer vidare att eventuella överskott i buffertfonderna skall, med undantag för vad som ytterligare kan komma att överföras till statsbudgeten vid kontrollstationen år 2004 [...], tillfalla de försäkrade.

Fondernas funktion i det offentliga ålderspensionssystemet och de förvaltade medlens karaktär av statliga tillgångar medför att fonderna även fortsättningsvis bör betraktas som statliga myndigheter för förvaltning av statliga medel. Den föreslagna lagen ger de enskilda AP-fonderna i den löpande verksamheten en självständig ställning i förhållande till regeringen. Regleringen avviker således från vad som i allmänhet gäller för statliga myndigheter (se 11 kap. 6 § regeringsformen). Det är dock inte unikt att regeringens möjlighet att styra enskilda myndigheter inskränks i lag. Förhållandet bör förstås så att regeringen, genom att föreslå riksdagen ifrågasvarande lagstiftning rörande allmänna pensionsfondernas förvaltning, frivilligt avstår från sin beslutanderätt över fonderna i den omfattning som följer av den föreslagna lagen. Förfarandet har stöd i 8 kap. 14 § regeringsformen. Genom lagformen kommer bestämmelserna enligt 18 kap. 17 § reger-

ingsformen att även omfattas av den s.k. formella lagkraftens princip. Det innebär att beslutanderätten inte kan tas tillbaka utan beslut av riksdagen i lag.

Som nämnts ovan ska fonderna, enligt lagen om AP-fonder, förvaltas till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension (4 kap. 1 §). I propositionen anfördes att *det övergripande målet* för AP-fonderna är hög avkastning. Målet borde, enligt regeringen, vara tydligt kopplat till AP-fondssystemets huvudsakliga roll i pensionssystemet. Fonderna borde sålunda, med utgångspunkt i åtagandena, allokera det förvaltade kapitalet så att pensionsvillkoren för de försäkrade blir så förmånliga som möjligt, anförde regeringen. Regeringen anförde också att AP-fonderna inte ska ha näringspolitiska eller ekonomisk-politiska mål och att rollen som förvaltare av statens pensionsmedel ställer krav på att fonderna uppbär allmänhetens förtroende (prop. 1999/2000:46 s. 76). Hänsyn ska enligt regeringen vidare tas till miljö och etik i placeringsverksamheten utan att avkall görs på det övergripande målet om hög avkastning. Regeringen anförde vidare att varaktiga överskott i systemet ska komma de försäkrade till godo (s. 77).

I propositionen anförde regeringen vidare att styrelsen i varje fond ska fastlägga en plan för verksamheten, vilken bl.a. ska innehålla en *ägarpolicy* (s. 82). När det gäller styrelsens ägarpolicy anförde regeringen bl.a. att AP-fonderna tillhör gruppen institutionella placerare tillsammans med bl.a. försäkringsbolag och värdepappersfonder. Regeringen framhöll att för sådana institutioner har ägarrollen utvecklats från en uttalad passiv till en tydligare och mer aktiv hållning. Regeringen framhöll vidare att det för buffertfondernas del är angeläget att ägarrollen utövas med särskilt beaktande av den starka statliga prägeln samt med hänsyn till fondernas mål att vara till nytta för de försäkrade. Regeringen anförde vidare följande (s. 84).

Det är viktigt att ägarrollen entydigt utövas i syfte att bättre tillvarata möjligheterna till högre avkastning på förvaltade medel. Buffertfondernas ägande skall inte vara ett närings- eller ekonomisk-politiskt instrument. Utan att åsidosätta avkastningsmålet bör emellertid fonderna genom sin ägarroll kunna bidra till samhällsintresset genom att verka för de krav på miljöhänsyn och etik som fastslagits i placeringspolicyn.

I ägarpolicyn skulle det vidare, enligt regeringen, slås fast mål för fondernas agerande, vilka medel som ska användas för att uppnå målen och regler för fondernas beslutsfattande i ägarfrågor t.ex. när det gäller styrelseval (s. 84).

När det gäller *fondernas oberoende* anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1999/2000:46 s. 123).

Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att även fortsättningsvis markera att pensionssystemet är autonomt och skall ha en hög grad av självständighet gentemot regeringen. Fondstyrelserna skall ha det fulla ansvaret för placeringsverksamheten. Verksamheten bör endast regleras i lag. Regeringen bör inte ges möjlighet att genom instruktioner, regleringsbrev eller tilldelning av anslagsmedel styra över fonderna utöver vad som följer av rätten att utse styrelse. På detta sätt kan ett för-

troende upprätthållas för att AP-fondernas medel endast används till nytta för pensionssystemet och de försäkrade och inte utnyttjas i andra syften.

Regeringen ansåg dock att den borde ha möjlighet att vid utvärderingstillfällena förtydliga sin syn på pensionssystemets åtagandesida och förvaltningsuppdraget i övrigt (prop. 1999/2000:46 s. 111 f.).

När det gäller styrelsens uppgifter anfördes i propositionen att styrelsen ansvarar för fondens förvaltning, organisation och verksamhet i övrigt (s. 131). Enligt regeringens mening bör det ankomma på styrelserna att själva organisera sitt eget arbete, vilket bl.a. omfattar den interna ansvarsfördelningen i styrelsen för etik- och miljöfrågor.

När regeringen lade fram sin proposition tillhörde de dåvarande fondstyrelserna inte Arbetsgivarverket utan de var medlemmar (delägare) i Bankinstitutens arbetsgivareorganisation (BAO) (se prop. 1999/2000:46 s. 144). Genom medlemskapet i BAO var fondstyrelserna bundna av det s.k. bankavtalet, som träffats mellan BAO och Finansförbundet. Fondstyrelserna hade dessutom alltsedan starten tillämpat bankavtalet när det gällde de anställdas löner och övriga anställningsvillkor. Grunden för fondstyrelsernas agerande var en bestämmelse i den då gällande lagen med reglemente för Allmänna pensionsfonden. Enligt bestämmelsen (9 §) fick varje fondstyrelse anställa de tjänstemän som behövdes samt bestämma deras löner och övriga anställningsvillkor. I den nämnda propositionen anförde regeringen att eftersom det var klarlagt att fondstyrelserna är statliga myndigheter och eftersom statliga myndigheter inte är självständiga rättssubjekt utan bara en del av den juridiska personen staten, kan fondstyrelserna inte längre vara medlemmar i BAO (s. 144). Det är, anförde regeringen, obligatoriskt för statliga myndigheter att tillhöra Arbetsgivarverket. Något skäl för att detta inte skulle gälla för AP-fonderna förelåg enligt regeringen inte.

Regeringen anförde vidare att när det gäller kollektivavtalsfrågan har regeringen genom förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. (kollektivavtalsförordningen) överlåtit åt Arbetsgivarverket att på statens vägnar sluta kollektivavtal (2 §). De statliga myndigheterna är bundna av de kollektivavtal som verket träffar. Enligt regeringens mening skulle det krävas starka skäl för att göra avsteg från denna ordning. Regeringen framhöll att fondstyrelserna sedan tidigare hade tillämpat samma avtal som andra aktörer inom samma bransch. I detta fall fann regeringen att det med hänsyn till fondernas historiska bakgrund och mycket speciella verksamhet fanns skäl att bibehålla denna särskilda ordning. Därför ansåg regeringen att fonderna borde ges rätt att själva sluta kollektivavtal.

### *Regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna*

I regeringens årliga redovisning av AP-fonderna för 2008 (skr. 2008/09:130 bil. 1) återges en policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna. Enligt regeringen motiveras en sådan policy av styrelsernas oberoende och behovet att tydliggöra grunderna för regeringens årliga utvärderingar som ska balansera detta oberoende.

I policyn framhåller regeringen att AP-fonderna är statliga myndigheter som styrs av lag. Regeringen utövar inflytande genom att utse styrelser, inklusive ordförande och vice ordförande, utse revisorer, fastställa fondernas resultat- och balansräkning och årligen utvärdera förvaltningen av fondmedlen i efterhand.

Regeringen anför att regeringens utvärdering av fondernas verksamhet motiveras av statens ansvar för det allmänna pensionssystemet och behovet av att balansera fondernas oberoende. Vidare anför regeringen följande (skr. 2008/09:130 s. 81 f.).

Fonderna har bl.a. stor frihet att välja inriktning och risknivå. Av det följer en rätt och ett åliggande för regeringen att avge en opartisk bedömning av fondernas förvaltningsresultat. Regeringen har även getts utrymme att förtydliga sin syn på pensionssystemets åtagandesida och uppdraget i övrigt (prop. 1999/2000:46 s. 111 ff).

En policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna kan uppfattas som ett sådant förtydligande. En omsorgsfullt formulerad och väl kommunicerad policy ökar tydligheten när det gäller utnyttjandet av de styrinstrument som regeringen har till sitt förfogande och främjar konsistens över tiden. Ökad tydlighet och konsistens över tiden bidrar till att förbättra styrningens effektivitet. En policy har även fördelen att vara oavbrutet aktuell, till skillnad från de årliga utvärderingarna som efter offentliggörandet riskerar att förlora aktualitet i viss mån och därmed relevans.

En policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna bör givetvis ta sin utgångspunkt i fondernas uppdrag som det har formulerats i lag och förarbeten och samtidigt beakta behovet av konsistens i regeringens samlade styrning av myndigheter, statligt ägda bolag och affärsverk. Det kan därför vara lämpligt att hämta inspiration och viss vägledning från gällande riktlinjer beträffande styrning av statliga bolag och i det sammanhanget även beakta principer och riktlinjer som antagits av OECD, utan att dessa för den skull ska anses gälla AP-fonderna i sin helhet.

— — —

AP-fondernas styrelser åtnjuter operationell autonomi genom att ensamma bära ansvaret för fondernas förvaltning. Styrelserna företräder respektive fond också inför domstol. Styrelserna svarar själva för fondernas finansiering med de medel som fonderna förvaltar, vilket liknar den typ av avgiftsfinansiering som bedrivs av exempelvis försäkringsbolag. I dessa avseenden motsvarar AP-fonderna kriterier för statsägda ”företag”. De avgifter som finansierar fondernas verksamhet hämtas dock ur ett fondkapital som tillhör pensionssystemet och som tilldelas AP-fonderna genom lag. Fondkapitalet har därför inte anskaffats under konkurrens på en öppen marknad. Det innebär att avgiftsfinansieringen inte är en del av fondernas affärsverksamhet. Fonderna finansieras med

offentliga medel, även om beslutanderätten har delegerats till fondernas styrelser. Däremot bedriver fonderna renodlad affärsverksamhet när det gäller placeringsverksamheten.

AP-fonderna har definierats som statliga myndigheter, vilket har implikationer bl.a. genom att regler om offentlig arbetsrätt och offentlig upphandling blir tillämpliga (prop. 1999/2000:46 s. 133 ff). Enligt regelverket styrs AP-fonderna inte genom instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag.

Som en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna ingår de nya riktlinjerna för ersättningar till ledande befattningshavare i AP-fonderna, vilka presenteras närmare i det följande.

### *Riktlinjer för ersättningar till ledande befattningshavare i AP-fonderna*

Den 20 april 2009 beslutade regeringen om nya riktlinjer för ersättningar till ledande befattningshavare i AP-fonderna (*bilaga A2.3.3*). I riktlinjerna framhåller regeringen inledningsvis att AP-fondernas tillgångar utgör statliga medel som i lag har avsatts till sådan särskild förvaltning som anges i 9 kap. 8 § RF. AP-fondernas styrelser, som utses av regeringen, ansvarar för AP-fondernas förvaltning. Rollen som förvaltare av statliga pensionsmedel medför krav på att AP-fonderna uppbär allmänhetens förtroende. Vidare påpekar man att regeringen sedan 2001 uttalat att regeringens riktlinjer för incitamentsprogram i statliga bolag även bör vara vägledande för AP-fonderna (skr. 2000/01:131 s. 48). Mot bakgrund av ersättningsvillkorens stora betydelse för allmänhetens förtroende anser regeringen att särskilda riktlinjer bör gälla för AP-fondernas styrelsearbete i frågor som rör anställnings- och ersättningsvillkor. Genom de nya riktlinjerna som riktar sig direkt till AP-fonderna bortfaller enligt regeringen behovet att hänvisa till regeringens riktlinjer för statliga företag.

Regeringen anför vidare att riktlinjerna utgör en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna (se ovan). Vidare framhålls att i företag där AP-fonderna direkt eller genom ett företag är delägare bör AP-fonderna respektive företaget i dialog med övriga ägare verka för att riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt.

Riktlinjerna innebär sammanfattningsvis bl.a. följande:

- Det är styrelserna i AP-fonderna som har ansvar för att besluta om riktlinjerna för ersättningar till ledande befattningshavare. Riktlinjerna ska vara förenliga med regeringens riktlinjer. Det är styrelsens ansvar att ersättningarna ryms inom fastställda riktlinjer och att det finns ett skriftligt underlag för ersättningsens totala kostnad för fonden.
- Den totala ersättningen för ledande befattningshavare ska vara rimlig och väl avvägd. Den ska också vara takbestämd. Ersättningen ska inte vara löneledande utan präglas av måttfullhet.
- Rörlig lön ska inte ges till de ledande befattningshavarna.
- För övriga anställda kan den rörliga lönen maximalt uppgå till två månadslöner.

- Pensionsförmåner ska vara avgiftsbestämda och bör inte överstiga 30 % av en fast lön, om inte förmånen följer en kollektiv pensionsplan. AP-fondens kostnader för pension ska bäras under de anställdas aktiva tid. Inga premier för ytterligare pensionskostnader ska betalas av AP-fonden efter att den anställde har gått i pension. Pensionsåldern ska inte understiga 62 år och bör vara lägst 65 år.
- Vid uppsägning från fondens sida kan avgångsvederlag motsvarande högst 18 månadslöner utgå. Inget avgångsvederlag ska utgå vid uppsägning från den anställdes sida.
- Ersättningar till ledande befattningshavare ska redovisas på samma sätt som gäller för noterade företag och aktiebolag enligt aktiebolagslagen och lagen om årsredovisning. Ersättningen för varje enskild ledande befattningshavare ska särredovisas med avseende på fast lön, förmåner och avgångsvederlag. Styrelsen ska också i årsredovisningen redovisa om riktlinjerna följts och skälen till eventuella avvikelser. AP-fondernas revisorer ska i revisionsberättelsen bifoga ett skriftligt och under-tecknat yttrande om de anser att riktlinjerna för räkenskapsåret följts eller inte.

### *Regeringens skrivelse 2008/09:130*

I regeringens årliga redovisning av AP-fonderna för 2008 (skr. 2008/09:130) anförde regeringen följande om de nya riktlinjerna för ersättningar till ledningar och anställda i AP-fonderna (s. 79).

Mot bakgrund av ersättningsvillkorens stora betydelse för allmänhetens förtroende har regeringen beslutat om separata riktlinjer för anställningsvillkor i AP-fonderna, som bl.a. minskar utrymmet för rörlig lön. Genom regeringens skrivelse med redovisning av AP-fondernas verksamhet år 2000 uttalade den dåvarande regeringen att regeringens policy för bonusprogram i statliga bolag även bör vara vägledande för hur AP-fondernas bonusprogram utformas (skr. 2000/01:131 s. 48). De nya riktlinjerna syftar till att tydliggöra en ordning som har varit rådande sedan 2001. Riktlinjerna utgör en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna.

Riktlinjerna inkräktar inte på pensionsöverenskommelsen, som ligger fast. Det övergripande målet är och förblir hög långsiktig avkastning. AP-fonderna ska inte ta näringspolitiska eller ekonomisk-politiska hänsyn. Regeringen har inte heller någon avsikt att detaljstyra fonderna.

Rollen som aktieägare medför emellertid ansvar. Hur AP-fonderna använder detta ansvar har stor betydelse för allmänhetens förtroende, särskilt mot bakgrund av det rådande, svåra samhällsekonomiska läget. Riktlinjerna riktar sig till AP-fondernas styrelser som har att inom ramen för de mål för placeringsverksamheten som lagstiftningen anger omsätta riktlinjerna på ett ansvarsfullt sätt.

I riktlinjerna uttalas vidare bl.a. att AP-fonderna ”i dialog med övriga ägare” ”bör” ”verka för att riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt” också i de företag som AP-fonderna äger. Formuleringarna klargör att fondernas styrelser har det nödvändiga utrymmet att göra egna avvägningar.

AP-fonderna är självständiga i förhållande till varandra och i förhållande till regeringen. AP-fondernas styrelser är ensamma ansvariga för verksamheten. AP-fondernas långtgående självständighet ställer krav på att verksamheten bedrivs effektivt. Det bör vara tydligt för allmänheten att så sker. Styrelsernas frihet att själva besluta om verksamhetens finansiering, med medel som tillhör pensionssystemet, motiverar också att fondernas medelsanvändning ingår som en naturlig del av regeringens utvärdering. Regeringen har i år särskilt uppmärksammat detta i relation till resultatet och kostnaderna för fondernas operativa förvaltning. Kostnader för förvaltning som inte uppnår önskvärt resultat riskerar att undergräva förtroendet för verksamheten, genom att pensionssystemet belastas med kostnader som i efterhand framstår som omotiverade. På detta sätt finns en koppling mellan kostnaderna för fondernas förvaltning av pensionsmedlen och förtroendet för verksamheten.

### *Finansutskottets betänkande*

I finansutskottets behandling av regeringens skrivelse 2008/09:130 (bet. 2009/10:FiU6) anförde utskottet i sina överväganden följande om de nya riktlinjerna (s. 22).

Ersättnings- och anställningsvillkoren i AP-fonderna har enligt utskottets mening stor betydelse för allmänhetens förtroende för AP-fondernas verksamhet. Därför beslutade regeringen i april 2009 om separata riktlinjer för anställningsvillkoren i AP-fonderna [...]. Riktlinjerna innebär bl.a. ett minskat utrymme för rörlig ersättning eller lön. Utskottet välkomnar att rörliga ersättningar tas bort för ledande befattningshavare i AP-fonderna. Utskottet konstaterar samtidigt att de nya riktlinjerna tydliggör den ordning och de regler som rått sedan 2001.

I riktlinjerna anger regeringen också följande: "I företag där AP-fonderna direkt eller genom ett företag är delägare bör AP-fonderna respektive företaget i dialog med övriga ägare verka för att riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt."

Detta har ibland i debatten uppfattats som att regeringen ändrat policy och nu vill styra AP-fonderna och att riktlinjerna strider mot fondernas övergripande mål om hög långsiktig avkastning.

Utskottet vill betona att formuleringarna "bör", "i dialog med övriga ägare" och "verka för att riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt" inte innebär någon ökad styrning av AP-fondstyrelsernas placeringspolitik från regeringens sida och att fonderna – liksom tidigare – i sin förvaltning inte får ta närings- eller ekonomisk-politiska hänsyn.

Utskottet är överens med regeringen om att riktlinjerna inte inkräktar på pensionsöverenskommelsen. Överenskommelsen ligger fast och fondernas övergripande mål är och förblir hög långsiktig avkastning.

### *Svar på interpellationer*

I ett svar på en interpellation (ip. 2008/09:385) den 17 mars 2008, dvs. innan regeringen fattade beslut om de nya riktlinjerna om anställningsvillkor, anförde statsrådet Mats Odell följande.

Fru talman! Eva-Lena Jansson har frågat mig om jag avser att vidta några åtgärder för att AP-fondernas bonussystem tas bort.

Genom fempartiarbetet med den nya lagen om AP-fonderna som riksdagen beslutade om våren 2000 klargjordes bland annat att AP-fonderna var statliga myndigheter men att det var lämpligt att ändå ge fonderna rätt att själva sluta kollektivavtal för sin personal. AP-fon-



derna hade då sedan tidigare tillämpat de anställningsvillkor som tillämpas av de flesta andra aktörer inom samma bransch, det vill säga bankavtalet, och det ansågs lämpligt att de skulle kunna fortsätta på den inslagna vägen även efter reformen 2000/01.

AP-fondernas beslut om personalens anställningsvillkor bidrog till att tre AP-fonder strax efter reformen införde bonusavtal för sin personal. Samtidigt pågick diskussioner i de andra fonderna. Mot den bakgrunden uttalade den socialdemokratiska regeringen våren 2001 att regeringens riktlinjer för bonusprogram i statliga bolag även bör vara vägledande för AP-fonderna. Så har varit fallet sedan dess.

Mot bakgrund av de uppmärksammade problemen i AP-fonderna och de negativa inverkningsdet kan medföra när det gäller fondernas förtroende hos allmänheten har regeringen initierat en översyn av riktlinjerna för ersättningsvillkor för bolag med statligt ägande. Ersättningar i den statliga sektorn bör vara rimliga och präglas av måttfullhet. Principen att de övergripande riktlinjerna även ska vara vägledande för AP-fonderna ligger dock fast.

Den 2 februari 2010, dvs. efter att riktlinjerna beslutades, besvarade statsrådet Mats Odell en annan interpellation (ip. 2009/10:190) om regeringens inställning till AP-fonderna. Statsrådet anförde bl.a. följande.

Herr talman! Monica Green har frågat statsministern om hans respektive regeringens syn på AP-fondernas agerande i bolag och på AP-fondernas framtid. Arbetet inom regeringen är så fördelat att det är jag som ska svara på interpellationen.

AP-fonderna är statliga myndigheter som styrs i lag och som därför åtnjuter en betydande självständighet gentemot regeringen. Det är riksdagen som beslutar om AP-fondernas regelverk och uppdrag. Regeringens huvudsakliga uppgifter är enligt lag att utse styrelseledamöter och att i efterhand utvärdera verksamheten. Regeringen har också lagt fast riktlinjer för AP-fonderna när det gäller utformningen av ersättningar till anställda i fonderna och för ledande befattningshavare i företag där fonderna är delägare.

Denna ordning vilar på en fempartiöverenskommelse i riksdagen som omfattar hela pensionssystemet. Frågor som rör förändringar i pensionssystemet hanteras av den så kallade Pensionsgruppen, som har till uppgift att vårda pensionsöverenskommelsen.

AP-fondernas framtida organisation och regelverk är således en fråga som uteslutande hanteras av partierna i riksdagen inom ramen för arbetet i Pensionsgruppen. I Pensionsgruppen finns de fyra allianspartierna och Socialdemokraterna representerade. Frågan om en eventuell översyn av AP-fondernas regelverk ligger för närvarande på Pensionsgruppens bord.

Detta hindrar inte att partierna i Pensionsgruppen, inklusive Socialdemokraterna, för fram åsikter om pensionssystemet eller AP-fondernas roll. AP-fonderna förvaltar ett betydande kapital till nytta för dagens och morgondagens pensionärer. Regeringen är angelägen om att partierna i Pensionsgruppen i samförstånd ska hitta de lösningar som bäst tillvaratar svenska folkets intresse av att AP-fonderna ger största möjliga bidrag till pensionerna.

[...]

När det sedan gäller frågan om våra riktlinjer, som handlar om anställningsvillkor i AP-fonderna och hur fonderna ska hantera sin roll som ägare av börsbolag, handlar det fortfarande om villkoren för att dessa fonder ska ha allmänhetens förtroende. Den finanskris som vi har gått igenom visar att när det är så stora påfrestningar, som i detta fall med

stora börsfall som drar ned tillgångarna, är det viktigt att ersättningssystemen i fonderna och i de bolag man investerar i är av den arten att de inte leder till ett onödigt risktagande och att man kan upprätthålla allmänhetens förtroende.

Den kommitté som regeringen tillsatte, som hade i uppdrag att utvärdera AP-fondernas riktlinjer för miljö och etik, konstaterade just att ersättningsvillkoren i bolagen är väldigt viktiga förtroendedimensioner för medborgarna. De berömde AP-fondernas arbete med ersättningsfrågorna, men de drog ändå slutsatsen att arbetet kan utvecklas ytterligare. Bakgrunden till det var den stora betydelse som dessa frågor har för allmänhetens förtroende både för bolagen och för ägarna.

— — —

Det vi har gjort är att vi under det gångna året har infört ett särskilt och mycket strängt regelverk för AP-fonderna, där vi har sett till att alla bonusar och rörliga ersättningar för vd:n och ledningsgruppen är borta.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet begärde genom en skrivelse till Regeringskansliet den 2 mars 2010 följande redogörelser och svar på följande frågor.

- En redogörelse begärs för på vilken rättslig grund de av regeringen den 20 april 2009 beslutade riktlinjerna vilar. Av redogörelsen bör framgå hur regeringen har bedömt de rättsliga förutsättningarna för att styra fondstyrelserna genom riktlinjer av det nu aktuella slaget.
- Vilken konstitutionell ställning har de av regeringen beslutade riktlinjerna?
- Hur har AP-fonderna tidigare styrts av regeringen? Genom tidigare motsvarighet till de nu gällande riktlinjerna?
- Enligt förarbetsuttalanden ska AP-fonderna inte ta närings- eller ekonomisk-politiska hänsyn. Hur kan de hänsyn klassificeras som man vill att AP-fonderna ska ta beträffande anställningsvillkor när AP-fonderna agerar som ägare?
- Vilket utrymme finns det att genom riktlinjer till AP-fonderna påverka AP-fonderna när det gäller hur de ska agera som ägare i börsföretag i andra frågor än anställningsvillkor?
- Har det även i de tidigare riktlinjerna angetts att de bör tillämpas så långt som möjligt i företag där AP-fonderna är ägare?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar har den 23 mars 2010 översänts en inom Finansdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.3.2).

I svaret hänvisas till att regeringen – enligt propositionen – i sammanhang med regeringens årliga utvärdering ges utrymme att vid behov förtydliga sin syn på pensionssystemets åtagandesida och förvaltningsuppdraget i övrigt (prop. 1999/2000:46 s. 113). Vidare anges att det i förarbetena också förutsätts att regeringen ska kunna precisera sin syn på hur miljö- och etikhänsyn ska tas i fondernas förvaltning (prop. 1999/2000:46 s. 77).

Av svaret framgår vidare att regeringen har tagit fram en policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna för att öka tydligheten när det gäller utnyttjandet av de styrinstrument som regeringen har till sitt förfogande och främja konsistens över tiden. Policyn offentliggjordes för första gången våren 2006. Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna utgör en del av denna policy, framhålls det i svaret.

I svaret betonas att det är styrelsen i varje AP-fond som har det fulla och odelade ansvaret för verksamheten samt att det är först genom styrelsens beslut att tillämpa riktlinjer av det nu aktuella slaget som dessa kan bli gällande för fonden.

Som svar på frågan om vilken konstitutionell ställning de riktlinjer som regeringen beslutat om har anges att dessa uttrycker regeringens bedömning av vad fonderna har anledning att iaktta när det gäller ersättningsvillkor i AP-fonderna och i portföljbolagen. Detta görs inom ramen för regeringens utvärdering av fondernas verksamhet. Riktlinjerna utgör inte några föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen eller tvingande styrdokument för fonderna. Återigen understryks att det är fonderna som har det odelade ansvaret för förvaltningen av fondmedlen, och det är först genom beslut av styrelsen i respektive fond som riktlinjerna kan omsättas i fondernas verksamhet.

I svaret anges att AP-fonderna styrs genom regeringens utnämningssmakt, dvs. rätten att utse ledamöter i AP-fondernas styrelser och bland dem utse en ordförande och vice ordförande. Regeringen har i tider av finansiell och ekonomisk oro funnit skäl att aktualisera behovet av återhållsamhet beträffande ersättningsvillkor, vilket var fallet 2001 och 2009. I båda fallen utnyttjades regeringens riktlinjer för statliga bolag som förebild.

Som svar på frågan om hur de hänsyn kan klassificeras som man vill att AP-fonderna ska ta beträffande anställningsvillkor när AP-fonderna agerar som ägare anför att dessa hänsyn ryms inom kravet att AP-fonderna i placeringsverksamheten ska ta hänsyn till miljö och etik utan att göra avkall på målet om hög avkastning. Skälet för detta separata krav är behovet att fonderna – i rollen som förvaltare av statliga pensionsmedel – har allmänhetens förtroende.

På frågan om vilket utrymme det finns att genom riktlinjer påverka AP-fonderna när det gäller hur de ska agera som ägare i börsföretag i andra frågor än anställningsvillkor anför i svaret följande. Utgångspunkten är kravet att AP-fonderna i placeringsverksamheten ska ta hänsyn till miljö och etik utan att göra avkall på målet om hög avkastning och det bakomliggande skälet att fonderna måste ha allmänhetens förtroende. Regeringen har, påpekas det vidare, möjlighet att precisera sin syn på hur miljö- och etikhänsyn ska tas i fondernas förvaltning.

Som svar på den sista frågan – om det även i de tidigare riktlinjerna har angetts att de bör tillämpas så långt möjligt i företag där AP-fonderna är ägare – anges att det avsedda tillämpningsområdet för 2001 års riktlin-

jer var helägda statliga företag med tillägget att de skulle tillämpas så långt möjligt i bolag där staten är delägare. Genom den nuvarande regeringens riktlinjer i juli 2008 mildrades tillämpningsområdet något genom att de avsåg bolag där staten är delägare ”i sådan utsträckning som bedöms rimlig efter dialog med övriga ägare”. I svaret anförs vidare att tillämpningsområdet skärptes genom riktlinjerna i april 2009 genom att det i dessa anges att ”i övriga företag där staten direkt eller genom ett företag är delägare bör regeringen respektive företaget i dialog med övriga ägare verka för att riktlinjerna tillämpas så långt möjligt”.

### Utskottets ställningstagande

AP-fonderna får i sin förvaltning inte ta närings- eller ekonomisk-politiska hänsyn, men ska bidra till samhällsintresset genom att ta hänsyn till miljö och etik utan att göra avkall på målet om hög avkastning. Ägarrollen ska också utövas med särskilt beaktande av den starka statliga prägel. Enligt förarbetena till lagen om AP-fonder har regeringen möjlighet att förtydliga sin syn på pensionssystemets åtagandesida och förvaltningsuppdraget i övrigt. Av förarbetena framgår vidare att ansvaret för fondernas profil när det gäller hur etik- och miljöhänsyn ska tas i fondernas förvaltning åvilar de enskilda fondstyrelserna, men att regeringen har möjlighet att precisera sin syn i detta avseende.

AP-fondernas oberoende ställning slås fast i lag. Vid beslut om att utfärda riktlinjer och vid utformningen av riktlinjer måste en noggrann avvägning göras, så att AP-fondernas oberoende upprätthålls. Riktlinjer som regeringen utfärdat kan inte anses formellt bindande för fonderna. Det är först genom beslut av styrelsen som riktlinjerna kan omsättas i verksamheten.

Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna, som är statliga myndigheter, har i någon form funnits sedan 2001. Dessa ingår som en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP fonderna. Enligt utskottets mening är detta godtagbart.

Granskningen föranleder i övrigt inte något uttalande.

## 2.4 Regeringens hantering av överföringen av en fånge till svenskt fängelse

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 17 april 2009 begärs att konstitutionsutskottet ska granska regeringens roll i överföringen av en svensk fånge från USA till svenskt fängelse. Anmälaren anför att det framstår som uppenbart att regeringen i det ärendet har haft en betydligt mer aktiv roll i att ge direktiv till Kriminalvården än vad som är

brukligt och att regeringen, enligt 11 kap. 7 § regeringsformen, inte får blanda sig i myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Anmälan finns i *bilaga A2.4.1*.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet och vissa handlingar i Justitiedepartementets akt i ärendet, *bilaga A2.4.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

I ett pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats tisdagen den 8 april 2009 meddelades bl.a. att den svenska fången under mycket lång tid uttryckt önskemål om att få avtjäna sitt straff i Sverige och att Sverige därför, med stöd av den s.k. överförandekonventionen från 1983, gjort flera framställningar om att hon skulle få bli överförd till Sverige för fortsatt straffverkställighet. Efter flera års aktiv handläggning av ärendet från svensk sida hade USA slutligen lämnat sitt samtycke till överförandet av fången i fråga till Sverige. Överförandet uppgavs ha genomförts samma dag.

I samband med överförandet av den svenska fången från USA till svenskt fängelse förekom i olika massmedier m.m. uttalanden om att Kriminalvården fått särskilda direktiv i ärendet.

Enligt uppgifter som publicerades på Kriminalvårdens webbplats den 14 april 2009 berodde det förhållandet att Kriminalvården chartrat ett plan för att föra fången till Sverige på de särskilda direktiv som gavs i samband med uppdraget. Transporten av fången från USA till Sverige utfördes av Kriminalvården på uppdrag av Justitiedepartementet. I direktiven fanns bl.a. krav på en total sekretess i samband med överföringen, något som gjorde att reguljära alternativ föll bort.

Vidare publicerades den 15 april 2009 på SVT:s webbplats uppgifter om att den livstidsdömda fångens överföring från USA till Sverige gick så snabbt att Kriminalvården begick formella fel. Fången sattes på Hinseberg på ”bristfälligt formella grunder”, men vi hade regeringens uppdrag att hämta hem henne, sade Kriminalvårdens chef Lars Nylén enligt uppgift på webbplatsen. Kriminalvården kontrollerade aldrig om fången var rätt person och hade en dom som vunnit laga kraft när hon placerades på Hinseberg, anfördes det.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt information om bl.a. vad Kriminalvårdens uppdrag innebar med avseende på överförandet av den aktuella fången till Sverige. Som svar översändes den 9 mars 2010 en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A2.4.2) med följande information.

Enligt 1 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, fortsättningsvis IVL, får regeringen förordna att en frihetsberövande påföljd som ådömts en person i främmande stat får verkställas i Sverige om detta påkallas av en överenskommelse som Sverige ingått med den främmande staten.

Efter det att regeringen förordnat att en utländsk dom får verkställas i Sverige ska, enligt 22 § förordningen (1997:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, fortsättningsvis IVF, Kriminalvården se till att den dömda förs till Sverige.

Med stöd av den i Strasbourg den 21 mars 1983 undertecknade konventionen om överförande av dömda personer (överförandekonventionen), som både Sverige och Amerikas förenta stater tillträtt, förordnade Sveriges regering den 12 mars 2009 att den påföljd som den aktuella fången ådömts i Amerikas förenta stater får verkställas i Sverige. Regeringen beslöt samtidigt att en framställning skulle göras till Amerikas förenta stater om överförande av fången till Sverige för fortsatt verkställighet. Ett överförande av straffverkställighet förutsätter att både den begärande och den anmodade staten samtycker till ett överförande. I ett beslut den 26 mars 2009 meddelade amerikanska myndigheter Justitiedepartementet att de gav sitt samtycke till ett överförande av fången till Sverige.

Den 1 april 2009 översändes samtliga handlingar (regeringens beslut, samtyckesbeslutet från amerikanska myndigheter inklusive domar, straff-tidsbeslut m.m.) till Kriminalvårdens huvudkontor.

Justitiedepartementet begärde samtidigt att Kriminalvården skulle vidta nödvändiga åtgärder för att verkställa transporten av den aktuella fången till Sverige. Den översända dokumentationen kunde tjäna som underlag för Kriminalvårdens bedömningar och beslut i samband med transporten och verkställigheten i Sverige.

Inom ramen för de löpande kontakter som sker mellan Justitiedepartementet och Kriminalvården i denna typ av ärenden upplystes Kriminalvården om de amerikanska myndigheternas önskemål om sekretess i ärendet till dess att överförandet hade verkställts.

Det är Kriminalvården som enligt 22 § tredje stycket IVF ansvarar för transporten av den dömda. I detta ärende, liksom andra överförandeärenden, var det därmed också Kriminalvården som fattade de beslut som var nödvändiga för att transport skulle kunna ske. Justitiedepartementet ställde inga krav kring hur transporten skulle verkställas. I det ovan nämnda beslutet från de amerikanska myndigheterna lämnades också uppgifter på kontaktpersoner för själva transporten, vilket sedermera ledde till direktkontak-

ter mellan Kriminalvårdens transporttjänst och de amerikanska myndigheterna. Detta är också den sedvanliga gången i ärenden om överförande av straffverkställighet. Den 4 april 2009 mottog den ansvariga handläggaren vid Justitiedepartementet information via telefon från Kriminalvårdens transporttjänst om att transport skulle ske med ett chartrat plan den 6 april 2009. Informationen mottogs utan någon kommentar från departementets sida. Den 8 april 2009 mottog samma handläggare besked från Kriminalvårdens transporttjänst om att transporten hade verkställts.

I samband med att regeringen förordnade att den amerikanska påföljden fick verkställas i Sverige beslutade regeringen, i enlighet med 24 § IVL (jfr 25 g § IVL) att bestämmelser i svensk lag om verkställighet av fängelsestraff skulle gälla för verkställigheten av den utdömda påföljden. I övrigt lämnade regeringen inte några direktiv om hur verkställigheten i Sverige skulle ske. Beslut som gäller verkställigheten, såsom t.ex. anstaltsplacering, fattas av Kriminalvården. Den dokumentation som översändes till Kriminalvården den 1 april 2009 innehöll sådan information som kunde tjäna som underlag för beslut kring verkställigheten.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

## **2.5 Regleringsbrev för AMS och Arbetsförmedlingen**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 22 april 2009 begärs att konstitutionsutskottet ska granska om regeringen tillräckligt beaktat innehållet i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen när regeringen, i regleringsbrev 2006-12-21 för Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) avseende budgetåret 2007 och i regleringsbrev 2007-12-19 för Arbetsförmedlingen avseende budgetåret 2008, föreskrivit att AMS respektive Arbetsförmedlingen mer aktivt ska använda kompletterande aktörer för att ta till vara deras kompetens och kunskaper i åtgärderna för dem som står långt från arbetsmarknaden. Anmälan finns i *bilaga A2.5.1*.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, *bilagor A2.5.2–3*.

## Utredning i ärendet

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformen**

En förvaltningsuppgift kan, enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen, överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska det ske med stöd av lag.

#### **Vissa bestämmelser på arbetsmarknadsområdet**

Arbetslöshetsförsäkringen handhas, enligt 1 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, av arbetslöshetskassor som har registrerats på ett närmare angivet sätt. I denna lag finns bl.a. bestämmelser om medlemskap.

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring reglerar bl.a. villkor för rätt till ersättning, ersättningens storlek, uppgiftsskyldighet, överklagande m.m. Arbetsförmedlingen omfattas av uppgiftsskyldighet enligt 48 a §, varav framgår att Arbetsförmedlingen till en arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse för tillämpningen av lagen om arbetslöshetsförsäkring.

I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns närmare bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Denna ska, enligt 2 §, bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer. Enligt 16 § första stycket ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan m.fl., bl.a. om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa

- avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds
- på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning eller ett deltagande i ett program inte kommer till stånd.

Den som tar del av programmet jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar kan få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen har en upplysningsskyldighet till Försäkringskassan som fattar beslut om utbetalning.

#### **Ett JO-beslut angående en fråga om överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning**

JO har i ett beslut den 27 december 2000 uttalat sig i ett initiativärende med anledning av tidningsuppgifter om att flera arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund (dnr 780–2000).



Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) avgav ett remissvar i ärendet. Av remissvaret från AMS framgick, enligt JO:s beslut, att handläggning av ärenden om arbetslöshetsförsäkring i vissa fall skett inom fackförbund. Enligt remissvaret köpte berörda kassor dessa tjänster av respektive förbund i enlighet med avtal mellan dem. Av utredningen framgick, enligt beslutet, vidare att rätten att besluta i dessa ärenden i beslutsordningen delegerats från kassan till handläggare inom förbundet. Avtalen mellan kassor och förbund var inte tillgängliga i JO:s utredning. JO uttalade sig därför inte om huruvida berörda handläggare genom avtalen blivit att anse som en del av respektive arbetslöshetskassa. Med utgångspunkt från att så inte varit fallet uttalade JO, med en inledande erinran om 11 kap. 6 § regeringsformen, bl.a. följande.

I 5 § lagen om arbetslöshetsförsäkring föreskrivs att arbetslöshetsförsäringen handhas av arbetslöshetskassor. Något stöd i lag för överlämnande av uppgiften vidare finns inte. Beslutsfattande i ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring utgör självfallet myndighetsutövning. Frågan är då om den handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring som föregår beslutsfattandet också innefattar myndighetsutövning.

Något uttalande i frågan huruvida handläggningen av ett ärende som i sig innefattar myndighetsutövning utgör myndighetsutövning i alla sina led har inte gjorts vare sig i förarbeten eller doktrin. Att så inte nödvändigtvis behöver vara fallet skulle möjligen kunna utläsas av 11 kap. 6 § regeringsformen eftersom det där talas om dels förvaltningsuppgifter, dels förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Sannolikt syftar denna uppdelning i första hand på olika slag av ärenden och inte på delar av beredningen i motsats till beslut i samma ärende, men någon vägledning ges inte av lagstiftaren.

Om det nu skulle vara så att det finns en möjlighet till uppdelning av handläggningen kan man fråga sig om t.ex. kontroll av att inlämnade handlingar är kompletta eller införskaffande av ytterligare handlingar eller sammanställning av materialet i ett ärende är hänförligt till myndighetsutövning. Svaret blir uppenbarligen ja om åtgärden kombineras med någon form av föreläggande för den enskilde att komma in med en handling eller annars vidta en åtgärd. Mera tveksamt skulle det kunna vara om den begärda insatsen bygger på ett helt frivilligt åtagande från den enskildes sida. Skulle emellertid passivitet från den enskilde i en sådan situation kunna påverka utgången av ärendet, talar det mesta för att det är fråga om myndighetsutövning. Ansvaret för att utredningen leder fram till ett användbart beslutsunderlag – som förutsätter en sammanställning av materialet – utgör också som jag ser det myndighetsutövning.

Vägledande för tolkningen blir närmast om åtgärden kan ses som ett offentlighetsrättsligt ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Någon säker gränsdragning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar respektive inte innefattar myndighetsutövning går dessvärre inte att göra. En bedömning får många gånger göras i det enskilda fallet.

Den handläggning som föregår beslutsfattandet i ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring syftar i huvudsak till att få fram ett användbart beslutsunderlag och består i att granska ingivet material och eventuellt begära kompletteringar från den enskilde. Handläggarens åtgärder måste typiskt sett kunna påverka vilket beslut som fattas. Passivitet från den enskildes sida medför också konsekvenser för beslutsfattandet. AMS anger t.ex. i sina kommentarer till 47 § lagen om arbetslöshets-

försäkring att det vid begäran om komplettering samt vid kommunicering bör anges att beslut kommer att fattas på det material som finns om sökanden inte hör av sig inom utsatt tid. Med hänvisning till vad som sagts ovan får även handläggningen inför beslutsfattandet anses omfatta myndighetsutövning.

### *Regeringens uppdrag till AMS respektive Arbetsförmedlingen*

#### **Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad**

Den 21 december 2006 beslutade regeringen om regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad. I regleringsbrevet uttalar regeringen följande under rubriken Kompletterande arbetsförmedlingar.

AMS ska mer aktivt använda kompletterande aktörer i syfte att förbättra matchningen och motverka utanförskap för arbetssökande. Genom att andra aktörers kunskaper och erfarenheter blir en kompletterande del till den offentliga arbetsförmedlingen kan arbetssökande få mer individuellt anpassade tjänster och service i syfte att korta arbetslöshetstiden. AMS ska säkerställa och tydliggöra att andra kompletterande aktörer är en del av tjänsteutbudet och att andelen/antalet sökande som får och kan ta del av andra aktörers kunskaper och erfarenheter ökar. AMS ska redovisa vilka aktörer som kompletterar den offentliga arbetsförmedlingen, hur många sökande som får del av dessa tjänster samt vilka resultat som uppnåtts. Redovisningen ska lämnas senast den 8 augusti 2007 till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet).

#### **Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad**

Den 19 december 2007 beslutade regeringen om regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad. I regleringsbrevet uttalar regeringen följande under rubriken Kompletterande aktörer.

Arbetsförmedlingen ska säkerställa att kompletterande aktörer är en del av myndighetens tjänsteutbud. Det är av särskild vikt att kunskap och kompetens hos kompletterande aktörer tas till vara i åtgärderna för dem som står långt från arbetsmarknaden. Detta gäller inte minst inom jobb och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Regeringen beräknar att runt 35 000 personer inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar kan komma ifråga för insatser av aktuellt slag (t.ex. jobbcoachning). Arbetsförmedlingen ska under 2008 erbjuda en tredjedel av dessa personer, eller minst 10 000 personer, upphandlade tjänster eller tjänster som kompletterande aktörer på annat sätt varit ansvariga för eller delaktiga i. Regeringen avser att i särskild ordning uppdra åt Arbetsförmedlingen att efter samråd med Försäkringskassan anlita kompletterande aktörer i syfte att fler långtidssjukskrivna ska komma tillbaka till arbetslivet.

Arbetsförmedlingen ska redovisa uppdraget i två steg. Senast den 4 februari 2008 ska myndigheten redovisa:

– en strategi för det fortsatta arbetet med att ta tillvara kompletterande aktörers kunskap och kompetens i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Strategin ska innehålla en bedömning av vilka grupper av arbetsökande och vilka delar av myndighetens tjänsteutbud som kommer att beröras. Strategin ska också innehålla en bedömning av hur många personer som kommer att omfattas och i vilken omfattning. Beroende på myndighetens bedömning och utvecklingen av antalet arbetsökande som får ta del av kompletterande aktörer kan regeringen komma att ge ett kompletterande uppdrag.

Senast den 8 augusti 2008 ska myndigheten redovisa:

- vilka tjänster som upphandlats och vilka åtgärder som vidtagits i övrigt med anledning av uppdraget,
- kostnaderna för dessa,
- vilka kompletterande aktörer som anlåtats samt
- hur många individer som omfattats och i vilken omfattning tjänsterna har erbjudits.

### **Arbetsförmedlingens återrapportering enligt regleringsbrevet för budgetåret 2008**

Arbetsförmedlingen presenterade sin första redovisning enligt regleringsbrevet för 2008 i en promemoria daterad den 4 februari 2008 (som inkom till Regeringskansliet samma dag dnr A2008/355/A). I promemorian uppger Arbetsförmedlingen bl.a. att ”myndighetsutövningen ska ligga kvar hos Arbetsförmedlingen och innebär att samspelet med andra aktörer är avgörande för att upprätthålla t.ex. kraven i arbetslöshetsförsäkringen” (s. 4). Vidare uppges att i rollfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna kommer förmedlingen alltjämt att behålla sitt myndighetsansvar och sin myndighetsroll. Det gäller t.ex. vid beslut om programinsatser i samband med kompletterande aktörers verksamhet liksom i situationer då det är aktuellt att lämna en underrättelse till arbetslöshetskassan för en arbetsökande hos en kompletterande aktör (s. 5–6).

### *Rapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)*

IAF ansvarar, enligt 1 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, för tillsyn över bl.a. Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten ska, enligt 2 §, bl.a. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen som påverkar rätten till arbetslöshetsersättning.

### **IAF:s rapport 2009:5**

IAF har i sin rapport 2009:5 av den 9 mars 2009 granskat den försöksverksamhet som AMS/Arbetsförmedlingen har bedrivit under 2007 och 2008 med kompletterande aktörer som omfattade arbetsökande som uppbar arbetslöshetsersättning. IAF har avgränsat sin granskning till endast denna försöksverksamhet.

IAF har i sin granskning utgått från avtalsunderlagen och avtalen mellan AMS/Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna samt från IAF:s intervjuer med Arbetsförmedlingen.

IAF har i sin rapport uttalat sig i två frågor, nämligen

- om de aktuella avtalen garanterar rättssäkerhet på ett tillfredsställande sätt om de privata aktörerna fullgör delar av den kontrollfunktion som Arbetsförmedlingen svarar för
- ”om de privata aktörernas sätt att utföra sitt uppdrag ur ett rättssäkerhetsperspektiv ger Arbetsförmedlingen förutsättningar vad gäller handläggningen av kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen”.

Ett syfte med IAF:s granskning var att studera hur Arbetsförmedlingen säkerställt sitt ansvar för myndighetsutövningen i arbetslöshetsförsäkringen i de avtal som Arbetsförmedlingen tecknat med de kompletterande aktörerna.

IAF uttalar i rapporten bl.a. att Arbetsförmedlingens kontrollfunktion inom arbetslöshetsförsäkringen, enligt IAF:s uppfattning, är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Arbetsförmedlingens fullgörande av kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen resulterar i avanmälan av arbetssökande och underrättelser till arbetslöshetskassorna.

Syftet med 11 kap. 6 § 3 stycket RF är, anför IAF, att se till att rättssäkerheten upprätthålls i alla delar av en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Det vill säga att lagstiftaren i de fall det genom lagstöd ges möjlighet att överlämna en sådan förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt subjekt ställer upp villkor som det privaträttsliga subjektet måste uppfylla, villkor vars syfte är att säkerställa rättssäkerheten.

Även när de uppdrag som ges till en kompletterande aktör begränsats på ett sådant sätt att det inte kan sägas vara fråga om överlämnande av myndighetsutövning är det, anför IAF, av största vikt att rättssäkerheten för den enskilde säkerställs.

Frågan är, enligt IAF, om de aktuella avtalen garanterar rättssäkerhet på ett tillfredsställande sätt om de privata aktörerna fullgör delar av den kontrollfunktion som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Vidare är frågan ”om de privata aktörernas sätt att utföra sitt uppdrag ur ett rättssäkerhetsperspektiv ger Arbetsförmedlingen förutsättningar vad gäller handläggningen av kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen”.

IAF har i sin granskning utgått från avtalsunderlagen och avtalen mellan AMS/Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna samt från IAF:s intervjuer med Arbetsförmedlingen.

Beträffande rättssäkerhet i verksamheten hos kompletterande aktörer bedömer IAF att rättssäkerheten inte är tillräckligt beaktad i de granskade avtalen. Endast i ringa utsträckning kan de krav som enligt avtalen ställs på de kompletterande aktörerna sägas motsvara vad som i rättssäkerhetsavseende gäller för en myndighet och därmed ger Arbetsförmedlingen möjlig-

het att fullgöra sin kontrollfunktion. När det gäller områdena dokumentation, insyn, sekretess och tillsyn hade det enligt IAF:s mening varit möjligt att i större utsträckning än vad som gjorts, beakta dessa i avtalen.

Enligt IAF:s mening är det inte acceptabelt att i verksamhet som har inslag av myndighetsutövning göra avkall på rättssäkerheten oavsett om deltagandet formellt sett är frivilligt eller inte. Rättssäkerhetsaspekter borde alltså enligt IAF:s mening beaktas i väsentligt större utsträckning än vad som varit fallet i den granskade verksamheten.

När det gäller Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i arbetet med kompletterande aktörer anser IAF att avtalen mellan AMS och de kompletterande aktörerna vad gäller ersättning till de kompletterande aktörerna ger ett svagt incitament för att följa vad som gäller för rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det förefaller snarast vara så att ersättningskonstruktionen inbjuder till att inte ta särskilt hårt på reglerna i arbetslöshetsförsäkringen när det gäller de krav som ställs på den enskilde. Måhända kan det i det enskilda fallet i och för sig vara till gagn för uppfyllandet av det övergripande målet med verksamheten, men det finns inget rättsligt stöd för att låta dessa aspekter ta över lagstadgade krav.

Enligt rapporten har det av intervjuerna på respektive arbetsförmedlingskontor framkommit att de kompletterande aktörerna inte alltid utfört dokumentation på ett tillräckligt utförligt sätt, vilket medfört att Arbetsförmedlingen inte fullt ut kunnat uppfylla sin kontrollskyldighet.

Vidare torde det enligt rapporten vara svårt att uppfylla villkoren för avstämning, uppföljning och kvalitetssäkring utan att det sker en kontinuerlig dokumentation av den enskildes aktiva medverkan att lösa sin arbetslöshetssituation.

Under rubriken IAF:s iakttagelser och bedömning avseende Arbetsförmedlingens verksamhet med kompletterande aktörer och kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen uttalar IAF följande som sin uppfattning att utifrån gjorda iakttagelser i granskningen av Arbetsförmedlingens försöksverksamhet i verksamheten med kompletterande aktörer och kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen måste följande områden säkerställas:

- Arbets sökandes likabehandling och rättssäkerhet.
- Att den kompletterande aktörens kunskaper om arbetslöshetsförsäkringen medverkar till att Arbetsförmedlingen på ett rättssäkert sätt kan utföra sitt uppdrag i kontrollfunktionen.
- Att information och dokumentation från den kompletterande aktören är av sådan kvalitet att den kan läggas som grund för Arbetsförmedlingens underrättelser till arbetslöshetskassorna i de fall då den arbets sökande inte uppfyller grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen.
- Att avtalsvillkoren mellan Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna främjar kontrollen av att de sökande uppfyller kraven i arbetslöshetsförsäkringen.
- Att avtal mellan arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna ger berörda myndigheter insyn i de kompletterande aktörernas verksamhet så att Arbetsförmedlingens internrevision och IAF:s tillsyn kan utföras korrekt och tillfredsställande.

### **IAF:s rapport 2009:17**

IAF har i sin rapport 2009:17 av den 29 december 2009 gjort en uppföljning av sin rapport 2009:5 om kompletterande aktörer.

I avsnittet Resultatet av IAF:s uppföljning av Arbetsförmedlingens åtgärder för att säkerställa myndighetsutövning när kompletterande aktörer anlitas för jobbcoaching anför inspektionen, under rubriken Ansvarsfördelning mellan Arbetsförmedlingen och kompletterande aktörer (s. 20–21), bl.a. följande.

IAF konstaterade i sin tidigare granskning att det inte finns lagstöd för att överlämna delar av kontrollfunktionen till privaträttsliga subjekt, vilket hade skett i den tidigare upphandlingen. I avtalshandlingarna år 2009 har kompletterande aktörers ansvar för kontrollfunktionen tagits bort. Däremot anges att de har skyldighet att ge skriftlig dokumentation till Arbetsförmedlingen vid alla tillfällen där myndighetsbeslut ska fattas.

Vidare anføres att rollerna och ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna har tydliggjorts i informationsmaterialet och vid informationsträffarna. Myndighetsrollen kvarstår på Arbetsförmedlingen, medan den kompletterande aktören/coachen ska bidra med det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin roll i arbetslöshetsförsäkringen på ett rättssäkert sätt. Sammanfattningsvis visar uppföljningen, anføres det i rapporten (s. 21), att den tidigare felaktiga ansvarsfördelningen mellan kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingen när det gäller myndighetsutövning i kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen har ändrats i de nya avtalen och tydliggjorts i informationsmaterialet.

#### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt information bl.a. om vilka överväganden som gjorts med anledning av bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen i anslutning till utformningen av uppdragen till AMS respektive Arbetsförmedlingen. Som svar översändes den 2 och den 23 mars 2010 promemorior som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet (bilagor A2.5.2–3) med följande information.

Förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning får i princip överlämnas till privata subjekt. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), numera Arbetsförmedlingen, har sedan lång tid tillbaka också använt sig av externa aktörer för att tillhandahålla t.ex. arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. I den sistnämnda verksamheten finns det ofta inslag av de tjänster som normalt tillhandahålls av Arbetsförmedlingen, som t.ex. rådgivning och coaching.

Innebörden av de uppdrag som regeringen lämnat till AMS respektive Arbetsförmedlingen i regleringsbrev för 2007 och 2008 är att myndigheten i större utsträckning än tidigare ska använda kompletterande aktörer som en del av det normala tjänsteutbudet. Som angetts i besluten är det

övergripande syftet med uppdragen att förbättra matchningen och motverka utanförskap, att ge möjlighet till individuellt anpassade insatser och service samt att låta arbetssökande få del av andra aktörers kunskap och erfarenhet.

Regeringen har i regleringsbrevet inte närmare angett på vilket sätt som kompletterande aktörer ska användas. I sin återrapportering enligt regleringsbrevet för 2008 har Arbetsförmedlingen påtalat särskilt att uppgifter som innefattar myndighetsutövning inte ska lämnas över till utomstående aktörer och därvid uttryckligen omnämnt bl.a. kontrollfunktionen enligt arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringens avsikt har inte varit att de kompletterande aktörerna ska ha rätt att vidta några åtgärder som kan innefatta myndighetsutövning, och något önskemål om att de ska ha denna rätt har inte framförts. Någon förändring i ansvaret för kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen har således inte varit aktuell. Det fanns därför inte anledning att göra ytterligare överväganden med anledning av bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regleringsformen.

I promemorian av den 23 mars 2010 har det som en komplettering lagts till bl.a. att regeringen i IAF:s regleringsbrev för 2010 gett myndigheten i uppdrag att under 2010 fortsätta sitt arbete med att följa upp och analysera hur Arbetsförmedlingens kontrollfunktion inom arbetslöshetsförsäkringen säkerställs i samarbetet med kompletterande aktörer. Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2010.

### **Utskottets ställningstagande**

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regleringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trosamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska det ske med stöd av lag. Eftersom det inte är möjligt för regeringen att utan sådant lagstöd överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett enskilt subjekt, kan det inte anses ha ålegat regeringen att i samband med uppdragen till AMS och Arbetsförmedlingen särskilt klargöra för myndigheterna att uppdragen inte innefattar sådant överlämnande. Det kan emellertid, med hänsyn till de svårigheter som föreligger att göra en säker gränsdragning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och andra förvaltningsuppgifter, finnas anledning att vara uppmärksam på problematiken vid utformning av uppdrag som tangerar en myndighets verksamhet som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Granskningen föranleder inget uttalande i övrigt från utskottets sida.

## 2.6 Dröjsmålsränta på tullavgift till EU

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 29 april 2009, *bilaga A2.6.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande försvarsminister Leni Björklunds styrning och kontroll av de myndigheter som varit inblandade i ett ärende rörande den svenska statens erläggning av tullavgifter till Europeiska unionen (EU) vid importen av krigsmateriel mellan åren 1998 och 2002. I anmälan anförs att avsaknaden av ett beslut att deponera de omstridda tullavgifterna har förorsakat skattebetalarna stor skada i det aktuella fallet samt att detta är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att EU-kommissionen väckte talan mot Sverige 2005.

Genom utskottets utredning i ärendet har förhållanden framkommit vilka inneburit att utskottet inriktat granskningen på andra statsråd än Leni Björklund.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagor A2.6.2–3*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

Kommissionen beslutade den 20 december 2001 att inleda två överträdelseförfaranden mot Sverige med anledning av tullbefriad import av materiel avsedd för militära ändamål. Det ena överträdelseärendet, som meddelades genom en formell underrättelse, gällde Sveriges skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Kommissionen anförde att Sverige genom tullbefrielsen inte uppfyllde sina skyldigheter enligt artikel 26 i dåvarande EG-fördraget och artikel 20 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen<sup>5</sup>, nedan kallad gemenskapens tullkodex, samt den gemensamma tulltaxan (jfr prop. 2002/03:68 s. 11–12).

Det andra överträdelseärendet, som meddelades genom en kompletterande underrättelse samma datum, gällde betalning av utebliven tull med anledning av att Sverige inte hade fullgjort sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Kommissionen gjorde gällande att tullbefrielsen i fråga förorsakat förluster av egna medel för gemenskapen för budgetåren fr.o.m. 1998. Kommissionen uppmanade vidare den svenska regeringen att beräkna hur stora dessa belopp är samt att ställa beloppen till kommissio-

<sup>5</sup> EGT L 302, 19.10.1992, s. 1, svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4.



nens förfogande före den 31 mars 2002. Kommissionen påpekade även att Sverige fr.o.m. budgetåret 1998 skulle bli skyldigt att betala dröjsmålsränta med tillämpning av artikel 11 i förordning 1150/2000.

Den formella underrättelsen besvarades den 22 februari 2002. I sitt svar bekräftade regeringen att Sverige enligt gällande svenska bestämmelser tillämpar tullfrihet för varor som förtullas för Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller för Försvarets radioanstalt och som ska användas i det militära försvaret eller som utgör krigsmateriel. Tullfrihet gäller också för varor som ska användas i landet för tillverkning eller underhåll av produkter för svenskt militärt ändamål. Regeringen anförde att de svenska bestämmelserna har utformats och ansetts nödvändiga för att skydda och tillvarata väsentliga nationella säkerhetsintressen samt att bestämmelserna omfattas av artikel 296 i EG-fördraget och därmed är förenliga med gemenskapsrätten.

Den kompletterande underrättelsen besvarades den 11 mars 2002. I svaret hänvisade regeringen till sitt svar av den 22 februari 2002 på den förstnämnda formella underrättelsen (se ovan), vari framgår motiveringen till de svenska bestämmelserna. Mot bakgrund av detta förelåg det enligt svensk mening ingen grund för att ställa egna medel som motsvarar transaktionerna i fråga till kommissionens förfogande (jfr skr. 2002/03:60 s. 368 och 374 samt 2004/05:60 s. 285).

Med stöd av artikel 26 i dåvarande EG-fördraget beslutade rådet den 21 januari 2003 om förordning (EG) nr 150/2003 om upphävande av importtullar på vissa vapen och militär utrustning<sup>6</sup>, nedan kallad tullfrihetsförordningen. Förordningen fastställer villkor för ett ensidigt upphävande av importtullar på vissa vapen och militär utrustning som importeras från tredjeländ av de myndigheter som ansvarar för det militära försvaret i medlemsstaterna, eller för dessa myndigheters räkning. I en skrivelse av den 31 mars 2003 upprepade kommissionen sin inledande anmodan till Sverige, dock bara avseende kravet på retroaktivt betalning av tull avseende importerna före den 1 januari 2003, eftersom nämnda förordning var tillämplig därefter.

Regeringen förklarade i sitt svar av den 3 september 2003 att den vidhöll sin ståndpunkt och ansåg att det inte fanns anledning att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av kommissionens påminnelse.

Genom en skrivelse av den 17 oktober 2003 skickade kommissionen en formell underrättelse till regeringen och anmodade Sverige att till kommissionens förfogande ställa de egna medel som borde ha betalats in till institutionen enligt Sveriges fördrags- och gemenskapsrättsliga skyldigheter eftersom Sverige i strid med dessa ensidigt hade beviljat tullfrihet för import av varor med både civil och militär användning.

I sitt svar av den 15 december 2003 förklarade regeringen att den alltså vidhöll sin tidigare framförda uppfattning.

<sup>6</sup> EUT L 25, 30.01.2003, s. 1.

Efter att ha tagit del av regeringens svar utfärdade kommissionen den 9 juli 2004 ett motiverat yttrande i de två pågående överträdelseförfarandena, vilka rörde tullfri import av dels materiel avsedd speciellt för militära ändamål, dels varor med både civil och militär användning. Sverige anmodades att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet inom två månader från mottagandet av detsamma.

Regeringen inkom med sitt svar på det motiverade yttrandet den 3 september 2004 och upprepade och preciserade därvid de tidigare anförda synpunkterna (jfr skr. 2004/05:60 s. 272–273).

### *Talan vid EG-domstolen*

Med beaktande av de svar som den svenska regeringen hade lämnat väckte kommissionen den 20 juli 2005 talan<sup>7</sup> vid dåvarande EG-domstolen mot Sverige, eftersom kommissionen ansåg att Sverige inte hade rättat sig efter det motiverade yttrandet.

Kommissionen yrkade i sin talan att domstolen skulle fastställa att Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 2, 9, 10 och 11 i rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 om genomförande av beslut 88/376/EEG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel i dess lydelse före den 31 maj 2000 och för tiden därefter i enlighet med rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförandet av beslut 94/728/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel, genom att för tiden den 1 januari 1998 t.o.m. den 31 december 2002 underlåta att fastställa och kreditera egna medel i samband med import av krigsmateriel och varor med civil och militär användning och genom att underlåta att betala dröjsmålsränta. Därpå yrkade kommissionen även att domstolen skulle förplikta Sverige att erlagga rättegångskostnaderna i målet.

Sverige bestred i oktober 2005 kommissionens talan och anförde att möjligheten att befria denna import från tullavgift framgår av artikel 296 EG-fördraget (se skr. 2005/06:85 s. 272–273).

Den 13 september 2007 beslutade domstolen att tillåta Tyskland, Finland och Danmark att intervensera till stöd för Sverige.

### *Gällande rätt m.m.*

#### **Regeringsformen**

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen.

Enligt 11 kap. 6 § gäller bl.a. att under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

<sup>7</sup> Jfr EUT C 217, 3.9.2005, s. 31.

Enligt 11 kap. 7 § RF gäller att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

### **Budgetlagen**

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

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

### **Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna**

Enligt Grundlagberedningen innebär förvaltningsmyndigheternas lydndsplikt gentemot regeringen dels att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en tjänsteman hos denna (SOU 1972:15 s. 195).

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Med regeringens styrande funktioner följer – med vissa begränsningar (som bl.a. följer av 1 kap. 1 § i RF, se prop. 1973:90 s. 397) – en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet, och vidare hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

I motiven till 11 kap. 7 § RF angavs att förvaltningsmyndigheterna är helt självständiga såvitt gäller deras rättstillämpande verksamhet. Statsmakterna eller andra myndigheter kan inte med bindande verkan föreskriva hur en förvaltningsmyndighet i ett visst fall ska tillämpa en rättsregel. Även i vissa andra fall saknar förvaltningsmyndighet skyldighet att följa direktiv som gäller särskilda fall, t.ex. kan ingen med bindande verkan föreskriva vad en myndighet ska uttala i ett yttrande (prop. 1973:90 s. 393).

## **Tullfrihetslagen**

Den 1 januari 1996 trädde en av riksdagen beslutad ändring av lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. i kraft med innebörden att bestämmelsen 7 § 3 lades till. Bestämmelsen bemyndigade regeringen att meddela föreskrifter om tullfrihet även för varor som förtullas för Försvarsmakten eller för Försvarets materielverk och som ska användas för militärt ändamål eller varor som ska användas i landet för tillverkning eller underhåll av produkter för ett sådant ändamål (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:SkU17, rskr. 1995/96:120).

Bestämmelsen ändrades åter fr.o.m. den 1 januari 1998 med det *tillägget* att regeringen fick meddela föreskrifter om tullfrihet för varor som förtullas för Försvarsmakten, Försvarets materielverk *eller för Försvarets radioanstalt* och som ska användas för militärt ändamål eller varor som ska användas i landet för tillverkning eller underhåll av produkter för ett sådant ändamål (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FöU1, rskr. 1997/98:82).

Den aktuella bestämmelsen upphävdes den 1 juli 2003 i och med anpassningen av den svenska lagstiftningen till tullfrihetsförordningen. Innebörden var att regeringen inte längre gavs någon rätt att meddela föreskrifter i enlighet med ovanstående (prop. 2002/03:68, bet. 2002/03:SkU18, rskr. 2002/03:219).

## **Förordningen om tullfrihet m.m.**

Den 11 januari 1996 utfärdade regeringen förordningen (1996:9) om ändring i förordningen (1994:1605) om tullfrihet m.m. med innebörden att en ny paragraf, 8 a §, infördes. Den nya paragrafen stadgade att tullfrihet gäller för varor som förtullas för Försvarsmakten eller för Försvarets materielverk och som ska användas i det militära försvaret och utgör krigsmateriel enligt förordningen (1992:1303) om krigsmateriel eller avses i 1 § förordningen (1994:2060) om strategiska produkter. Därtill angavs i bestämmelsen att tullfrihet gäller också för varor som ska användas i landet för tillverkning eller underhåll av produkter för svenskt militärt ändamål. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 februari 1996.

Bestämmelsen ändrades dels fr.o.m. den 1 januari 1998 med anledning av ändringen i tullfrihetslagen (se ovan) genom förordningen (1997:1192) om ändring i förordningen (1994:1605) om tullfrihet m.m., dels fr.o.m. den 1 juli 1998 med anledning av upphävandet av förordningen (1994:2060) om strategiska produkter och ikraftträdandet av förordningen (1998:400) om strategiska produkter genom förordningen (1998:403) om ändring i förordningen (1994:1605) om tullfrihet m.m., dels fr.o.m. den 1 januari 2001 med anledning av ikraftträdandet av rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden<sup>8</sup> genom förordningen (2000:1071) om ändring i förordningen (1994:1605) om tullfrihet m.m. samt upphävandet av förordningen

<sup>8</sup> EGT L 159, 30.6.2000, s. 1.

(1998:400) om strategiska produkter genom ikraftträdande av förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Bestämmelsen upphävdes slutligen den 1 juli 2003 med anledning av ändringen i tullfrihetslagen (se ovan) genom förordningen (2003:375) om ändring i förordningen (1994:1605) om tullfrihet m.m.

## **Gemenskapsrättsliga bestämmelser**

### *Rådsbeslut om systemet för gemenskapernas egna medel*

Av artikel 2.1 b i rådets beslut 88/376/EEG, Euratom av den 24 juni 1988 om systemet för gemenskapernas egna medel<sup>9</sup> liksom av artikel 2.1 b i rådets beslut 94/728/EG, Euratom av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapernas egna medel<sup>10</sup> framgår att tullar och andra avgifter enligt den gemensamma tulltaxa som fastställts eller kommer att fastställas av gemenskapernas institutioner för handel med tredjeland samt tullavgifter på varor som omfattas av fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen ska utgöra egna medel som redovisas i gemenskapernas budget.

### *Förordning om gemenskapens tullkodex*

I artikel 20.1 i gemenskapens tullkodex anges att den tull som lagligen ska betalas om en tullskuld uppstår ska grundas på Europeiska gemenskapernas tulltaxa.

Av artikel 20.3 a och c–g i gemenskapens tullkodex framgår att Europeiska gemenskapernas tulltaxa ska omfatta (a) den kombinerade nomenklaturen, (c) de avgiftssatser och andra debiteringsgrunder som vanligen tillämpas på varor som omfattas av den kombinerade nomenklaturen beträffande bl.a. tullar, (d och e) bestämmelser om förmånstull dels enligt avtal som gemenskapen har slutit med vissa länder eller grupper av länder och som föreskriver att förmånsbehandling i tullhänseende ska medges, dels som antagits ensidigt av gemenskapen med hänsyn till vissa länder, grupper av länder eller territorier, (f) autonoma undantagsbestämmelser som föreskriver en nedsättning av eller befrielse från importtull för vissa varor samt (g) andra tulltaxebestämmelser som anges i annan gemenskapslagstiftning.

Enligt artikel 217.1 i gemenskapens tullkodex ska varje belopp avseende importtullar eller exporttullar som kommer från en tullskuld, nedan kallat tullbelopp, av tullmyndigheterna beräknas så snart de fått nödvändiga uppgifter och föras in i räkenskaperna eller något annat likvärdigt medium (bokföring).

<sup>9</sup> EGT L 185, 15.7.1988, s. 24.

<sup>10</sup> EGT L 293, 12.11.1994, s. 9, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 192.

*Genomförandeförordningar avseende gemenskapernas egna medel*

Såvitt avser regleringen av hur gemenskapernas egna medel ska ställas till kommissionens förfogande har rådet antagit förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89<sup>11</sup>, nedan kallad genomförandeförordningen, som gällde fram t.o.m. den 30 maj 2000. Från och med den 31 maj 2000 ersattes genomförandeförordningen av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000<sup>12</sup> (som kodifierar förordning nr 1552/89 utan att förändra dess innehåll) som gällde oförändrad fram t.o.m. den 27 november 2004.<sup>13</sup>

*Gällande föreskrifter den 1 januari 1989–27 november 2004*

I artikel 2.1 i genomförandeförordningen föreskrivs att vid tillämpningen av denna förordning ska gemenskapens anspråk på egna medel enligt artikel 2.1 a och b i beslut 88/376/EEG, Euratom anses fastställda så snart som villkoren i tullföreskrifterna uppfyllts i fråga om bokföring av anspråksbeloppet och underrättelse till den betalningsskyldige om beloppet.

Enligt artikel 2.2 första stycket i genomförandeförordningen gäller att fastställandet enligt punkt 1 ska anses ha skett dagen för bokföring enligt tullföreskrifterna.

Genomförandeförordningens artikel 9.1 stadgar att varje medlemsstat i enlighet med förfarandet i artikel 10 ska kreditera egna medel på det konto som för detta syfte i kommissionens namn öppnats i medlemsstatens finansförvaltning eller hos ett organ utsett av medlemsstaten. Vidare anges i bestämmelsen att detta konto ska vara avgiftsfritt.

Av artikel 10.1 första stycket i genomförandeförordningen framgår att efter avdrag på 10 % som kostnader för uppbörd enligt artikel 2.3 i beslut 88/376/EEG, Euratom ska de egna medel som avses i artikel 2.1 a och b i det beslutet krediteras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställdes enligt artikel 2 i denna förordning.

Enligt artikel 11 genomförandeförordningen gäller att en försening av en kreditering på det konto som avses i artikel 9.1 medför att den berörda medlemsstaten ska betala ränta till den räntesats som på förfallodagen är tillämplig på medlemsstatens penningmarknad för kortfristig offentlig finansiering, ökad med 2 procentenheter. Vidare framgår av bestämmelsen att denna räntesats ska ökas med 0,25 % för varje månad som krediteringen försenas och att den ökade räntesatsen ska tillämpas på hela förseningsperioden.

Enligt artikel 12.5 genomförandeförordningen gäller att medlemsstaterna, eller det organ som utsetts av dem enligt artikel 9.1, ska verkställa kommissionens betalningsorder så snabbt som möjligt och inom högst sju

<sup>11</sup> EGT L 155, 7.6.1989, s. 1.

<sup>12</sup> EGT L 130, 31.5.2000, s. 1.

<sup>13</sup> Bortsett från att det i förordning nr 1552/89 hänvisas till rådets beslut 88/376/EEG, Euratom och i förordning nr 1150/2000 till rådets beslut nr 94/728/EG, Euratom är artiklarna 2 och 9–11 i dessa förordningar identiska till innehållet.

arbetsdagar efter orderns mottagande, och ska till kommissionen sända ett kontoutdrag inom högst sju arbetsdagar efter varje enskild transaktion. Vad gäller transaktioner i likvida medel ska dock medlemsstaterna verkställa en order inom den tid som kommissionen begär.

*Gällande föreskrifter fr.o.m. den 28 november 2004*

Den 16 november 2004 utfärdades rådets förordning (EG, Euratom) nr 2028/2004<sup>14</sup> om ändring av genomförandeförordningen. Detta beslut innebar bl.a. att artiklarna 10.1 och 11 fr.o.m. den 28 november 2004 erhöll nya lydelse i enlighet med följande.

Artikel 10.1 stadgar att efter avdrag för uppbördskostnader enligt artikel 2.3 och artikel 10.2 c i beslut 2000/597/EG, Euratom av den 29 september 2000 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel<sup>15</sup>, de egna medel som avses i artikel 2.1 a och b i det beslutet ska krediteras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställdes enligt artikel 2 i denna förordning.

Artikel 11 delades upp på fyra punkter. Enligt artikel 11.1 gäller att en försening av en kreditering på det konto som avses i artikel 9.1 medför att den berörda medlemsstaten ska betala ränta. Artikel 11.3 stadgar att räntesatsen för de medlemsstater som inte deltar i Ekonomiska och monetära unionen ska vara den räntesats som centralbankerna tillämpar på sina huvudsakliga refinansieringstransaktioner den första dagen i den aktuella månaden, ökad med 2 procentenheter, eller, för de medlemsstater som inte har tillgång till centralbankens räntesats, den mest likvärdiga räntesatsen som tillämpas på medlemsstatens penningmarknad den första dagen i den aktuella månaden, ökad med 2 procentenheter. Denna räntesats ska ökas med 0,25 procentenheter för varje månad som krediteringen försenas. Den ökade räntesatsen ska tillämpas på hela förseningsperioden.

*Gällande föreskrifter den 28 november 2004–1 januari 2007*

Beslutet om rådets förordning nr 2028/2004 (se ovan) innebar även att artikel 12.5 under perioden den 28 november 2004–31 december 2006 erhöll en ny lydelse i enlighet med följande.

Artikel 12.5 anger att medlemsstaterna, eller det organ som utsetts av dem enligt artikel 9.1, ska verkställa kommissionens betalningsorder så snabbt som möjligt och inom högst fem arbetsdagar efter orderns mottagande, och ska till kommissionen på lämpligt sätt, helst elektroniskt, sända ett kontoutdrag inom högst tre arbetsdagar efter varje enskild transaktion. Vad gäller transaktioner i likvida medel ska dock medlemsstaterna verkställa en order inom den tid som kommissionen begär.

<sup>14</sup> EUT L 352, 27.11.2004, s. 1.

<sup>15</sup> EGT L 253, 7.10.2000, s. 42.

*Gällande föreskrifter fr.o.m. den 1 januari 2007*

Den 26 januari 2009 utfärdades rådets förordning (EG, Euratom) nr 105/2009<sup>16</sup> om ändring av genomförandeförordningen. Detta beslut innebar bl.a. att artikel 12.5 fr.o.m. den 1 januari 2007 tillämpades i enlighet med sin nya lydelse återgiven nedan.

Artikel 12.5 anger att medlemsstaterna eller de organ som utsetts av dem ska verkställa kommissionens betalningsorder enligt kommissionens instruktioner, inom högst tre arbetsdagar efter orderns mottagande. Vad gäller transaktioner i likvida medel ska dock medlemsstaterna verkställa en order inom den tid som kommissionen begär. Medlemsstaterna, eller de organ som utsetts av dem, ska senast på den andra arbetsdagen efter transaktionen och i elektronisk form tillsända kommissionen ett kontoutdrag där de berörda kontorörelserna framgår.

**Regeringskansliets föreskrifter m.m.**

Enligt 3 § 6 i Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2009:17) med arbetsordning för Regeringskansliet får chefen för ett departement på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde besvara formella underrättelser från kommissionen.

I 6 § 4 föreskrivs att ansvaret för att avge svar på motiverade yttranden från kommissionen ligger på chefen för Utrikesdepartementet.

Av 13 § första stycket framgår att chefen för ett departement får överlåta sin beslutanderätt enligt 2–7 c §§ till ett annat statsråd eller till en tjänsteman i Regeringskansliet.

Av bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Utrikesdepartementet ansvarar för förvaltningsärenden som gäller mål vid Europeiska unionens domstol.

Av 29 § första stycket sjätte strecksatsen i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:5) med arbetsordning för Utrikesdepartementet framgår att rättssekretariatet inom Utrikesdepartementet svarar för beredning av mål i bl.a. Europeiska unionens domstol.

*EG-domstolens dom*

Den 15 december 2009 meddelade EU-domstolen i sin dom i mål C-294/05 att Sverige har underlåtit att uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter genom att för tiden den 1 januari 1998–31 december 2002 underlåta att fastställa och till kommissionen betala in egna medel i samband med import av krigsmateriel och varor med både civil och militär användning och genom att underlåta att betala den dröjsmålsränta som uppkommit till följd av att nämnda egna medel inte har betalats in till kommissionen.

Därutöver beslutade domstolen att Sverige ska erlagga rättegångskostnaderna i målet.

<sup>16</sup> EUT L 36, 5.2.2009, s. 1.



### *Uppgifter i medier*

Enligt uppgifter publicerade i en artikel på Sveriges Radios webbplats den 16 januari 2010 med rubriken Böter till EU gröper ur försvarets kassa uppgick kravet för underlåtna inbetalningar till kommissionen till 157 miljoner kronor. Förutom ursprungskravet anges i artikeln att en dröjsmålsränta på 360 miljoner kronor tillkommit. Vidare anges i artikeln att regeringen deponerade dessa medel hos Europeiska unionen 2008.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

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

- Till vilken summa uppgår de underlåtna inbetalningarna till kommissionen av egna medel i samband med import av krigsmateriel och varor med både civil och militär användning för tiden den 1 januari 1998–31 december 2002?
- Till vilken summa uppgår den dröjsmålsränta som uppkommit till följd av att nämnda egna medel inte har betalats in till kommissionen?
- Vilket datum ställdes de av kommissionen begärda beloppen avseende dels de underlåtna inbetalningarna till kommissionen av egna medel, dels dröjsmålsräntan som uppkommit till följd av nämnda underlåtenhet till kommissionens förfogande?
- Krävde krediteringen av dessa egna medel till kommissionen ett regeringsbeslut? Om ja, önskar utskottet ta del av beslutet och de handlingar som upprättats inom ramen för beredningen av beslutet. Om nej, vilken (vilka) myndighet(er) tog beslut om kreditering och med stöd av vilka föreskrifter?
- Har det tidigare förekommit att talan väckts mot Sverige vid dåvarande EG-domstolen (nuvarande EU-domstolen) och att det i dessa mål förelegat ett krav på inbetalningar av egna medel e.d. till kommissionen? Om ja, är det brukligt att medel ställs till kommissionens förfogande, och i så fall när under överträdelseärendeprocessen sker detta?
- Vilka föreskrifter meddelade regeringen med stöd av bemyndigandet i det tidigare gällande 7 § 3 lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m.?
- Vilka myndigheter ansvarade för att fastställa och kreditera egna medel till gemenskaperna i samband med import av krigsmateriel och varor med både civil och militär användning under tiden den 1 januari 1998–31 december 2002? Vilken kommunikation mellan dessa myndigheter och regeringen (inklusive ansvarigt statsråd) förekom avseende de här granskade förhållandena under perioden den 20 december 2001–6 oktober 2006?

- Om regeringen hade till kommissionen krediterat det begärda beloppet för den dröjsmålsränta som uppkommit till följd av de underlåtna inbetalningarna till kommissionen av egna medel den 30 mars 2002 respektive den 7 oktober 2006, till vilken summa skulle dröjsmålsräntan ha uppgått vid dessa respektive tidpunkter?
- Vilka kommentarer i övrigt ger innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar översändes den 18 februari 2010 en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.6.2). Av promemorian framgår att Regeringskansliet har uppskattat summan av dels den utestående tullskulden för tiden den 1 januari 1998–31 december 2002 till 157 miljoner kronor, dels den upplupna dröjsmålsräntan under tiden den 31 mars 2002–19 september 2008 till ca 260 miljoner kronor, dels den upplupna dröjsmålsräntan till ca 140 miljoner kronor per den 7 oktober 2006. I promemorian anges även att såsom Regeringskansliet har uppfattat kommissionens krav på dröjsmålsränta avser detta tiden efter den 30 mars 2002 och att för tiden dessförinnan torde någon dröjsmålsränta inte vara aktuell.

I promemorian anges vidare att krediteringen av egna medel till kommissionen genomfördes den 19 september 2008, då 157 miljoner kronor överfördes från Tullverket till Riksgäldskontoret och beloppet gjordes tillgängligt för kommissionen samma dag och att krediteringen gjordes med stöd av ett regeringsbeslut den 4 september 2008 (dnr Fi2008/4908/BA/EU). Kopia på regeringsbeslutet och övriga handlingar i akten bifogades svarspromemorian.

Därtill framgår av promemorian att endast ett tidigare fall av talan väckt mot Sverige vid dåvarande EG-domstolen där det förelegat ett krav på inbetalningar av egna medel e.d. till kommissionen har kunna konstateras. I dåvarande EG-domstolens mål C-463/02 väckte kommissionen talan mot Sverige med påstående om att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i det sjätte mervärdesskattedirektivet 77/388/EG genom att inte påföra mervärdesskatt på de stödbelopp som betalats ut i enlighet med rådets förordning 603/95/EG om den gemensamma marknaden för torkat foder. Vidare anges i promemorian dels att domstolen ogillade kommissionens talan, vilket innebar att något fördragsbrott inte fastställdes, dels att om utgången hade blivit den omvända och domstolen i stället hade bifallit kommissionens talan, är det möjligt att den icke uttagna mervärdesskatten skulle ha påverkat storleken av Sveriges inbetalningar till gemenskapens egna medel.

Av promemorian framgår även att det inte är brukligt att Sverige ställer medel till kommissionens förfogande och att den betalning om 157 miljoner kronor som gjordes inom ramen för domstolens mål C-294/05 utgör det enda exemplet hittills på en sådan åtgärd från svensk sida. I EU-rätten finns enligt svarspromemorian inte några uttryckliga regler vad gäller om formerna för en sådan villkorad betalning.

Vidare anges i promemorian att Tullverket är den myndighet som ansvarar för att fastställa och kreditera egna medel hänförliga till tulluppbörd och att verket innehade denna uppgift även under tiden den 1 januari 1998–31 december 2002. Dessutom anges i promemorian att Ekonomistyrningsverket före 2001 ansvarade för att samordna Sveriges inbetalningar av EU-avgiftens olika delar och att Riksgäldskontoret därefter övertog denna uppgift.

I svarspromemorian konstateras att inget statsråd varit i kontakt med Tullverket i anledning av de nu granskade förhållandena.

Vad gäller Regeringskansliets kontakter under hand med Tullverket anges i promemorian att dessa har rört inhämtande av information om de bestämmelser som Tullverket haft att tillämpa samt beskrivning av Tullverkets rutiner och hur bestämmelserna har tillämpats. Vidare begärde Finansdepartementet den 8 februari 2002 att Tullverket skulle beräkna storleken av eventuell utestående tullskuld.

Såsom angetts ovan har till svarspromemorian bifogats hemligstämplade handlingar upprättade inom ramen för beredningen av regeringens beslut den 4 september 2008. Bland dessa bilagda handlingar återfinns två hemligstämplade förteckningar med rubriken Skattningar av ränta enligt artikel i förordning 1150/00, i vilka anges bl.a. två belopp för den totalt upplupna räntan beräknade utifrån antaganden om deponering den 31 oktober 2005 respektive den 31 oktober 2007.

Mot bakgrund av de svar som lämnats i den första svarspromemorian beslutade utskottet den 4 mars 2010 att begära svar på följande ytterligare frågor.

- Hur förklarar regeringen skillnaderna i beloppen på den upplupna dröjsmålsräntan vid olika tidpunkter uppgivna i svarspromemorian respektive de hemligstämplade förteckningarna? Utskottet önskar förklaringar till de beräkningar på vilka de belopp som anges i svarspromemorian grundas. Förklaringarna ska avse hur dröjsmålsräntan beräknats utifrån antaganden om deponering den 7 oktober 2006 respektive den 19 september 2008.
- Vilka statsråd har under perioden den 1 januari 1998–19 september 2008 svarat för den i föreliggande granskningsärende aktuella frågan?
- Av Regeringskansliets svarspromemoria framgår inte något datum då beloppet avseende den upplupna dröjsmålsräntan som uppkommit till följd av Sveriges underlåtenhet att reglera den aktuella tullskulden ställdes till kommissionens förfogande. När betalade regeringen in den upplupna dröjsmålsräntan?
- Av svarspromemorian framgår att det inte är brukligt att Sverige ställer medel till kommissionens förfogande och att den i ärendet aktuella inbetalningen utgör det enda exemplet hittills på en sådan åtgärd från svensk sida. I EU-rätten finns enligt svarspromemorian inte några

uttryckliga regler vad gäller om formerna för en sådan villkorad betalning. Vilka erfarenheter har inhämtats om hur andra medlemsstater tidigare hanterat liknande situationer?

Som svar översändes den 25 mars 2010 en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.6.3). Inför avgivande av underlag till svar på de kompletterande frågorna har samråd skett med Försvars- och Finansdepartementen och Statsrådsberedningens EU-kansli.

Av promemorian framgår att uppgifterna om uppskattad dröjsmålsränta i Regeringskansliets svarspromemoria grundas på hur Regeringskansliet har uppfattat kommissionens krav på dröjsmålsränta, nämligen att detta avsett tiden efter den 30 mars 2002. Av svarspromemorian framgår att Regeringskansliets beräkningar i samband med beredningen av det i ärendet aktuella regeringsbeslutet i stället har utgått från antagandet att kommissionen skulle kräva dröjsmålsränta från och med den tidpunkt då egna medel skulle ha betalats. Regeringskansliet bedömde därför, vid tidpunkten då beräkningarna gjordes, att dröjsmålsränta på t.ex. den utestående tullskulden för 1998 skulle utgå redan från och med detta år. Som svar på frågan om när regeringen betalade in den upplupna dröjsmålsräntan anges i Utrikesdepartementets promemoria bl.a. att någon dröjsmålsränta inte har betalats, att kommissionen nu har begärt in uppgifter i syfte att kunna fastställa dröjsmålsräntans exakta storlek samt att arbetet med att ta fram ett sådant underlag pågår i Finansdepartementet.

Med avseende på frågan om vilka statsråd som ansvarat för den i granskningsärendet aktuella frågan konstateras i promemorian mot bakgrund av gällande föreskrifter om arbetsordning vid Regeringskansliet att ansvaret för att besvara formella underrättelser från kommissionen ligger på det departement inom vars verksamhetsområde överträdelsefrågan ligger samt att ansvaret för att besvara motiverade yttranden alltid ligger på Utrikesdepartementet oberoende av vilket departement som besvarat den föregående formella underrättelsen. Vidare framgår av svarspromemorian att för tiden den 1 januari 1998–31 september 2002 hade underlåtenheten att betala tull stöd i lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. I svarspromemorian anges även att den i granskningsärendet aktuella frågan blev ett ärende i Regeringskansliet genom att en formell underrättelse med kommissionens ärendenummer 2001/2220 kom in till Finansdepartementet den 3 januari 2002. Därtill anges i promemorian att två formella underrättelser inkom den 20 oktober 2003 med kommissionens ärendenummer 2003/2143 och 2003/2185, att två motiverade yttranden med samma ärendenummer kom in till Utrikesdepartementet den 12 juli 2004 samt att kommissionens stämning mot Sverige vid dåvarande EG-domstolen kom in till Utrikesdepartementet den 28 juli 2005. Mot denna bakgrund var Finansdepartementet ansvarigt för överträdelseförfarandet för tiden den 3 januari 2002–11 juli 2004, därefter var Utrikesdepartementet ansvarigt för tiden den 12 juli 2004–19 september 2008. Av detta följer enligt svarspromemorian att följande statsråd ansvarade för frågan (under angivna perioder): Bosse Ringholm (3

januari 2002–11 juli 2004 samt 21 mars 2006–26 mars 2006), Laila Freivalds (12 juli 2004–20 mars 2006), Carin Jämtin (27 mars 2006–23 april 2006), Jan Eliasson (24 april 2006–5 oktober 2006), Carl Bildt (6 oktober 2006–31 december 2006) och genom ett förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen Cecilia Malmström (1 januari 2007–19 september 2008).

Som svar på frågan om vilka erfarenheter som inhämtats om hur andra medlemsstater tidigare hanterat liknande situationer anges i svarspromemorian att Regeringskansliet inte har någon kännedom om hur andra medlemsstater tidigare hanterat liknande situationer. Dessutom anges i promemorian att det inom ramen för det aktuella målet, som löpte parallellt med mål om samma sak mot andra medlemsstater, under 2007 blev känt för Regeringskansliet att Tyskland hade gjort en villkorad betalning samt att Danmark och Finland övervägde och sedermera utförde sådana betalningar.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att det här är fråga om det andra fallet av en talan mot Sverige som väckts vid EU-domstolen om ett krav på inbetalning av egna medel till kommissionen, men det första fallet där domstolen fastställt att Sverige underlåtit att uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter. Utskottet noterar att den dröjsmålsränta som uppkommit vida överstiger den ursprungliga tullskulden som tvisten vid EU-domstolen gällde, oaktat att dröjsmålsräntans exakta storlek ännu inte fastställts. Utskottet konstaterar därutöver att det under 2007 blev känt för Regeringskansliet att en annan medlemsstat redan genomfört en villkorad betalning i det aktuella målet.

Mot bakgrund av det nu nämnda och budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning i statens verksamhet anser utskottet att regeringen vid liknande situationer i framtiden noga bör överväga att genomföra villkorade betalningar så att onödiga utgifter undviks.

Av utskottets utredning framgår att f.d. försvarsminister Leni Björklund, mot vilken granskningsärendets anmälan riktar sig, i sin tjänsteutövning inte hade ansvar för de i ärendet berörda myndigheterna.

## **2.7 Vissa frågor om jäv för statsråd**

### **Utgångspunkter**

Enligt 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen får ett statsråd inte utöva allmän eller enskild tjänst och inte heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

Regler om jäv i statlig förvaltning finns i förvaltningslagen (1986:223). Av de jävssituationer som nämns i 11 § förvaltningslagen är det främst de som omnämns i första styckets första punkten som är av intresse i detta sammanhang. Där stadgas att den som ska handlägga ett visst förvaltnings-

ärende är jävig om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående.

En person är således jävig när ”saken angår honom själv”, dvs. när han har ett sådant rättsligt intresse i saken att han är att beteckna som part i ärendet eller tillhör den krets av personer som har rätt att överklaga beslut i ärendet även om saken inte angår honom så nära att han kan betecknas som part i beslutsinstansen (sakägarjäv). Vidare föreligger enligt första punkten jäv om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för handläggarens faktiska intressen i ärendet (till skillnad från hans rättsliga intresse i saken). Denna typ av jäv går under beteckningen intressejäv.

Från jäv kan, enligt 11 § andra stycket, bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Formellt sett inskränker inte bestämmelsen de jävsgrunder som nämns i första stycket, men regeln innebär att förekomsten av jäv i sådana fall inte ska föranleda någon verkan. Även om det i ärendet föreligger en sådan omständighet som enligt första stycket formellt ligger till grund för jäv ska det således vara möjligt att bortse från denna om frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Av ordet uppenbarligen framgår att jäv i tveksamma fall bör beaktas.

I 12 § förvaltningslagen behandlas verkan av jäv. Huvudregeln är att den som är jävig varken får vidta någon förberedande åtgärd eller delta i ärendets avgörande. Från denna regel medges undantag t.ex. när en åtgärd måste vidtas och detta inte utan olägligt uppskov kan ombesörjas av annan.

Utöver bestämmelsen i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen saknas bestämmelser om jäv för statsråd. Förvaltningslagen gäller således inte vid handläggningen av sådana ärenden som beslutas vid ett regeringssammanträde. Enligt praxis brukar förvaltningsärenden i regeringen ändå i möjligaste mån handläggas enligt förvaltningslagens bestämmelser. Detta förutsattes även i förarbetena till den nya förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 57).

I Statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen (s. 45–47) och i en promemoria från Statsrådsberedningen (SB PM 1987:2) lämnas bl.a. följande råd när det gäller jäv vid regeringssammanträden.

Det åligger statsråd att förvissa sig om att det vid ett visst regeringssammanträde inte kommer upp ärenden som statsrådet i ett annat sammanhang befattat sig med eller i vilka statsrådet av andra orsaker är att anse som jävig. I princip bör man undvika att ett statsråd som är jävig i ett ärende enligt någon av de jävsgrunder som anges i 11 § förvaltningslagen föreleder ärendet eller på annat sätt deltar i avgörandet av det vid regeringssammanträde. Också i tveksamma fall bör statsrådet avstå från att delta i avgörandet. Enligt praxis har man bl.a. iakttagit regeln om s.k. tvåinstansjäv (11 § första stycket 3 förvaltningslagen) när överklagade ärenden har

föredragits och avgjorts vid regeringssammanträden. Bedömer statsrådet att han inte bör delta i avgörandet av ett regeringsärende som ligger inom hans direkta ansvarsområde bör han 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 jävig i ett ärende som ligger utanför hans direkta ansvarsområde anmäler han att han inte deltar i avgörandet av ärendet till statsministern och protokollföraren.

I Etikkommitténs promemoria Intressekonflikter för statsråd, som lämnades 1993, erinras om att det i fråga om handläggningen av regeringsärenden inte finns några jävsregler som är formellt tillämpliga men att enligt regeringens praxis tillämpas jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen och att denna ordning vunnit viss hävd. Kommittén uttalar som sin mening att dessa bestämmelser i stort sett är väl lämpade att iakttas i regeringsarbetet och rekommenderar att statsråden även fortsättningsvis i princip iakttar förvaltningslagens jävsregler. Kommittén har inte funnit att det krävs någon lagstiftning om jävsregler för statsråd utan anser att det måste räcka att regeringen gör klart – för riksdagen och för allmänheten – vilka jävsregler den anser att den bör tillämpa i regeringsarbetet. I sista hand blir det, påpekar kommittén, en fråga för riksdagens konstitutionsutskott och för riksdagen själv att i samband med granskningen av regeringens arbete ta ställning till om de jävsregler som regeringens medlemmar tillämpar är godtagbara.

## **Ärendet – statsrådet Mats Odell**

### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.7.1*, begärs en granskning av statsrådet Mats Odells försäljning av sitt ägande i Bellstasund AB till bolaget Valedo. I anmälan anförs att två av finansiärerna bakom Valedo är Andra AP-fonden och Sjätte AP-fonden, vilka har tillfört 45 % av bolagets ursprungliga kapital. Det påpekas i anmälan att AP-fonderna ingår i Mats Odells ansvarsområde som statsråd. Dessutom anförs i anmälan att styrelseordförande i Valedo är Hans Larsson som också är styrelseordförande i Svenska Handelsbanken AB (Handelsbanken). Anmälaren noterar att Hans Larsson eventuellt kan ha varit vice ordförande i Handelsbanken vid tiden för Mats Odells försäljning av sitt ägande i Bellstasund AB. Ett av de företag som Finansdepartementet har avtal med när det gäller försäljningar av de statliga bolagen är Handelsbanken, och anmälaren framhåller att Mats Odell är ansvarigt statsråd för försäljningarna. Anmälaren anför även att det kan finnas andra affärsavtal mellan banken och Finansdepartementet. Handelsbankens tidigare ordförande Lars O. Grönstedt ingår i det av Mats Odell instiftade Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande.

Anmälan menar att det därmed finns kopplingar som kan göra att Mats Odell borde ha varit mer försiktig i sitt val av köpare till Bellstasund AB och begär därför att utskottet granskar om statsrådets agerande står i överensstämmelse med 6 kap. 9 § regeringsformen.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, *bilagor A2.7.2–3*.

## **Utredning i ärendet – statsrådet Mats Odell**

### *Statsrådet Mats Odells ansvarsområden*

Enligt 7 kap. 5 § regeringsformen är en departementschef föredragande vid regeringssammanträdena i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

Av regeringens webbplats framgår att statsrådet Mats Odell ansvarar för följande grupper av ärenden inom Finansdepartementet.

- Regleringen av de finansiella marknaderna och arbetet inom EU på det finansiella området.
- Förvaltnings- och lagstiftningsärenden som gäller bostadsförsörjningsfrågor, bostadsfinansiering och allmännyttiga bostadsföretag.
- Försäljningsprocessen av företaget med statligt ägande.
- Fördelning av de allmänna bidragen till kommuner och landsting och det kommunala utjämnningssystemet samt den övergripande lagstiftningen som gäller kommuner, landsting och kommunalförbund.
- Utveckling och samordning i Regeringskansliet när det gäller inriktning, styrning och uppföljning av länsstyrelsernas verksamhet.
- Offentlig upphandling inom kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa av deras bolag.
- Utveckling av den statliga förvaltningen.

### *Försäljningen av Bellstasund AB*

Enligt en förteckning vid Statsrådsberedningen över statsrådets anmälningar av innehav av finansiella instrument per den 5 juli 2007 var Mats Odell bl.a. samägare (1/3) i Bellstasund AB.

I motsvarande förteckning per den 28 november 2007 finns inte längre innehavet i Bellstasund AB med. I övrigt var Mats Odells innehav oförändrat.

Vid utskottets granskning under riksmötet 2006/07 framkom att en rättsutredning gjorts på Mats Odells uppdrag. Denna utredning gjordes med anledning av ägandet i Bellstasund AB och tog sin utgångspunkt i de uppgifter om bolagets verksamhet som framgår av årsredovisningarna 2005.



Enligt en promemoria från Regeringskansliet av den 6 mars 2007 till utskottet anføres att expeditions- och rättschefen i Finansdepartementet gjort denna rättsutredning och föredrog ärendet muntligen för Mats Odell under oktober 2006 (bet. 2006/07:KU20 bilaga A1.4.2). I promemorian anges även att de uppgifter ur rättskällorna som nedtecknades till stöd för minnet i en föredragningspromemoria är en sådan minnesanteckning som avses 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen varför den inte är att anse som en allmän handling.

Enligt samma promemoria från Regeringskansliet av den 6 mars 2007 klargjordes Bellstasund AB:s dåvarande bolagsstruktur enligt följande (bet. 2006/07:KU20 bilaga A1.4.2).

Bellstasund AB är moderbolag i en koncern där huvuddelen av verksamheten bedrivs inom dotterbolaget Bellstasund Omsorger AB. Bellstasund Omsorger AB bedriver genom sju dotterbolag omsorgsverksamhet – boende och daglig verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionsförhindrade (LSS) – för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvat hjärnskada. Ett annat helägt dotterbolag till Bellstasund AB är Bellstasund Utredning och Vård AB som bedriver omsorgsverksamhet genom ett utredningscenter. I Bellstasundkoncernen ingår vidare ett dotterbolag som äger fastigheter och som främst hyr ut bl.a. lokaler till bolagen inom koncernen, samt två produktionsbolag.

Enligt Bellstasund Omsorger AB:s webbplats har Solhagagruppen AB under 2007 slutit avtal om köp av Bellstasund Omsorger AB. Riskkapitalfonden Valedo Partners Fund 1 AB blev enligt fondens webbplats ägare till Solhagagruppen 2007. Den 24 mars 2010 har Valedo sålt Solhagagruppen till Bridgepoint Development Capital. Vidare framgår av Valedos webbplats att investerare i fonden framför allt är finansiella institutioner, till exempel de svenska pensionsfonderna Sjätte AP-fonden och Tredje AP-fonden, samt Valedos grundare, styrelse och ett antal entreprenörer. Fonden är strukturerad som ett svenskt aktiebolag och regleras därmed i enlighet med den svenska aktiebolagslagen.

Enligt uppgift i dagspress (Dagens Industri den 13 februari 2009) var ordföranden i Valedo Partners Fund 1 AB Hans Larsson, som även var ordförande i Svenska Handelsbanken AB.

### *Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande*

Regeringen beslutade den 6 september 2007 att inrätta ett råd för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande. Av kommittédirektiven framgår att rådets bedömning ska bidra till att kravet på objektivitet och sakkunskap i fråga om försäljning av statlig egendom tillgodoses (dir. 2007:130). Rådet ska bestå av ledamöter med särskild sakkunskap som i kraft av egen kompetens och oberoende kan bedöma de förslag om försäljning av bolag som Regeringskansliet förelägger rådet. Rådet ska bl.a. inför beslut om en transaktion som avser en försäljning av aktier eller på annat sätt avyttring av ett statligt ägt bolag efter begäran från det bolagsansvariga statsrådet och föredragning av tjänstemän från Regeringskansliet bedöma om en i

visst fall föreslagen avyttring, särskilt i fråga om pris och övriga villkor, innebär att avyttringen genomförs affärsmässigt och efter erforderlig analys av möjliga handlingsalternativ. Rådets uppdrag är tidsbegränsat och avser tiden intill 2010 års utgång. Vidare är enligt ett pressmeddelande från Finansdepartementet den 16 november 2007 Lars O. Grönstedt ledamot i rådet. Han har tidigare bl.a. varit verkställande direktör och styrelseordförande för Svenska Handelsbanken AB.

### *Regeringsskrivelsen Intressekonflikter för statsråd*

I skrivelse 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd redovisade den dåvarande regeringen resultatet av sina strävanden att utveckla rutiner som skulle säkerställa att statsråds förmögenhetsinnehav eller engagemang i andra verksamheter inte leder till intressekonflikter, insiderproblem eller jäv i uppdraget som statsråd.

### *Tidigare granskning av frågor om statsråds aktieinnehav och jävssituationer*

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen granskat frågor om aktieinnehav eller andra frågor med anknytning till förbudet mot bisysslor i 6 kap. 9 § regeringsformen.

Vid 1992/93 års granskning av statsråds innehav av värdepapper, jäv m.m. (bet. 1992/93:KU30 avsnitt 10) ansåg utskottet bl.a. att ett förmögenhetsinnehav inte generellt sett borde hindra en person från att inneha en statsrådspost men att regler borde skapas för att underlätta undvikandet av jävssituationer och 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 ledde inte till 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 att Odell i egenskap av ägare tvingats gripa in i vårdhjemmets 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 1994/95 års granskning av statsråds förmögenhetsförhållanden (bet. 1994/95:KU30 avsnitt 18) ansåg utskottet att 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.

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 gällde Jan Nygrens befattning med ärendet ansåg utskottet inte att omständigheterna var sådana att han bort avstå från att delta i regeringsbeslutet.

Under riksmötet 2006/07 granskade utskottet utrikesminister Carl Bildts tjänsteutövning med anledning av tre olika anmälningar som riktats mot hans aktieinnehav och optioner i bl.a. energibolag och försvarsindustriella bolag samt engagemang i vissa internationella organisationer och tidskrifter (bet. 2006/07:KU20 avsnitt 1.3).

I sitt ställningstagande slog utskottet fast att de uppgifter som lämnas till Statsrådsberedningens förteckning ska vara korrekta och fullständiga.

Utskottet såg även att det med anledning av granskningen i fråga fanns anledning att något utveckla synen på det politiska uppdraget i sig och på dess förhållande till samhället i övrigt. Utskottet ville 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 ville 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 eller från uppdrag i organisationer eller i näringslivet. Sådana erfarenheter var enligt utskottets mening berikande i det politiska arbetet, likaväl som erfarenhet av politiskt arbete kunde vara berikande för verksamhet inom samhället i övrigt. En möjlighet för människor att växla mellan dessa olika områden bör således bejakas, ansåg utskottet.

Utskottet ansåg att det var skillnad mellan att aktivt handla i optioner eller terminer och att ha erhållit optioner som ersättning för styrelsearbete. Vad avser det förstnämnda handlingssättet ansåg 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. Angående Carl Bildts engagemang i vissa internationella organisationer och tidskrifter ansåg utskottet att de inte medförde någon konflikt med de intressen som förbudet mot bisysslor i regeringsformen är avsett att upprätthålla. Ledamöter från s, v och mp reserverade sig mot ställningstagandet.

Under samma riksmöte granskade utskottet även statsrådet Mats Odells aktieinnehav i företaget Bellstasund AB (bet. 2006/07:KU20 avsnitt 1.4). Koncernen ägde enligt anmälan ett antal bolag som sysslar med bl.a. att driva vård och boende för olika funktionshindrade, tjänster som nästan uteslutande upphandlas av kommuner. I anmälan påpekades även att tillsynen över sådan verksamhet utövas av länsstyrelserna. Anmälaren anförde att det, med de ansvarsområden som Odell hade som statsråd, fanns uppenbar risk för jäv i ett flertal av de regeringsärenden som departementet bereder och i ärenden som departementet beslutar om.

Utskottet uttalade i sitt ställningstagande att mot bakgrund av Odells nuvarande ansvarsområden – bl.a. övergripande lagstiftning gällande kommuner, landsting och kommunförbund, vissa frågor om inriktning, styrning och uppföljning av länsstyrelsernas verksamhet samt utvecklingen av den statliga förvaltningen – fick hans intressen i företag som bedriver omsorgs- verksamhet anses mera känsliga – detta i jämförelse med granskningen under riksmötet 1992/93 då Odell var kommunikationsminister. Enligt utskottets uppfattning fick det förutsättas att gällande normer och rekommendationer för undvikande av jävssituationer följs och att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av säkerhets- avstånd i ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen.

#### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har i en skrivelse som sändes till Regeringskansliet den 11 juni 2009 ställt följande frågor.

- Vad gäller för redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav och eventuella förändringar av innehaven?
- När sålde Mats Odell sitt aktieinnehav i Bellstasund AB? Till vilken köpare såldes aktierna? På vilket sätt utsågs köparen av aktierna?
- Gjordes i samband med försäljningen någon bedömning av om bestämmelserna i 6 kap. 9 § regeringsformen kunde aktualiseras eller av om det förelåg någon jävssituation? Om det gjordes någon sådan bedömning, vad var resultatet av bedömningen?

- Har Finansdepartementet avtal med Handelsbanken rörande försäljningar av de statliga bolagen? Finns det andra affärsavtal mellan Finansdepartementet och Handelsbanken?
- Vilka upplysningar och kommentarer i övrigt ger anmälningen och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar översändes den 8 oktober 2009 en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen och en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A2.7.2).

Som svar på den första frågan anförs i promemorian upprättad inom Statsrådsberedningen att Regeringskansliet i yttranden till konstitutionsutskottet 2007 har redogjort för bl.a. rutinerna för statsrådets anmälningar om innehav av finansiella instrument (2006/07:KU20 s. 53 f. och 94 f.). Den beskrivning som lämnas i dessa yttranden är alltjämt giltig. Ett statsråd som har finansiella instrument ska således 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, t.ex. sparande av ett visst belopp per månad i värdepappersfond, behöver bara redovisas genom den årliga anmälan. Anmälningsskyldigheten gäller inte sparande i privata frivilliga försäkringar, i tjänstepensionsförsäkringar eller i premiepensionssystemet. Statsråden har även åtagit sig att redovisa vissa andra förhållanden, t.ex. näringsverksamhet i bolag eller i annan form.

Som svar på den andra frågan anförs i en promemoria upprättad inom Finansdepartementet att Bellstasund AB fram till november 2007 var moderbolag i en koncern där huvuddelen av verksamheten bedrevs inom dotterbolaget Bellstasund Omsorger AB. Detta bolag bedrev genom flera dotterbolag omsorgsverksamhet för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada. Bellstasund AB ägdes av bl.a. Mats Odell och hans hustru. De flesta delägarna i Bellstasund AB, däribland Mats Odell, hade i början av 2007 under en längre tid funderat på att avsluta sitt engagemang i Bellstasundkoncernen.

Vidare anförs att Mats Odell under våren/sommaren 2007 blev informerad om att Valedo Partners Fund I (Valedo), som då hette Cre Val Partners Fund I AB, var intresserat av att förvärva omsorgsverksamheten i Bellstasundkoncernen. Informationen lämnades av ägarna till Solhaga by, som var nära vänner till familjen Odell och som stod i begrepp att överlåta sin verksamhet till Valedo. Förhandlingar inleddes därefter mellan delägarna i Bellstasund AB och Valedo.

I promemorian anförs vidare att flera andra intressenter tidigare hade visat intresse för verksamheten i Bellstasundkoncernen. Det var viktigt för Mats Odell att en lämplig köpare kunde hittas för verksamheten, som hade bedrivits av familjen Odell i över 40 år. Att det slutligen blev Valedo som genom Solhaga By Holding AB förvärvade dotterbolagen berodde på att

Valedo hade bäst planer för verksamheten i Bellstasundkoncernen. Vid förhandlingarna med Valedo fick Mats Odell beskedet att Tredje och Sjätte AP-fonderna inte hade något inflytande över bolagets placeringar. Han informerade även expeditions- och rättschefen på Finansdepartementet om försäljningen.

Vidare anförs att Bellstasund Omsorger med till omsorgsverksamheten hörande dotterbolag såldes i november 2007 till Solhaga By Holding AB. Efter försäljningen ägde Bellstasund AB, förutom likvida medel till följd av försäljningen, endast en andel i ett fastighetsförvaltande kommanditbolag och en mindre obebyggd fastighet. I samband med försäljningen överlät ägarna av Bellstasund AB, däribland Mats Odell, sitt aktieinnehav till ett nystartat bolag, Bällstaudde Förvaltning AB. Detta bolag ägdes och ägs fortfarande av några av delägarna. I en anmälan daterad den 22 november 2007, som inkom till Statsrådsberedningen den 26 november 2007, angav Mats Odell att han den 9 november samma år sålt sitt innehav i Bellstasund AB.

Som svar på den tredje frågan angavs i promemorian att Mats Odell vid försäljningen av verksamheten i Bellstasundkoncernen och sina aktier i Bellstasund AB gjorde bedömningen att någon jävssituation inte förelåg och att försäljningarna inte var ägnade att rubba förtroendet för honom som statsråd. Han är alltså av denna uppfattning.

Som svar på den fjärde frågan anförs i promemorian att Regeringskansliet löpande anlitar finansiella rådgivare för att bistå myndigheten i samband med utfärdande, försäljning, förvärv och överlåtelse av värdepapper samt andra finansiella instrument avseende de statliga bolagen. Regeringskansliet har upprättat en offentlig lista, som finns på regeringens webbplats, där finansiella rådgivare kan anmäla sitt intresse av att erbjuda rådgivning och transaktionstjänster i sådana sammanhang. Redovisningstjänster och s.k. due diligence-tjänster omfattas inte av detta förfarande. Från den vid var tid offentliga listan utser Regeringskansliet de finansiella rådgivare som i det enskilda fallet får lämna anbud. Normalt ges de tre till fem finansiella rådgivare som bedöms ha bäst förutsättningar att utföra uppdraget möjlighet att lämna anbud. Valet av vilka rådgivare som ska bjudas in i de enskilda fallen föregås av en beredning med en intern upphandlingsgrupp.

Vidare anförs i promemorian att det nya förfarings sättet vid köp av finansiella tjänster började tillämpas den 23 oktober 2007 och då ersatte en tidigare modell enligt vilken ramavtal användes. De senaste ramavtalen gällde tidsperioden den 1 oktober 2004–1 oktober 2007 och omfattade nio finansiella rådgivare, däribland Handelsbanken. Regeringskansliet har inte ingått något avtal med Handelsbanken om finansiell rådgivning under den tid som Mats Odell har ansvarat för utförsäljningarna av de statliga bolagen, varken enligt den tidigare eller enligt den numera tillämpade modellen. Handelsbanken har dock anmält intresse av att erbjuda rådgivning och

transaktionstjänster i sådana sammanhang, vilket framgår av den offentliga listan. Regeringskansliet har inte heller några andra avtal med Handelsbanken.

I promemorian anförs vidare att Mats Odell har ansvarat för försäljningarna av statens aktier i Telia Sonera (8 %), OMX, V&S och Civitas Holding (Vasakronan). Vid dessa försäljningar har i enlighet med vad som ovan anförts Handelsbanken inte anlåtats som finansiell rådgivare. Även för försäljningarna av de två resterande bolag som regeringen bemyndigats att överlåta, Nordea och SBAB, har andra rådgivare upphandlats.

Med anledning av den femte frågan vill Finansdepartementet framhålla följande när det gäller AP-fondernas reglering. AP-fonderna är statliga myndigheter som förvaltar statliga medel som avsatts till sådan särskild förvaltning som anges i 9 kap. 8 § regeringsformen. Fondernas organisation och verksamhet är reglerad i lag, nämligen lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), som behandlar Första–Fjärde AP-fonderna och Sjunde AP-fonden, samt lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden. Enligt denna reglering ska det för var och en av fonderna finnas en styrelse som ansvarar för fondens organisation och förvaltning. Styrelsens ledamöter utses av regeringen. Lagstiftningen ger de enskilda AP-fonderna en självständig ställning gentemot regeringen när det gäller den löpande verksamheten och innehåller bestämmelser som anger vilka tillgångar som fonderna får placera i samt ramarna för sådana placeringar. De medel som förvaltas av fonderna är enligt den ovan nämnda bestämmelsen i regeringsformen uttryckligen undantagna från regeringens disposition. Den beslutanderätt som regeringen avhänt sig genom lagregleringen av AP-fonderna kan inte återtas utan ett beslut av riksdagen. Det saknas mot denna bakgrund möjligheter för regeringen eller Mats Odell att direkt eller indirekt påverka AP-fondernas placeringar.

Vidare anförs i promemorian att i anmälan och utskottets promemoria nämns Hans Larsson och Lars O. Grönstedt. I anledning av detta kan nämnas att Mats Odell inte hade någon kontakt med och inte heller var bekant med Hans Larsson vid tiden för försäljningen av aktierna i Bellstasund AB. Finansdepartementet kan vidare bekräfta att Lars O. Grönstedt sedan den 10 september 2007 är ledamot i Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande.

I en skrivelse till Regeringskansliet den 5 november 2009 begärde utskottet svar på följande ytterligare två frågor.

- Var Regeringskansliets jurister eller andra experter involverade när Mats Odell gjorde sin bedömning?
- Beaktades vid bedömningen det som regeringens etikkommitté anförde och det som anförs i skrivelsen 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd? Gjordes en bedömning mot några andra bestämmelser eller riktlinjer?

Som svar översändes den 26 november 2009 en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A2.7.3).

I promemorian anförts som svar på den första frågan att bestämmelserna om vilka krav som ställs på statsråd återfinns i 6 kap. 9 § regeringsformen. Enligt paragrafens andra stycke får ett statsråd inte utöva allmän eller enskild tjänst. Han får heller inte inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom. Hur dessa bestämmelser ska tolkas har som konstitutionsutskottet framhållit utvecklats i flera olika sammanhang, bl.a. av regeringens etikkommitté och i skrivelsen 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd. Mats Odell har under sina många år som statsråd och riksdagsledamot i flera sammanhang haft anledning att ta del av ovan nämnda bestämmelser och uttalanden. Hans kunskaper och erfarenheter på området var givetvis av stor betydelse vid hans bedömning av om det var lämpligt att genomföra den aktuella försäljningen.

Som svar på den andra frågan anförts i promemorian att Mats Odell underrättade, i enlighet med gällande rutiner i Finansdepartementet för ändring av värdepappersinnehav, den dåvarande expeditions- och rättschefen vid Finansdepartementet efter det att försäljningen hade genomförts. Varken hon eller någon av de övriga jurister i Regeringskansliet som därefter haft anledning att sätta sig in i ärendet har ifrågasatt försäljningens lämplighet i det nu aktuella avseendet.

### **Utskottets ställningstagande – statsrådet Mats Odell**

Granskningen föranleder inget uttalande av utskottet.

### **Ärendet – utrikesminister Carl Bildt**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.7.4*, begärs att utskottet granskar omständigheterna kring utrikesminister Carl Bildts deltagande i regeringens beslut den 22 oktober 2009 att villkorligt frige Biljana Plavsic, som av FN:s krigsförbrytartribunal i Haag dömts för brott mot mänskligheten och som avtjänat delar av sitt fängelsestraff i Sverige. Carl Bildt har när regeringen tidigare prövat ansökningar om nåd enligt anmälan inte deltagit i besluten eftersom han har ansett sig jävig. Anmälan anser att när Carl Bildt genom sin pressekreterare denna gång motiverat sitt deltagande i beslutet med att ”det är krigsförbrytartribunalen som förordat en frigivning och regeringen som verkställer den”, ville han felaktigt ge sken av att regeringsbeslutet inte har inneburit en prövning i sak. Anmälan ifrågasätter om Carl Bildts agerande, som har inneburit att han ansett sin relation till Plavsic vara jävsgrundande vid ett beslut men inte ett annat, är förenligt med grundlagen.



### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagor A2.7.5–6*, samt en artikel i Svenska Dagbladet från den 22 oktober 2009 med rubriken Bodström anklagar Bildt för jäv.

## **Utredning i ärendet – utrikesminister Carl Bildt**

### *Bakgrund*

Biljana Plavsic, f.d. president i den serbiska delrepubliken Republika Srpska, dömdes 2003 av FN:s internationella krigsförbrytartribunal i Haag till elva års fängelse för brott mot mänskligheten för sin medverkan i kriget på Balkan under 1990-talet. Vid rättegången vittnade bl.a. utrikesminister Carl Bildt, som kommit i kontakt med Plavsic i sin tidigare egenskap som FN:s sändebud i Bosnien. Vittnesmålet gällde inte själva åtalspunkterna utan Plavsics agerande efter fredsavtalet, då hon anses ha samarbetat med väst. Carl Bildt beskrev hennes agerande som modigt eftersom det inneburit stora risker för henne själv. Biljana Plavsic avtjänade på egen begäran huvuddelen av straffet i Sverige.

Biljana Plavsic har tidigare vid två tillfällen ansökt om nåd av den svenska regeringen. Ansökningarna har avslagits. Carl Bildt deltog inte i dessa beslut.

När tiden för en möjlig villkorlig frigivning enligt svenska regler närmade sig kontaktade svenska myndigheter våren 2009 krigsförbrytartribunalen i Haag. Tribunalen godkände i september 2009 en villkorlig frigivning. Regeringen beslutade den 22 oktober 2009 att villkorligt frige Biljana Plavsic. Carl Bildt deltog i detta beslut.

### *Gällande regler*

Enligt 11 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt (tribunallagen) kan regeringen på tribunalens begäran besluta att en fängelsedom meddelad av tribunalen får verkställas i Sverige. Frågor om villkorlig frigivning prövas enligt samma paragraf av regeringen efter det att tribunalen fått tillfälle att yttra sig. Regeringen får i dessa fall besluta att villkorlig frigivning ska ske vid en senare tidpunkt än som följer av brottsbalken.

Av artikel 27 i stadgan för krigsförbrytartribunalen (ICTY-stadgan) följer att verkställighet av tribunalens fängelsedomar ska ske i enlighet med det verkställande landets gällande rätt. Av artikel 28 följer att det verkställande landet ska underrätta tribunalen när den dömdes enligt landets regler har rätt till villkorlig frigivning. Tribunalen ska då ta ställning till om villkorlig frigivning, med hänsyn till bl.a. brottets allvar, den dömdes risk för återfall och eventuellt samarbete med åklagaren, är lämplig.

De svenska reglerna för villkorlig frigivning från ett fängelsestraff finns i brottbalken. Av 26 kap. 6 § brottbalken följer att när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har verkställts, ska den dömde friges villkorligt. Om det, bl.a. med hänsyn till att den dömde på ett allvarligt sätt har misskött reglerna för verkställigheten, finns synnerliga skäl mot en villkorlig frigivning, får den skjutas upp.

I 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om jäv. Bestämmelserna är inte formellt tillämpliga för regeringen, men tillämpas ändå på regeringsärenden (se bl.a. regeringens skrivelse 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd s. 5). Den som är jävig i ett ärende ska inte föredra ärendet eller på annat sätt delta i beredningen eller avgörandet.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet den 28 januari 2010 begärt en redogörelse för ärendena rörande frigivningen av Biljana Plavsic och kommentarer till de uppgifter som lämnas in anmälan.

Som svar har den 5 mars 2010 överlämnats en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.7.5). Av promemorian framgår att regeringen den 26 april 2007 prövade och avlog Biljana Plavsics ansökan om nåd. Carl Bildt deltog inte vid beslutet sedan han enligt vad som antecknats i regeringsprotokollet anmält jäv. De 4 december 2008 prövade och avlog regeringen ytterligare en nådeansökan av Plavsic. Carl Bildt deltog inte vid regeringssammanträdet eftersom han befann sig på tjänsteresa. Den 22 oktober 2009 prövade regeringen frågan om villkorlig frigivning av Biljana Plavsic enligt 11 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt. Regeringen beslutade att Plavsic skulle friges villkorligt den 27 oktober 2009. Carl Bildt deltog i det beslutet. Inför besluten i de båda nådeärendena inhämtades inget yttrande från tribunalen. Så skedde däremot inför beslutet den 22 oktober 2009 varvid tribunalen, genom sin ordförande, uttalade: ”I am satisfied that mrs Plavsic should be granted early release in accordance with her entitlement to be released under Swedish law.”

Utskottet har därefter genom ytterligare en skrivelse till Regeringskansliet begärt en kommentar till påståendena om Carl Bildts jäv. Kommentaren borde enligt skrivelsen innehålla en redogörelse för hur Carl Bildt bedömt frågan om jäv vid regeringsbeslutet den 26 april 2007 och den 22 oktober 2009.

Som svar överlämnades den 24 mars 2010 en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.7.6) i vilken utrikesministern lämnar följande kommentarer. Varken de kontakter han haft med Biljana Plavsic, de uttalanden som han gjort om henne i sina vittnesmål eller någon annan omständighet har varit av sådan art att de utgjorde någon jävsgrund eller på annat sätt är ägnade att rubba förtroendet för hans opartiskhet. Han bedömde att det var av stor vikt för Sveriges förhållande till staterna på

västra Balkan och för honom som utrikesminister att vara med vid regeringsbeslutet den 22 oktober 2009, bl.a. med hänsyn till den roll Sverige har haft i de aktuella fredsprocesserna och Sveriges stöd till FN-tribunalen. I detta stöd ligger bl.a. att bistå vid verkställighet av fängelsedomar. Enligt tribunalens stadga och verkställighetsavtalet med Sverige är det tribunalen som har den yttersta kontrollen över strafftidens längd. Tribunalen var vid beslutet att överföra Plavsics straffverkställigheten införstådd med de svenska reglerna för villkorlig frigivning. Han bedömde att det i praktiken inte fanns något utrymme för regeringen att vid regeringssammanträdet den 22 oktober 2009, med iakttagande av Sveriges folkrättsliga förpliktelser, avvika från tribunalens bedömning i fråga om Plavsics villkorliga frigivning. Ett deltagande i beslutet såg han mot denna bakgrund som viktigt just för att markera detta. Några motsvarande hänsyn och överväganden var inte aktuella vid prövningen av Plavsics nådeansökan den 26 april 2007. För att hålla en klar rågång mot en eventuell jävsproblematik beslutade han därför att inte delta i det beslutet.

### **Utskottets ställningstagande – utrikesminister Carl Bildt**

Av tribunallagen följer att frågor om villkorlig frigivning, vid verkställighet i Sverige av tribunalens fängelsedomar, ska prövas av den svenska regeringen och i enlighet med svenska bestämmelser om förutsättningarna för en sådan frigivning. Tribunalen ska ges tillfälle att yttra sig över frågan om villkorlig frigivning men regeringen är vid beslutet inte bunden av tribunalens yttrande. Utskottet konstaterar därför att när regeringen den 22 oktober 2009 fattade beslut i ärendet om Biljana Plavsics villkorliga frigivning var det fråga om ett beslut där behörigheten både formellt och faktiskt låg hos den svenska regeringen. Det var inte endast fråga om att verkställa ett beslut som i praktiken fattats av tribunalen. Bedömningar av eventuella jävsförhållanden måste göras mot denna bakgrund.

Granskningen har emellertid enligt utskottets mening inte visat att det, vid något av de två regeringsbesluten, förelegat någon omständighet som utgjort någon jävsgrund för Carl Bildt eller som på något annat sätt varit ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet. Att han vid ett av tillfällena, för att som han själv uttrycker det hålla en klar rågång mot en eventuell jävsproblematik, anmälde hinder att delta på grund av jäv förändrar inte detta ställningstagande. Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

### **Ärendet – näringsminister Maud Olofsson**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.7.7*, begärs att utskottet granskar näringsminister Maud Olofssons roll i samband med miljöprövning av en vindkraftspark i Markbygden. I anmälan uppges att näringsmi-

nistern den 22 september 2008 var med om byggstarten av en vindkraftspark i Markbygden i Piteå kommun. Invigningen uppges, enligt ett inslag på TV4 Nyheterna den 22 november 2009, ha genomförts trots att formellt tillstånd för bygget saknades och miljöprövningen fortfarande pågick inom Regeringskansliet. Vidare uppges, enligt nyhetsinslaget, Maud Olofssons son vara en av de sju anställda på Svevind, ett av de två bolag som bygger vindkraftsparken i Markbygden, och ingå i dess ledningsgrupp. Enligt en uppgift i Piteå-Tidningen den 16 oktober 2009 ska vidare Maud Olofsson vid ett informellt EU-ministermöte om konkurrenskraft den 15 oktober 2009 i Umeå ha sagt att hon skulle göra allt hon kunde för att snabba på regeringsbeslutet.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet, *bilagor A2.7.8–9*, en utfrågning med näringsminister Maud Olofsson, *bilaga B9*, samt ett regeringsprotokoll från den 12 april 2007, *bilaga A2.7.10*.

## **Utredning i ärendet – näringsminister Maud Olofsson**

### *Bakgrund*

#### **Vindkraftsanläggningen i Markbygden**

I maj 2008 ansökte Markbygden Vind AB hos Piteå kommun om tillstånd enligt miljöbalken att bygga och driva en vindkraftsanläggning i Markbygden i Piteå kommun. Ansökan berörde ett ca 450 km<sup>2</sup> stort område med potential att etablera upp till 1 100 vindkraftverk. Markbygden Vind AB är ett dotterbolag till huvudägaren Svevind AB, och sedan maj 2008 är tyska Enercon delägare i bolaget.

Den 23 juni 2008 fattade kommunfullmäktige i Piteå kommun (dnr 08/KS301) beslut om, i linje med kommunstyrelsens förslag (2008-06-09, dnr 08/KS301), att enligt 17 kap. 3 § och 4 a § miljöbalken hos regeringen begära att regeringen skulle förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en storskalig vindkraftsetablering inom det s.k. Markbygdenområdet i Piteå kommun. Kommunfullmäktige beslutade även i enlighet med kommunstyrelsens förslag att enligt 17 kap. 6 § miljöbalken hos regeringen tillstyrka en storskalig vindkraftsetablering inom nämnda område.

Den 26 september 2008 beslutade regeringen att pröva tillåtligheten för vindkraftsparken i Markbygdenområdet i Piteå kommun och den 4 mars 2010 beslutade regeringen att bevilja ansökan från företaget Markbygden AB. Näringsminister Maud Olofsson deltog inte vid detta regeringsbeslut.

### *Pilotprojektet i Dragaliden*

Markbygden har två underprojekt, s.k. pilotprojekt, Dragaliden och Stor-Blåliden. Den 19 december 2007 fattade länsstyrelsens miljöprövningsdelegation beslut om att ge Markbygden Vind AB tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva 12 stycken vindkraftverk med tillhörande fundament, uppställningsplatser och tillfartsvägar i Dragaliden (551-10939-07). För projektering och byggande av projektet ansvarar Dragaliden Vind AB som är ett dotterbolag till Markbygden Vind AB. Bolaget började bygga anläggningen under hösten 2008 och vid årsskiftet 2009 togs de två första vindkraftverken i drift. Det var vid invigningen av det av länsstyrelsen godkända pilotprojektet Dragaliden som näringsminister Maud Olofsson tog det första spadtaget den 22 september 2008.

### **Vindkraftsanläggningen vid Gabrielsberget**

Under utredningen i ärendet har det kommit till utskottets kännedom att Svevind AB har ytterligare vindkraftsprojekt. Ett av dem av särskilt intresse för granskningen är Gabrielsberget i Nordmalings kommun där Svevind har fått tillstånd att bygga och driva 40 vindkraftverk. Miljötillståndet vann laga kraft i juni 2008 och bolaget har börjat bygga anläggningen som beräknas vara klar 2011. Gabrielsberget Vind AB, som är ett helägt dotterbolag till Svevind AB, kommer att uppföra anläggningen.

Den 27 september 2004 antog kommunfullmäktige i Nordmalings kommun detaljplan för uppförandet av 40 vindkraftsaggregat vid Gabrielsberget, då kommunen gjort bedömningen att rimliga justeringar som kunde föranledas av Miljödomstolens utslag kunde rymmas i planen (§113 dnr KS 2004.473). Sedan beslutet överklagats fattade Länsstyrelsen i Västerbottens län den 8 februari 2005 respektive den 14 juni 2006 beslut om att avslå de överklaganden som framstälts av boende i Aspeå respektive Vilhelmina norra sameby (beteckning 403-1256-2004, beteckning 403-7258-2006).

Regeringen har i ärendet om överklagande i fråga om detaljplan för Gabrielsberget, Nordmalings kommun, prövat kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen. Den 12 april 2007 fattade regeringen beslut (bilaga A2.7.10) om att inte ta upp vissa överklaganden då de saknade rättslig grund samt avslå överklagandena i övrigt. Av huvudprotokollet (2007-04-12, huvudprotokoll nr 15) vid det aktuella regeringsammansträdet framgår att Maud Olofsson var närvarande vid sammanträdet. Av Gula boken (Ds 1998:39) framgår att det i huvudprotokollet ska framgå om ett visst statsråd av någon orsak, t.ex. på grund av jäv, inte deltagit i ett beslut. I det aktuella huvudprotokollet förekommer inga uppgifter om jäv. Mot bakgrund av detta fattade utskottet beslut om att inleda en granskning av eventuellt jäv för näringsminister Maud Olofsson vid regeringens beslut om detaljplan för Gabrielsberget.

## *Gällande ordning*

### **Släktskapsjäv**

Enligt förvaltningslagen (1986:223) omfattar släktskapsjäv två fall. För det första utgör vissa släktskap absoluta jävsgrunder. Det gäller då saken angår eller ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon som är make, förälder, barn eller syskon till den som ska handlägga ärendet. För det andra kan även andra släktskap, svågerlag, samboende eller liknande förhållanden grunda jäv. Det krävs då att förhållandet är sådant att personen i fråga kan räknas som annan närstående.

I en kommentar till förvaltningslagens släktskapsjäv påpekar Tryggve Hellners och Bo Malmqvist att det för att klargöra släktskapsjävet innebär i förarbetena (prop. 1971:30 s. 355) har ansetts tillräckligt att i lagtexten bara nämna de släktskap som under alla omständigheter ska grunda jäv. Vidare blir vem som ska betraktas som "annan närstående" beroende av en bedömning från fall till fall där också andra omständigheter än släktskap har betydelse. Den som bor tillsammans med handläggaren under äktenskapsliknande förhållanden eller som har kommit överens med honom eller henne att ingå äktenskap eller att registrera sitt partnerskap bör regelmässigt räknas till denna kategori. Detsamma gäller morföräldrar, farföräldrar, barnbarn, svågrar, svägerskor och svärföräldrar. I dessa fall behövs vanligen inte någon närmare undersökning av om personen är "närstående". Släktskapsjäv kan även föreligga om det förhållande som primärt grundar jäv har upphört, t.ex. om två makar skilt sig eller två sambor flyttat isär (Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a uppl., 2007, s. 138).

När det gäller närståendebegreppet har det olika innehåll i olika lagar, och jävsregeln har inte den vidaste uppräknings, dvs. där man fäster vikt även vid avlägset släktskap (Eva Tiby, Domarjäv, 1993, s. 66). I förarbetena till 4 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken påpekades att graden av närstående ska bestämmas av en familjemässig relation, men också av den faktiska kontakten, samröret (prop. 1973:30 s. 115).

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen granskat frågor om jäv för statsråd. Framför allt har denna granskning avsett frågor om aktieinnehav eller andra frågor om intressejäv eller tvåinstansjäv. Det finns inga tidigare granskningar som gällt frågor om släktskapsjäv för ett statsråd.

Vid ett par tidigare tillfällen har utskottet granskat frågor om statsråds ansvar för en jävssituation på departementet som uppkommit på grund av släktskap.

Under våren 2005 granskade utskottet försvarsminister Leni Björklunds handlande eller underlåtenhet att handla för att undvika att en jävssituation uppkom inom Försvarsdepartementet (bet. 2004/05:KU20). Frågan gällde en begäran från Försvarets materielverk om undantag från vissa lagregler om offentlig upphandling, som regeringen har möjlighet att besluta. Begä-

ran avsåg ett medgivande om att verket bl.a. hos Kockums AB Karlskronavarvet skulle få upphandla vissa tjänster för marinens korvetter. Regeringen beslutade om det begärda medgivandet. Föredragande statsråd var Leni Björklund. Beslutet kontrasignerades av en departementssekreterare, som var son till vice ordföranden i Kockums. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande.

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen skall delta i handläggningen av ett ärende om det finns omständigheter som riskerar kunna leda till att förtroendet till opartiskhet rubbas. För att förebygga risken för att jäv uppstår är det angeläget att Regeringskansliet bl.a. beaktar vikten av kunskaper i förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjuder vidareutbildning i förvaltningsrätt.

Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Med hänsyn till att försvarsministern inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet kan hon emellertid inte kritiseras för att jäv förelåg. Enligt utskottets mening var det en lämplig åtgärd av försvarsministern att begära att chefer och handläggare på Försvarsdepartementet informeras om jävsbestämmelserna efter att händelsen blev känd för henne.

I en reservation (m, fp, c, kd) uttalades följande.

Enligt utskottets mening har en departementschef ett allmänt ansvar för förhållandena på sitt departement. Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Försvarsministern borde ha tillsett att kunskaperna om jävsbestämmelserna är väl kända och tillämpas i varje ärende.

Under förra året granskade utskottet kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths ansvar för och handläggning av en uppkommen situation på Kulturdepartementet. Situationen bestod enligt anmälan av delikatessjäv i presstödsfrågan för statssekreteraren Ingrid Eiken genom att hon är gift med Odd Eiken, ledamot i Svenska Dagbladets styrelse. I anmälan anfördes vidare att ansvaret för frågorna om presstöd, sedan förhållandet uppmärksammats i pressen den 20 november 2008, fördes över till statssekreteraren på Justitiedepartementet Magnus G Graner.

Till grund för granskningen låg bl.a. två promemorior upprättade på Kulturdepartementet samt en utfrågning med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande.

Förvaltningslagen är formellt inte tillämplig på regeringsärenden. Enligt utskottets mening är det emellertid mycket viktigt att bestämmelserna för jäv följs i Regeringskansliet. Jävsreglerna gäller den person som ska ta sådan befattning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången genom att obehörigen gynna eller missgynna någon. Från jäv kan enligt förvaltningslagen bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Om risk föreligger att det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för att ett ärende handläggs på ett opartiskt sätt är det enligt utskottets mening angeläget att Regeringskansliet vidtar åtgärder för att motverka detta.

Odd Eiken valdes in i styrelsen för HB Svenska Dagbladet AB & Co i april 2007. Detta var en händelse som gav anledning till ställningstagande i frågan om jäv. Utskottet konstaterar att statssekreterare Ingrid Eiken deltagit i alla delar av handläggningen av presstödsfrågorna fram till den 18 november 2008. Med anledning av att kommissionen inkommit med en preliminär uppfattning om huruvida presstödet är förenligt med den inre marknaden fördes då ansvaret för frågorna över till statssekreteraren i Justitiedepartementet Magnus G Graner.

Utskottet konstaterar att kulturministern i ett tidigt skede kände till den situation som kunde anses grunda jäv. Enligt utskottets mening borde ovan nämnda åtgärd genast ha vidtagits när frågan om jäv uppkommit. Så skedde inte. Statsrådet bär ansvaret för detta.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

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

- Stämmer uppgiften att näringsminister Maud Olofssons son är anställd hos Svevind AB? Om ja: Vilken befattning har han och sedan vilket datum har han varit anställd?
- Om Maud Olofssons son var anställd på Svevind AB vid tidpunkten för regeringens beslut om detaljplan för Gabrielsberget, vilken bedömning har Maud Olofsson gjort i frågan om jäv?
- Vilka kommentarer ger granskningsanmälan och innehållet i denna promemoria i övrigt anledning till?

Som svar översändes den 2 mars 2010 en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A2.7.9).

I svarspromemorian anförs att Maud Olofssons son sedan februari 2008 är anställd vid Svevind AB, där han är IT-ansvarig. Maud Olofssons son var således inte anställd vid Svevind AB vid tidpunkten för regeringens beslut om detaljplanen för Gabrielsberget. I övrigt föranleddes inga särskilda kommentarer.

Därefter har utskottet genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på ytterligare frågor:

- När påbörjade Svevind AB sin rekryteringsprocess för den tjänst som Maud Olofssons son innehar sedan februari 2008?
- När fattade Svevind AB beslut om att anställa Maud Olofssons son som IT-ansvarig?
- Har Maud Olofssons son innehaft någon praktiktjänst, annan tillfällig anställning eller konsultuppdrag hos Svevind AB innan dess att han anställdes som IT-ansvarig i februari 2008?
- Om Maud Olofssons son innehaft någon annan form av anställning eller uppdrag för Svevind AB vid tidpunkten för regeringsbeslutet för Gabrielsberget (den 12 april 2007) eller om startpunkten för rekryter-



ingsprocessen eller beslut om anställning föregår tidpunkten för det aktuella regeringsbeslutet, vilken bedömning har Maud Olofsson gjort i frågan om jäv?

Som svar översändes den 23 mars 2010 en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A2.7.10).

I svarspromemorian anfördes att det i Regeringskansliet saknas närmare uppgifter om de förhållanden som utskottet efterfrågar. Vidare framgår att näringsministern för egen del önskar framföra att Regeringskansliet saknar skäl att detaljerat hålla reda på vilka anställningsförhållanden statsrådets anhöriga har.

### *Utfrågning med näringsminister Maud Olofsson*

Utskottet höll den 20 april 2010 en utfrågning med näringsminister Maud Olofsson (bilaga B9).

Maud Olofsson inledde med att kommentera en del av de uppgifter som förekommit i medier, bl.a. det uttalande som hon enligt uppgift i tidningsartiklar skulle ha gjort i samband det informella ministerrådmötet i Umeå där hon skulle ha sagt ”jag ska göra allt vad jag kan för att snabba på regeringsbeslutet i ärendet om Markbygden”. Maud Olofsson påtalade att hon inte mindes om orden föll exakt så men menade att uttalandet ska ses mot bakgrund av att det i Sverige normalt tar väldigt lång tid att få en ansökan om att få uppföra vindkraftverk slutligt prövad. Vidare anförde hon att det är en självklarhet för regeringen att alltid, så långt som möjligt, snabba på hanteringen av ärenden, inte minst då det rör enskilda.

På frågan om jäv dementerade näringsministern en medieuppgift om att hon i ett tidigt skede skulle ha anmält jäv i Markbygdenärendet. Hon omtalade att hon visserligen hade talat med expeditionschefen om den lite speciella situation som rådde för hennes del i ärendet, men det resulterade inte i ett ställningstagande om jäv i detta skede. Frågan om jäv görs vid varje enskilt regeringssammanträde eftersom det först är då samtliga relevanta omständigheter för jävsprövningen är för handen.

Vidare beskrev statsrådet hur frågor om jäv granskas inför regeringssammanträdena. Hon framhöll att det är viktigt att komma ihåg att det ytterst är varje statsråd som måste identifiera om han eller hon är jävig i ett enskilt ärende. Till deras hjälp finns i första hand expeditionscheferna som inför varje regeringssammanträde, så långt möjligt, går igenom alla ärenden för att identifiera om jäv skulle kunna föreligga i något fall. När det gäller att ta ställning till om jäv föreligger i ett enskilt ärende tar statsråden även stöd av juristerna på departementet.

Maud Olofsson påpekade att hon inte behövt ta ställning till om hon varit jävig och inte borde delta i beslutet att ge tillstånd till vindkraftsparken i Markbygden, då hon vid tidpunkten för de båda sammanträden som gällt Markbygden har haft externa engagemang. Rent allmänt menade hon dock att hon hade svårt att se att ett statsråd skulle kunna vara jävig och

inte borde delta i ett beslut som rörde arbetsgivaren till en anhörig till statsrådet. Hon menade vidare att det i diskussioner om jäv är viktigt att se till att statsråden *kan* fatta beslut. Till exempel menade hon att det skulle kunna bli besvärligt för statsministerns barn en gång i tiden om de inte kan jobba någonstans som rör något samhällsområde eftersom statsministern är ansvarig för alla beslut. Det finns tydliga regler för hur jävsförhållandena ska redas ut och vad som ska gälla.

På de konkreta frågorna om hur förhållandena var för hennes son, Per Olofsson, i april 2007 när beslut fattades avseende Gabrielsberget svarade näringsminister Maud Olofsson att hennes son vid den tidpunkten var anställd på företaget Dialect. Hennes son inledde diskussioner med Svevind på hösten 2007 och anställdes en månad senare, i oktober, och påbörjade sitt arbete i februari. Hon instämde även i påståendet att hennes son inte heller haft några andra åtaganden som praktik, prao eller andra uppdrag under 2007 på Svevind. Maud Olofsson dementerade även uppgifter som förekommit i medier om att hennes son skulle vara chef eller delägare i Svevind, utan han är anställd och arbetar med datorer på företaget.

#### **Utskottets ställningstagande – näringsminister Maud Olofsson**

Granskningen föranleder inget uttalande av utskottet.

## 3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

### 3.1 Regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring samt statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan

#### Ärendena

När det gäller vissa frågor om socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen behandlar utskottet två anmälningar som rör delvis samma frågeställningar, nämligen dels frågor om styrning av Försäkringskassan genom uttalanden, dels frågor om beredning av lagändringar m.m. Efter en presentation av anmälningarna och en gemensam bakgrund om de senaste årens reformer i anslutning till sjukförsäkringsområdet behandlas först frågor om styrning av Försäkringskassan genom uttalanden. Dessa har berörts i båda anmälningarna och avser lagändringar år 2008. Därefter behandlas frågor om bl.a. beredning under 2009 av lagärenden med ikraftträdande den 1 januari 2010 som omfattas av den senare av de två anmälningarna.

#### *Anmälningarna*

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 29 januari 2009, *bilaga A3.1.1*, begärs att konstitutionsutskottet ska granska om statsrådet Cristina Husmark Pehrsson, genom uttalanden i olika massmedier och genom kontakter mellan Socialdepartementet och Försäkringskassan, agerat i strid med bestämmelserna i 11 kap. 7 § regeringsformen. Även i en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 26 januari 2010 pekar anmälarna på uttalanden som statsrådet har gjort i massmedier.

Vidare begär anmälarna i sistnämnda anmälan att konstitutionsutskottet ska granska regeringens och statsrådet Cristina Husmark Pehrssons hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring, *bilaga A3.1.2*. Anmälarna riktar huvudsakligen in sig på beredningen av vissa ärenden och de tider som stått till buds för genomförande samt på styrningen av Försäkringskassan.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. fyra promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet), *bilagor A3.1.3–6*, samt utfrågningar med statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B12* och statsrådet Cristina Husmark Pehrsson, *bilaga B8*.

## Bakgrund

### *2008 års lagändringar*

Den 1 juli 2008 trädde regler i kraft som innebär bl.a. att en rehabiliteringskedja infördes med fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan. Under de första 90 dagarna i en sjukperiod ska Försäkringskassan bedöma om den försäkrade har förmåga att klara sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder. Från och med dag 91 i en sjukperiod innebär prövningen av rätten till sjukpenning att Försäkringskassan även ska beakta om den försäkrade kan utföra något annat arbete hos arbetsgivaren. Om Försäkringskassan begär det ska den försäkrade därvid lämna ett utlåtande av sin arbetsgivare. Från och med dag 181 i en sjukperiod ska det dessutom bedömas om den försäkrade kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden i övrigt eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Reglerna innebär vidare att sjukpenning med 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) i regel endast ska betalas ut under 364 dagar inom en ramtid av 450 dagar. Personer som fått sjukpenning med 80 % av SGI under maximalt antal dagar kan efter skriftlig ansökan beviljas förlängd sjukpenning. Förlängd sjukpenning betalas ut med 75 % av SGI. Ersättningstiden är begränsad till 550 dagar. Om det finns synnerliga skäl kan sjukpenning med 80 % av SGI medges efter den begränsade tiden.

Övergångsbestämmelser har gällt för personer som vid ikraftträdandet hade uppburit det maximala antalet dagar med sjukpenning, dvs. 364 dagar. För dessa personer kunde förlängd sjukpenning alltid lämnas för 550 dagar, längst t.o.m. den 1 januari 2010.

Från och med den 1 juli 2008 gäller också att sjukersättning endast ska komma i fråga om den försäkrades arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt. Den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades därmed. Övergångsregler gäller för personer som uppbar tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning vid ikraftträdandet. Dessa personer ska kunna beviljas tidsbegränsad sjukersättning med ytterligare en eller flera perioder om sammanlagt högst 18 månader, dock längst t.o.m. december 2012.

### *Kort om 2010 års lagändringar*

I propositionen Kompletterande förändringar i sjukförsäkringen, m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete (prop. 2009/10:45) lämnades förslag om kompletterande åtgärder för att personer som har varit långvarigt sjukskrivna ska kunna återgå till arbetslivet. Det föreslogs att en försäkrad i vissa fall ska kunna få förlängd sjukpenning utöver de då gällande 550 dagarna. Detta ska bl.a. gälla när den försäkrade vårdas intagen på sjukhus eller på annat sätt får omfattande vård, utan att vara intagen på sjukhus.

I propositionen föreslogs också att en försäkrad vars sjuk- eller aktivitetsersättning har upphört ska kunna återfå sin tidigare sjukpenninggrundande inkomst. Sjukpenning ska kunna betalas ut tidigast efter tre kalendermånader från det att sjuk- eller aktivitetsersättningen har upphört. Sjukpenning eller förlängd sjukpenning kan dock alltid lämnas i sådana situationer när dessa förmåner kan lämnas utan någon tidsbegränsning. Till följd av förslaget om rätten för en försäkrad att återfå sin tidigare sjukpenninggrundande inkomst föreslogs även en förändring i villkoret vid beräkning av föräldrapenning, anfördes det i propositionen.

Dessutom föreslogs att det ska regleras i lag att bedömningen av nedsättningen av arbetsförmågan för en försäkrad som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska avse förmågan att delta i det aktuella programmet.

Vidare föreslogs i propositionen att om en försäkrad har lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program på grund av sjukdom ska Försäkringskassan vid bedömningen av arbetsförmågan, utöver vad som redan gäller, beakta den försäkrades förmåga att delta i ett sådant program. Detta gäller i de fall den försäkrade har möjlighet att återinträda i programmet.

Ändringarna föreslogs träda i kraft den 1 januari 2010.

Vid utskottsbehandlingen föreslog socialförsäkringsutskottet en följdändring i 3 kap. 10 b § AFL. Ändringen innebar att den hänvisning som enligt då gällande bestämmelser gjordes till 10 a § första–sjätte styckena i stället görs till första–åttonde styckena samt tionde stycket. Riksdagen biföll utskottets förslag.

Propositionen Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen – stöd till personer som varit långvarigt sjukfrånvarande och familjehemsföräldrar (prop. 2009/10:49) innehåller förslag till ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring till följd av de reformerade reglerna i sjukförsäkringen, vilka trädde i kraft den 1 juli 2008. Det föreslogs att för den som ansöker om arbetslöshetsersättning och som har varit långvarigt sjukfrånvarande får den tid under vilken den sökande har varit förhindrad att arbeta (s.k. överhoppningsbar tid) omfatta upp till tio år vid beviljande av en ny ersättningsperiod. För denna grupp föreslogs även att tid då sådant förvärvsarbete har utförts som legat till grund för en tidigare beviljad ersättningsperiod får räknas ytterligare en gång, om vissa villkor är uppfyllda. En f.d. medlem i en arbetslöshetskassa, som inte kan beviljas ytterligare sjukpenning eller vars tidsbegränsade sjukersättning upphör och som återinträder i en arbetslöshetskassa, föreslogs under vissa förutsättningar kunna få ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen redan efter tre månaders medlemskap. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om viss schablonberäkning av de villkor för rätt till ersättning som får gälla för denna grupp. Dessa regler föreslogs gälla fr.o.m. den 1 januari 2010 t.o.m. den 31 januari 2013.

Slutligen innehåller propositionen ett förslag om att sådan tid då en sökande varit förhindrad att arbeta på grund av uppdrag att ta emot barn i familje- eller jourhem, under vissa förutsättningar, ska betraktas som överhoppningsbar tid vid bestämmande av ramtid. Med ramtid menas en viss tidsperiod före det att den sökande blev arbetslös.

Lagändringarna i denna del föreslogs träda i kraft den 1 januari 2010.

## **Utredning – statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan**

### *Regeringsformen om förvaltningsmyndigheternas lydadsplikt*

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 regeringsssammanträde. 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 (7 kap. 4 § regeringsformen). Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är dock 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 11 kap. 7 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rätts-säkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Det ovan sagda utesluter dock inte informella kontakter. Konstitutionsutskottet har i betänkande KU 1986/87:29 om ledningen av den statliga förvaltningen framhållit (s. 13–14) att det 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. Det var enligt utskottet över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Det svenska systemet kännetecknas emellertid av att regeringsbesluten fattas av regeringen som kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kunde inte förnekas. Därför borde de informella kontakterna vara mer inriktade på information än styrning. Enligt utskottet utgjorde de informella kontakterna i samband med sådan ärendehandläggning som avses i 11 kap. 7 § regeringsformen ett särskilt problem. Det torde inte vara möjligt att undvika informella kontakter ens i dessa sammanhang, men enligt utskottets uppfattning borde återhållsamheten vara mycket stor. I särskilt hög grad borde de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte. Utskottet fann slutligen anledning att understryka att myndigheten oavsett vilka informella kontakter som förekommit bär det fulla och slutgiltiga ansvaret för besluten i det enskilda fallet.

### *Kort om vissa rättskällor*

Författningstexten är den primära rättskällan.

Utredningsbetänkanden och departementspromemorior är viktiga förarbeten. I den mån förslagen accepteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet är det ofta i betänkandet eller promemorian som man finner en mer utförlig bakgrund till den sedermera antagna lagen. Både den allmänna motiveringen, där man finner de principiella och sakliga skälen till utformningen, och författningsskomentaren till de olika bestämmelserna, där sådant som den närmare omfattningen i skilda hänseenden, förhållande till annan lagstiftning etc. behandlas, är därför av stor betydelse. Det gäller bara att kontrollera att dessa uttalanden inte blivit överspelade under lagstiftningsärendets gång. (Ulf Bernitz m.fl., *Finna rätt – Juristens källmaterial och arbetsmetoder*, 10 uppl., 2008, s. 109.)

### *Synnerliga skäl i 2008 års lagändring*

Som framgått ovan under bakgrund, innebär de regler som infördes den 1 juli 2008 bl.a. att sjukpenning med 80 % av SGI endast ska utbetalas under 364 dagar under en ramtid av 450 dagar, men om det finns synnerliga skäl kan sjukpenning med 80 % av SGI medges efter den begränsade tiden.

När det gäller bestämmelsen att sjukpenning med 80 % av SGI kan medges efter den begränsade tiden när det finns synnerliga skäl, företog regeringen i propositionen En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete (prop. 2007/08:136) vissa ändringar i förhållande till förslaget i den departementspromemoria (Ds 2008:4) som legat till grund för förslaget och varit föremål för remissbehandling.

I departementspromemorian anfördes följande (s. 138).

I vissa fall saknar en tidsgräns betydelse för att åstadkomma en snabbare arbetsåtergång. Det rör sig om fall där den försäkrade drabbats av en mycket allvarlig sjukdom. Det är då motiverat att den försäkrade ska få fortsatt sjukpenning med 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Erfarenheter av sådana undantag både från Sverige och andra länder är att fler och fler sjukdomstillstånd definieras som undantagsfall. Därför är det viktigt att avgränsningen är tydlig och medför restriktivitet. Särskilda skäl bör därför endast komma i fråga vid allvarliga sjukdomar av livshotande karaktär. Exempel på sådana är vissa tumörsjukdomar, neurologiska sjukdomar såsom ALS och när den försäkrade väntar på transplantation av ett vitalt organ.

Förslaget mötte kritik från flera remissinstanser (prop. 2007/08:136 s. 79–80). Enligt Försäkringskassan var de kriterier som angetts för när sjukpenning med 80 % skulle kunna fortsätta betalas ut inte tillräckligt tydliga för att ge förutsättningar för en likformig tillämpning. Svenskt Näringsliv befarade att de olika situationer då särskilda skäl kan anses föreligga, kunde bidra till både begreppsförvirring och rättsosäkerhet. TCO ansåg att diskussionen om vilka sjukdomar som är livshotande, och under vilken period de kommer att vara det, leder till tolkningssvårigheter. Karolinska Institutet ansåg att förslaget om att vissa sjukdomar ska kunna ge högre ersättningsnivå var synnerligen problematiskt och att denna del av förslaget borde strykas helt.

Regeringen anförde följande i propositionen (s. 80–81).

Regeringen är medveten om de problem som remissinstanserna tar upp men anser att det inte är rimligt att tidsbegränsa ersättning för en person som lider av en allvarlig sjukdom i de fall en tidsgräns med all sannolikhet saknar betydelse för att åstadkomma återgång i arbete. Regeringen anser att det behövs ett förtydligande om att det ska vara en restriktiv tillämpning och föreslår därför att det ska röra sig om synnerliga skäl och att det endast bör omfatta personer som är arbetsoförmögna på grund av mycket allvarliga sjukdomar. Exempel på sådana sjukdom[ar] är vissa tumörsjukdomar, neurologiska sjukdomar såsom ALS eller om den försäkrade väntar på transplantation av ett vitalt organ. Om sådana synnerliga skäl föreligger kan sjukpenning motsvarande 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten beviljas även sedan den försäkrade påbörjat en ersättningsperiod med förlängd sjukpenning (se avsnitt 9.10) och därefter.

Den 18 juni 2008 beslutade Försäkringskassan om allmänna råd att gälla från den 1 juli 2008 (FKAR 2008:4) som bl.a. avsåg bestämmelserna i 3 kap. 4 § tredje stycket och 10 a § andra stycket i lagen om allmän försäkring:

#### Allmänna råd

För att synnerliga skäl ska finnas i ett ärende krävs både att sjukdomen är mycket allvarlig och att arbetsförmågan på grund av den sjukdomen är nedsatt i alla former av arbete (prop. 2007/08:136, s. 80 f.). Med mycket allvarlig sjukdom bör avses att den försäkrades hälsotillstånd är så nedsatt att det, inom de närmaste månaderna, finns ett påtagligt hot mot hans eller hennes liv. Med mycket allvarlig sjukdom bör även jäm-



ställas ett mycket allvarligt sjukdomstillstånd. Det bör vara fråga om en sjukdom som med stor sannolikhet innebär att den försäkrade inte kommer att kunna arbeta igen.

Den 9 juli 2008 beslutade Försäkringskassan att de allmänna råden till 3 kap. 4 § tredje stycket och 10 a § andra stycket lagen om allmän försäkring om sjukpenning och rehabiliteringsersättning skulle upphöra att gälla fr.o.m. den 9 juli 2008.

### *Uttalanden m.m.*

Anmälan daterad den 29 januari 2009 (bilaga A3.1.1) gäller styrning av Försäkringskassan dels genom uttalanden i massmedier, dels genom kontakter.

I Sveriges Radio – Ekot den 4 juli 2008 har Cristina Husmark Pehrsson, enligt lyssna-igen-funktionen på Sveriges Radios webbplats, uttalat:

I propositionen så står det inget om att det ska vara något livshotande tillstånd för att få 80 %. Det står att man vid synnerliga skäl vid allvarliga sjukdomar ska ha fortsatt 80 % och det finns ingen bortre gräns när det gäller det. Jag har i efterhand sett det här brevet och påpekat för Försäkringskassans ledning att jag tycker att det inte var en bra formulering. Sedan kan jag inte lägga mig i deras tolkning och tillämpning.

I Svenska Dagbladet den 4 juli 2009 ("Tolkning av sjukregler ses över") uppges Cristina Husmark Pehrsson ha sagt till Tidningarnas telegrambyrå (TT) att Försäkringskassans formulering i ett brev som gått ut till långtids-sjukskrivna var olycklig samt uttalat följande.

Det finns ingen som är allvarligt sjuk som kommer att bli utan ersättning. För dem finns ingen bortre gräns.

I artikeln uppges vidare att Försäkringskassan efter ett krismöte med Socialdepartementet backar och har lovat att se över både tolkningen och formuleringen.

Vidare har utskottet uppmärksammat uttalanden av statsrådet dels i en intervju i Sveriges Radio den 3 juli 2008, vilken man har kunnat höra i lyssna-igen-funktionen på Sveriges Radios webbplats, dels i en artikel i Dagens Nyheter ("Cancersjuk för frisk för ersättning"), vilken enligt uppgift på tidningens webbplats publicerats den 4 juli 2008 kl. 7.14. I artikeln uppges att Cristina Husmark Pehrsson "menar att Anna fått ett felaktigt besked från Försäkringskassan" (att bara den som ligger på sin dödsbädd kan få sjukpenning efter ett och ett halvt år).

Vidare citeras bl.a. följande uttalanden av Cristina Husmark Pehrsson.

– Det fanns en formulering om att "mycket allvarlig sjukdom" betyder att den är direkt livshotande i en departementspromemoria. Men den formuleringen finns inte i den proposition som tagits i riksdagen och det är inte så bestämmelserna ska tillämpas. Har man mycket allvarlig sjukdom kan man få fortsatt sjukpenning på 80 procents nivå och det finns ingen fast stoppunkt för hur länge man kan få det, säger socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson. [– – –]

– Jag har påpekat för Försäkringskassan att det är en olycklig och felaktig formulering, säger ministern.

Det sistnämnda uttalandet avsåg det brev som Försäkringskassan sänt till en person med förnamnet Anna.

I intervjun i Sveriges Radio den 3 juli uttalade Cristina Husmark Pehrsson bl.a. följande.

– Jag har tagit del av brevet som Försäkringskassan skickat ut och jag gjorde själv en notering att detta var inget väl formulerat brev. Det är så här att är man sjuk och efter ett år, och man då har en 80-procentig sjukpenning, bedöms man ha allvarlig sjukdom och det är synnerliga skäl så kan man fortsatt få 80 % ett och ett halvt år. Har man ingen allvarlig sjukdom så att säga kan man också få fortsatt sjukpenning, en förlängd sjukpenning på 75 %, och båda de här två gäller i ytterligare ett och ett halvt år. Jag vill också säga att jag beklagar om den som är sjuk får ett bemötande som är felaktigt eller inte värdigt, och jag kan bara beklaga om det har blivit en felformulering, för något livshotande tillstånd står det inte i propositionen om.

– I den departementsskrivelse som föregick propositionen så stod en notis om livshotande tillstånd, men det togs bort i propositionen. Där står inget om livshotande tillstånd. Det står att en fortsatt 80 % sjukpenning det ska tillämpas restriktivt och det ska vara vid allvarlig sjukdom och synnerliga skäl om man ska få 80 % fortsättningsvis också i ett och ett halvt år. I annat fall ansöker man som vanligt med en förlängd sjukpenning med 75 %.

– Jag utgår från att Försäkringskassan nu tittar över formuleringen i brevet och vad det kan få för konsekvenser. Själv kommer jag naturligtvis att noga följa den tillämpning av lagstiftningen som riksdagen har beslutat om.

I anmälan daterad den 26 januari 2010 (bilaga A3.1.2) uppmärksammas att Cristina Husmark Pehrsson, sedan en artikel publicerats på Dagens Nyheters sida för debatt, har gjort ett uttalande som publicerats i en artikel på samma tidnings webbplats den 2 december 2009 som anmälarna har pekat på. I artikeln återges även andra uttalanden. Den del av artikeln som avser uttalanden av och frågor till Cristina Husmark Pehrsson återges nedan.

– Min uppfattning är att är man svårt sjuk och inte har arbetsförmåga så ska man inte prövas mot hela arbetsmarknaden. Med anledning av detta vill jag säga två saker. Jag kommer att ge ett uppdrag till Försäkringskassan att göra en analys av hur domstolarnas utslag stämmer överens med de tillämpningsföreskrifter som Försäkringskassan skriver utifrån lagstiftningens intentioner, säger Cristina Husmark Pehrsson till DN.se.

Hon lovar också att bjuda in debattartikelns författare till ett samtal där hon ska "lyssna noga på vad de säger". Enligt den information hon har fått har nämligen Försäkringskassan varit i kontakt med onkologer och parterna har varit tämligen överens vad gäller rehabiliteringskedjan. Är man inte det nu vill socialförsäkringsministern få veta det.

*Känner du att lagstiftningen är tydlig nog?*

– Intentionerna är glasklara. Svårt sjuka och cancersjuka har, efter ett års sjukskrivning, möjlighet till fortsatt sjukpenning på 80 procent utan bortre parentes. Det visar att vi månar om den här gruppen. De som inte är så svårt sjuka har 75 procent på två och ett halvt år. För de

som lämnar sjukförsäkringen efter denna tid och är fortsatt sjuka ska heller inte gå över till arbetsförmedlingen som andra ska, säger Husmark Pehrsson.

– De som står under vård och behandling – eller är psykiskt sjuka – och vars hälsotillstånd faktiskt kan försämrans av att delta i en arbetsintroduktion, de ska bli bedömda att vara kvar i sjukförsäkringen. Intentionerna är väldigt tydliga.

*Det är alltså Försäkringskassan som tillämpar lagen fel?*

– Jag har inte och får inte ha en uppfattning om det. Därför tycker jag att det kommer att bli bra för både oss som lagstiftare och för Försäkringskassan som tillämpare att få tydlighet i detta när vi nu ska se över de domar som kommit. Det är alltid så vid början av en ny lagstiftning eller nya reformer att det ofta krävs ett antal domar för att få en praxis.

### *Tidigare granskningar*

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om uttalandet varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig angående statsråds rätt att göra uttalanden samt att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet uttalat att avsikten med ett uttalande samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Detta framhöll utskottet exempelvis vid 2003 års granskning av statsrådet Jan O. Karlsson som i ett uttalande hade ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning när det gällde inhysning av asylsökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

Därefter granskade utskottet under riksmötet 2007/08 bl.a. ett uttalande som gjorts av statsrådet Åsa Torstensson angående Post- och telestyrelsens allmänna råd. Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida (bet. 2007/08:KU20 s. 159). Våren 2009 granskade utskottet bl.a. ett uttalande av folkhälsominister Maria Larsson. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande (bet. 2008/09:KU20 s. 295) att statsråd bör iaktta en viss

försiktighet i sina kontakter med myndigheter för att inte riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer myndigheterna. Granskningen i det då aktuella ärendet föranledde inte något särskilt uttalande.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt information om huruvida det förekommit kontakter mellan Regeringskansliet och Försäkringskassan angående Försäkringskassans tolkning av bestämmelserna i 3 kap. 4 § tredje stycket och 10 a § andra stycket lagen om allmän försäkring samt om vad som i så fall förevarit vid dessa kontakter. Vidare har utskottet begärt kommentarer om de ändringar som förevarit i författningstexten respektive motivetexten från departementspromemorian (Ds 2998:4) till propositionen (prop. 2007/08:136) angående särskilda respektive synnerliga skäl för sjukpenning med 80 % efter den begränsade tiden. Utskottet har också begärt information om varför statsrådet valt att redan den 3–4 juli 2008 gå ut och kommentera Försäkringskassans tillämpning av de nya reglerna. Slutligen har utskottet begärt kommentarer med anledning av Cristina Husmark Pehrssons uttalanden i artikeln på Dagens Nyheters webbplats den 2 december 2009.

Som svar översändes den 5 mars 2009 och den 23 mars 2010 promemorior som upprättats inom Socialdepartementet (bilagor A3.1.3–4).

I promemorian den 5 mars 2009 uppges att ett möte ägde rum på förmiddagen den 4 juli 2008. På detta möte närvarade förutom personal från Försäkringskassan även en politiskt sakkunnig tjänsteman samt det inom området sakkunniga ämnesrådet som medverkade per telefon.

Mötet, som enligt promemorian kom till stånd på Försäkringskassans initiativ, föranleddes av den uppmärksamhet i medierna som ett brev som sänts ut från Försäkringskassan hade givit upphov till. En formulering i brevet hade uppfattats så att sjukpenning kunde utbetalas längre än ett år endast om det förelåg ett påtagligt hot mot den försäkrades liv inom tre månader. I den departementspromemoria (Ds 2008:4) som föregick propositionen om de aktuella förslagen om ändring i lagen om allmän försäkring, och som remitterades, fanns angivet att sjukpenning för fler än 364 dagar endast borde komma i fråga vid allvarliga sjukdomar av livshotande karaktär.

Denna formulering återfinns inte i propositionen, framhålls det i promemorian. I propositionen uttrycks att regeringen inte ansåg det vara rimligt att tidsbegränsa ersättning för en person som lider av en allvarlig sjukdom i de fall en tidsgräns med all sannolikhet saknar betydelse för att åstadkomma återgång i arbete. Vidare förtydligade regeringen att tillämpningen skulle vara restriktiv, att det skulle röra sig om synnerliga skäl och att det endast borde omfatta personer som är arbetsoförmögna på grund av mycket allvarliga sjukdomar.

Vid mötet den 4 juli 2008 hänvisades till de aktuella sidorna (s. 80–81) i propositionen. Enligt promemorian gjordes det inte någon tolkning av ifrågavarande bestämmelser. Inte heller lämnades det några direktiv om tillämpning.

I promemorian den 23 mars 2010 lämnas följande kommentarer om förändringarna i författningstexten respektive motivtexten från departementspromemorian (ds 2008:4) till propositionen (prop. 2007/08:136) när det gäller särskilda respektive synnerliga skäl för sjukpenning med 80 % efter den begränsade tiden.

I propositionen En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete (prop. 2007/08:136) föreslog regeringen att sjukpenning med 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten skulle kunna betalas ut för högst 364 dagar. Enligt regeringen var det dock inte rimligt att tidsbegränsa ersättningen för en person som lider av en allvarlig sjukdom i de fall en tidsgräns med all sannolikhet skulle sakna betydelse för att åstadkomma en återgång i arbete. En möjlighet till undantag från tidsbegränsningen ansågs därför nödvändig.

På samma sätt som angivits i promemorian Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning (Ds 2008:4, s. 37) ansåg regeringen att möjligheten till undantag från tidsbegränsningen skulle tillämpas restriktivt. I promemorian hade angivits att sjukdomen skulle vara av livshotande karaktär. Enligt regeringen var denna formulering dock inte lämplig. För att på ett annat sätt markera att tillämpningen av möjligheten till undantag från tidsbegränsningen skulle ske med restriktivitet, byttes den i promemorian angivna formuleringen ”särskilda skäl” ut mot ”synnerliga skäl” i propositionen.

Beträffande orsaken till att statsrådet valt att redan den 3–4 juli 2008 gå ut och kommentera Försäkringskassans tillämpning av de nya reglerna, uppges följande i promemorian den 23 mars 2010.

Statsrådets kommentarer föranleddes av den uppmärksamhet i media som ett av Försäkringskassans informationsbrev givit upphov till. De nu aktuella intervjuerna gjordes den 3–4 juli 2008. En formulering i brevet hade uppfattats på så sätt att sjukpenning med 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten skulle kunna betalas ut utan tidsbegränsning endast när det förelåg ett påtagligt hot mot den försäkrades liv inom tre månader. Statsrådet framhöll därför att en förändring hade gjorts i propositionen En reformerad sjukskrivningsprocess (prop. 2007/08:136) jämfört med vad som hade föreslagits i den remitterade promemorian Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning (Ds 2008:4) på det sättet att det i propositionen inte angavs något om att sjukdomen måste vara av livshotande karaktär.

Beträffande Cristina Husmark Pehrssons uttalanden i artikeln den 2 december 2009 på Dagens Nyheters webbplats lämnas följande kommentarer i promemorian den 23 mars 2010.

Syftet med sjukförsäkringsreformen är att snabbare komma fram till vilka insatser som är nödvändiga för att ta tillvara en individs arbetsförmåga och att motverka de passiva sjukskrivningar som tidigare resulterade i att människor hamnade i permanent utanförskap.

Två centrala utgångspunkter har varit vägledande i regeringens reformarbete. Den ena är att en person som med eller utan stöd och insatser kan klara av ett arbete inte ska behöva vara passivt sjukskri-

ven. Personen ska i stället få de insatser som behövs för återgång i arbete antingen från den egna arbetsgivaren, eller om detta inte är möjligt från Arbetsförmedlingen.

Den andra utgångspunkten för regeringens arbete är att en person som på grund av sjukdom saknar arbetsförmåga ska kunna känna sig trygg i sin försörjning. Särskilt ska situationen beaktas för personer som lider av en allvarlig sjukdom. Detta har bland annat resulterat i att de personer som lider av en allvarlig sjukdom ska kunna beviljas sjukpenning utan någon tidsgräns.

Dessa utgångspunkter för sjukförsäkringsreformen har statsrådet Cristina Husmark Pehrsson klargjort i en intervju med journalisten Ossi Carp. Intervjun har sammanfattats i Dagens Nyheters nätupplaga den 2 december 2009. Det har tydliggjorts i intervjun, vilket framgår av artikeln, att statsrådet inte har och inte får ha en uppfattning om hur Försäkringskassan tillämpar lagstiftning.

### **Utskottets ställningstagande – statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande i förhållande till Försäkringskassan**

Som utskottet uttalat tidigare 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 regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen, måste dock viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. 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 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.

Granskningen visar att Cristina Husmark Pehrsson sommaren 2008, sedan Försäkringskassans brev om de nya reglerna i lagen om allmän försäkring uppmärksammats i olika massmedier, uttalat sig i frågan i Sveriges Radio – Ekot, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet. I intervjuer har Cristina Husmark Pehrsson tryckt på uttalanden i den proposition som föregick lagstiftningen och även uttalat att hon påpekat för Försäkringskassans ledning att brevet som Försäkringskassan sänt till berörda personer innehåller en olycklig och felaktig formulering. Cristina Husmark Pehrsson har uppenbarligen gjort dessa uttalanden i sin egenskap av statsråd med ansvar för de aktuella frågorna. I sina uttalanden har Cristina Husmark Pehrsson, som anförs i Regeringskansliets promemoria den 23 mars 2010, framhållit att en förändring hade gjorts i propositionen En reformerad sjukskrivningsprocess (prop. 2007/08:136) jämfört med vad som föreslagits i den remitterade promemorian Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning (Ds 2008:4) på det sättet att det i propositionen inte angavs något om att sjukdomen måste vara av livshotande karaktär. Det kan enligt utskottets mening inte anses som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen att, på det sätt som statsrådet här gjort, rikta uppmärk-

samhet mot ett förhållande som på detta sätt har gjort att ett motivuttalande blivit överspelat som tolkningsfaktum. Mot den bakgrunden kan inte heller allmänt hållna uttalanden om en olycklig eller felaktig formulering i ett brev anses ägnade att otillbörligt påverka myndigheten.

## **Utredning – regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring**

*Regeringsformen m.m.*

### **Beredningskravet för regeringsärenden**

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden. Det framgår av 7 kap. 1 § regeringsformen där det föreskrivs att det för beredningen av regeringsärenden ska finnas ett regeringskansli, i vilket ingår departement för skilda verksamhetsgrenar.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. I den omfattning som behövs ska vidare tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Varken av bestämmelserna i regeringsformen 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 (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2 uppl., 2006, s. 299).

Propositionshandboken (Ds 1997:1), som Statsrådsberedningen har utarbetat, innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling (s. 27).

Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss (Propositionshandboken s. 27). Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandsynpunkter. Det framhålls att alla komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del i beredningsförfarandet om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden. Emellertid understryks starkt att det endast är i verkliga undantagssituationer som regeringen i stället för remissbehandling eller remissmöten kan ta kontakt med berörda myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa. Som skäl för att låta bli remiss av betänkanden och promemorior anges i Propositionshandboken att kommittén själv har remitterat sina förslag, att frågan har förlorat i aktualitet eller att förslaget ska överlämnas till en annan kommitté eller till en myndighet för att beaktas i det arbete som bedrivs där (s. 28). Vidare kan, enligt handboken, remissbehandling framstå som obehövlig vid smärre kompletteringar av ny lagstiftning, vid följdändringar

och i andra begränsade tekniska frågor. I handboken understryks att det tekniska kontrollarbetet blir extra viktigt när lagändringar, administrativa förutsättningar och kostnadsberäkningar inte har prövats av remissinstanser. Även delningar blir särskilt betydelsefulla och det blir ofta nödvändigt att dela med fler myndigheter än vanligt.

Som huvudregel bör remisstiden inte sättas kortare än tre månader (s. 32). Eventuellt kan ännu längre tid behövas, t.ex. om kommuner och landsting ska svara på remissen. Hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv.

Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras (s. 119). Det normala berednings- och remissförfarandet kan i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöten m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Detta får dock, enligt riktlinjerna, förekomma endast i undantagsfall. Justitiedepartementets granskningsenhet bör rådfrågas vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas. Beredningen måste innefatta kontakter med chefen för en sådan myndighet som enligt förslaget ges nya eller ändrade uppgifter.

Ibland kan det finnas anledning att göra ändringar i ett redan remitterat förslag, t.ex. med anledning av inkomna remissynpunkter. Ifall det rör sig om stora och väsentliga ändringar är det oftast, enligt Propositionshandboken, nödvändigt att ta fram ett nytt förslag för en ny remissomgång (s. 34). Ändringarna kan också gälla en väl avgränsad delfråga. Även i dessa fall styrs, enligt handboken, kravet på beredning av 7 kap. 2 § regeringsformen. Det finns inga regler för hur en komplettering av remissomgången ska göras, utan det får avgöras från fall till fall. De möjligheter som nämns i handboken är skriftliga kompletterande synpunkter från de remissinstanser som särskilt berörs av frågan, remissmöte och underhandskontakter.

### **Utfärdande av författningar**

I 8 kap. 19 § regeringsformen föreskrivs att en beslutad lag ska utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Lagar ska kungöras så snart det kan ske. Det samma gäller förordningar om inte annat föreskrivs i lag. Regeringsformen skiljer alltså mellan utfärdande och kungörande av en författning. Med utfärdande avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga utformning, i fråga om lagar genom att ingressen kompletteras med orden ”Enligt riksdagens beslut ...” och underskrifter tillfogas. Med kungörande avses den dag författningen kommer från trycket.

Enligt Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 1998:66) bör det datum då en författning ska träda i kraft normalt sättas så att författningen kan komma ut från trycket i Svensk författningssamling (SFS)



minst fyra veckor före ikraftträdandet. En författning bör endast i speciella undantagsfall komma ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet (s. 76).

SFS kommer vanligtvis ut med häften varje helgfri tisdag. Inför hel- och halvårsskiftet kan tryckeriet vara hårt belastat, och då kan trycklovs- och utsändningsdagarna ändras.

Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar gäller författningar som har beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen. Kungörandet har bl.a. en speciell rättslig betydelse. Ett uteblivet kungörande av en författning kan leda till att författningen inte ska tillämpas. I betänkandet Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser (SOU 1973:23 s. 40 f.) konstaterade Utredningen om författningspublicering m.m. att författningar normalt inte kan tillämpas mot enskilda förrän de publicerats, dvs. utkommit från trycket i SFS, i vederbörlig ordning.

Vid riksdagsbehandlingen av den proposition som betänkandet resulterade i anförde konstitutionsutskottet att den allmänna riktlinjen bör vara att en författning ska träda i kraft först efter ”erforderligt rådrum”. Utskottet förordade att om möjligt minst fyra veckor bör förflyta mellan kungörande och ikraftträdande, eller om detta är ogörligt borde enligt utskottet åtminstone två veckor skilja kungörandet och ikraftträdandet. Kortare tid än en vecka borde endast kunna komma i fråga i undantagsfall. Utskottet anförde vidare att till de absoluta minimikraven hör att en författning ska kungöras på ett sådant sätt att var och en som berörs av författningen har möjlighet att ta del av författningens innehåll innan den träder i kraft (bet. KU 1975/76:51 s. 8–9).

I oktober 2008 lämnade Utredningen om elektroniskt kungörande av författningar i betänkandet SOU 2008:88 ett förslag som innebär att kungörandet av lagar och förordningar ska ske elektroniskt genom att en författning förs in i Svensk författningssamling (SFS) som publiceras på en särskild webbplats på Internet. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### *Kort om ändringar som aviserades i budgetpropositionen för 2010*

I budgetpropositionen för 2010 förutskickade regeringen att vissa åtgärder respektive förslag skulle komma att presenteras under hösten (prop. 2009/10: 1 utg.omr. 10 s. 29–31, se även utg.omr. 14 s. 49–52). Detta gällde bl.a. följande.

- *Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt introduktionsprogram att införas den 1 januari 2010, som syftar till att kartlägga individens förutsättningar och behov av stöd och som ska pågå längst tre månader. Målgruppen för introduktionsprogrammet är de personer vars dagar med sjukpenning eller sjukersättning har tagit slut och som på grund av att de antingen saknar ett arbete eller inte kan återgå till sitt tidigare arbete*

har skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen. Efter avslutad introduktion ska personen hänvisas till Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. I budgetpropositionen anfördes att regeringen avsåg att göra det möjligt att direkt efter avslutad introduktion erbjudas plats i jobb- och utvecklingsgarantin alternativt i jobbgarantin för ungdomar.

- *Ersättning för personer som förbrukat maximalt antal dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning.* Under den tid som en person deltar i introduktionsprogrammet och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder utbetalas aktivitetsstöd. Personer som har varit medlemmar i en arbetslöshetskassa under tolv månader kan få inkomstrelaterat aktivitetsstöd. Regeringen ansåg, enligt propositionen, att de personer som avslutat sitt medlemskap i en arbetslöshetskassa under perioden den 1 januari 2007–30 september 2009 och därefter på nytt blir medlemmar i en arbetslöshetskassa under perioden den 1 oktober 2009–31 december 2010 borde ges möjlighet att uppfylla ett medlemsvillkor, och därmed få möjlighet att erhålla inkomstrelaterad ersättning, efter tre i stället för tolv månader.
- *Fortsatt sjukpenning i vissa fall.* Regeringens bedömning var att det i ett fåtal fall inte är möjligt för en försäkrad att delta i verksamhet vid Arbetsförmedlingen. Detta kan t.ex., anfördes det i propositionen, gälla om personen vårdas inneliggande på sjukhus eller på annat sätt får omfattande vård i hemmet eller via sjukvården. Regeringen ansåg att i sådana fall ska förlängd sjukpenning kunna betalas ut utöver de tidsramar som nu gäller. Detta bör, anfördes det vidare, även vara möjligt för den som inte kan få ytterligare tid med tidsbegränsad sjukersättning och som vårdas inneliggande på sjukhus eller motsvarande. I budgetpropositionen anfördes att för att möjliggöra detta ska en person med sjukersättning eller aktivitetsersättning kunna återfå sin tidigare sjukpenninggrundande inkomst i samband med att ersättningen upphör.
- *Arbetsförmågebedömning för sjukskrivna i arbetsmarknadspolitiska program.* Deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program kunde vara frånvarande på grund av sjukdom och samtidigt uppbära aktivitetsstöd. Detta innebär att även deltagare som på grund av en längre tids sjukdom inte haft förmågan att delta i någon verksamhet hos Arbetsförmedlingen uppbär aktivitetsstöd i stället för sjukpenning eller sjukersättning. Från ett legitimitets- och försäkringsmässigt perspektiv är det viktigt att personer omfattas av rätt ersättningssystem, anfördes det i budgetpropositionen. Regeringen avsåg därför att ändra dagens regelverk så att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program skrivs ut ur programmet efter en månads sjukfrånvaro. De personer som på grund av sjukdom skrivs ut ur introduktionsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar ska dock ha möjlighet att inom tolv månader återinträda i samma program när han eller hon tillfrisknat.

- *Förtydligande i lagstiftningen av hur arbetsförmågan ska bedömas för en försäkrad som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.* Bedömningen bör, anförde regeringen i propositionen, utgå från deltagarens förmåga och möjlighet att genomföra ett arbetsmarknadspolitiskt program. Vid prövning av arbetsförmågan för rätt till sjukpenning bör dock bedömningen inte begränsas till den aktuella åtgärden.

#### *Beredningen av proposition 2009/10:45*

Den 22 oktober 2009 beslutade regeringen om proposition 2009/10:45 Kompletterande förändringar i sjukförsäkringen, m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete.

#### **Ärendet och dess beredning**

I avsnittet ”Ärendet och dess beredning” i propositionen redovisade regeringen att förslagen hade utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet och redovisats i promemorian Stöd till personer som lämnar sjukförsäkringen – kompletterande förändringar i lagen om allmän försäkring (Ds 2009:45). Vidare uppgavs att regeringen i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 10) hade aviserat sin avsikt att föreslå att de aktuella förslagen skulle genomföras.

Av akten (S2009/6742/SF) framgår att promemorian, som är daterad den 11 september 2009, samma dag sändes på remiss till 29 remissinstanser med begäran om remissvar senast den 5 oktober. Av dessa inkom 19 med remissvar, och utanför remisslistan inkom 2 svar.

I propositionen finns ett förslag om ändring i 4 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som saknar motsvarighet i den remitterade departementspromemorian (Ds 2009:45). Genom förslaget tillförs en bestämmelse i paragrafens andra stycke som, anförts det i författningskommentaren (s. 37), är en följd av att bestämmelsen i 3 kap. 5 c § om rätten att återfå en sjukpenninggrundande inkomst återinförs. Bestämmelsen fanns, anförts det i författningskommentaren, fram till den 1 juli 2008 i 4 kap. 9 § andra stycket och upphävdes då, i samband med att riksdagen antog regeringens förslag i propositionen En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete (prop. 2007/08:136). Bestämmelsen innebär att den tid som en förälder fått sjukersättning eller aktivitetsersättning får räknas in i den i 4 kap. 6 § andra stycket angivna tiden om 240 dagar under vilka en förälder måste ha uppfyllt kvalifikationsvillkoret för att föräldrapenning ska lämnas med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning under de första 180 dagarna. I behandlingen av bestämmelsen i den allmänna motiveringen (avsnitt 9) framgår det inte att den varit föremål för remissbehandling eller liknande.

Riksdagen fattade beslut den 9 december 2009. Ändringarna i lagen om allmän försäkring utkom från trycket den 18 december 2009 och trädde i kraft den 1 januari 2010.

*Beredningen av proposition 2009/10:49 Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen – stöd till personer som varit långvarigt sjukfrånvarande och familjehemsföräldrar*

Den 12 november 2009 beslutade regeringen proposition 2009/10:49 Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen – stöd till personer som varit långvarigt sjukfrånvarande och familjehemsföräldrar.

**Ärendet och dess beredning**

I avsnittet ”Ärendet och dess beredning” i propositionen upplystes om att regeringen i budgetpropositionen för 2010 hade presenterat ett åtgärdspaket för personer som kommer att lämna sjukförsäkringen fr.o.m. januari 2010. Som en del av detta åtgärdspaket hade, enligt propositionen, en arbetsgrupp inom Regeringskansliet utarbetat promemorian Stöd till personer som lämnar sjukförsäkringen – temporära förändringar i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2009:46). Vidare upplyses om att det i promemorian Förbättringar i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2009:26) finns en redogörelse för propositionens förslag om att tid då en sökande varit hindrad att arbeta på grund av uppdrag att ta emot barn i familje- eller jourhem, under vissa förutsättningar, ska betraktas som s.k. överhoppningsbar tid. I avsnittet upplyses även om att departementspromemoriorna har remissbehandlas.

Av akten (A2009/2824/AE) framgår att departementspromemorian Stöd till personer som lämnar sjukförsäkringen (Ds 2009:46), som enligt uppgift på regeringens webbplats utgavs den 24 september 2009, den 11 september 2009 sändes på remiss till 29 remissinstanser med begäran om svar senast den 5 oktober samma år. Av dessa inkom 20 med remissvar, och utanför remisslistan inkom 8 svar.

I propositionen finns förslag om 3 a, 15 d och 33 a §§ i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som saknar motsvarighet i den remitterade promemorian (Ds 2009:46).

3 a § är, enligt författningskommentaren (s. 29), ny och innehåller i första stycket en hänvisning till de bestämmelser i lagen som innehåller särskilda bestämmelser för dem som har varit långvarigt sjukfrånvarande. I andra stycket ges en definition av begreppet långvarigt sjukfrånvarande enligt lagen. När det gäller personer som fått tidsbegränsad sjukersättning under det högsta antalet månader som sådan ersättning kan utbetalas finns en hänvisning till vissa övergångsbestämmelser.

Även 15 d § är, enligt författningskommentaren (s. 31), ny. Den innehåller en ramtidsbestämmelse för den som omfattas av en bestämmelse i 15 § andra stycket. Av 15 d § framgår att för den som med stöd av 15 § andra stycket får återanvända tid med förvärvsarbete är ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när den sökande uppfyllde det arbetsvillkor som låg till grund för den tidigare ersättningsperioden. Detta innebär att ramtiden inte kommer att inkludera den arbetslöshetsperiod som följt efter arbetsvillkoret. Arbetslös tid, oavsett om arbetslöshetsersättning utgår eller inte, är inte överhoppningsbar. Med ramtidsbestämmelsen

riskerar inte sådan arbetslös tid att sänka ersättningsnivån eller att skjuta arbetsvillkoret så långt bakåt i tiden att det hamnar utanför ramtiden. Det innebär även att den tidigare fastställda ramtiden kan användas igen vilket förenklar handläggningen, enligt författningskommentaren.

Enligt författningskommentaren (s. 32–33) är bestämmelsen i 33 a § ny och innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om schablonberäkning av normalarbetstid och dagsförtjänst samt de övriga villkor för fastställande av och rätt till ersättning som får gälla för den som har varit långvarigt sjukfrånvarande enligt 3 a §. Det innebär, anför det, att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan föreskriva särskilda villkor för såväl de allmänna villkoren för rätt till ersättning, t.ex. arbetsvillkoret, som villkoren för hur ersättningen beräknas, t.ex. bestämmande av normalarbetstid, dagsförtjänst och tillgodoräkningsbar förmån. I behandlingen av bestämmelsen i den allmänna motiveringen (i avsnitt 4.3) framgår inte att den varit föremål för remissbehandling eller liknande.

Av akten (A2009/2824/AE) framgår att delning av propositionen skedde med Försäkringskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), vilka inkom med synpunkter.

Av akten (A2009/1976/AE) framgår att departementspromemorian Förbättringar i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2009:26) den 9 juni 2009 sändes på remiss till 29 remissinstanser med begäran om svar senast den 31 juli samma år. Av dessa inkom 21 med remissvar, och utanför remisslistan inkom 2 svar.

Mot bakgrund av kritik som framförts från flera remissinstanser gällande att såväl remisstid som förberedelsestid för förslagen varit alltför kort, anförde regeringen i propositionen (s. 14) bl.a. följande.

Regeringen vill framhålla att de beredningsrutiner som föregår ett lagförslag medför att allmänheten får kännedom om kommande ändringar i lag. Allmänheten har därmed möjlighet att agera utifrån ett förslag innan riksdagen fattat beslut i behörig ordning. Regeringen kan inte se att förevarande förslag avviker från det förfarandet. Förslagen aviseras i budgetpropositionen i september 2009. Därefter har ett omfattande informationsmaterial från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tillställts berörda individer. Med hänsyn härtill bör både de enskilda samt de myndigheter och organisationer som berörs av förslagen ha erhållit nödvändig information.

Riksdagen fattade beslut den 16 december 2009 (rskr. 2009/10:151). Ändringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring utkom från trycket den 30 december 2009 och trädde i kraft den 1 januari 2010.

#### *Uppdrag till Försäkringskassan att informera om kommande förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen*

Regeringen gav den 24 september 2009 Försäkringskassan i uppdrag (S200977141/SF delvis) att informera om de planerade förändringar i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen som redovisats i departements-

promemoriorna Stöd till personer som lämnar sjukförsäkringen – kompletterande förändringar i sjukförsäkringen (Ds 2009:45) och Stöd till personer som lämnar sjukförsäkringen – temporära förändringar i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2009:46). Målgruppen för informationen anges i uppdraget vara de försäkrade som kan komma att ha uppburit förlängd sjukpenning i 550 dagar eller tidsbegränsad sjukpenning under 18 månader med stöd av övergångsbestämmelser och därför inte har rätt till ytterligare ersättning från sjukförsäkringen.

Enligt uppdraget ska informationen tydliggöra vilka åtgärder den enskilde måste vidta för att bli berättigad till arbetslöshetsersättning alternativt, för den som deltar i något av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program, aktivitetsstöd på samma nivå som arbetslöshetsförsäkringen. Informationen ska ha nått den försäkrade i god tid innan hans eller hennes sjukpenning eller sjukersättning beräknas upphöra och senast tre månader före denna tidpunkt.

Försäkringskassan inkom den 20 oktober 2009 som svar på regeringsuppdraget med en redovisning för uppdragets genomförande. Försäkringskassan redovisar där att Försäkringskassan tillsammans med Arbetsförmedlingen och Arbetslöshetskassornas samorganisation tagit fram ett informationspaket som ska ge berörda personer information om vad som händer dem när ersättningen från sjukförsäkringen tar slut. Informationspaketet består av ett brev med övergripande information och bilagor med mer detaljerad information. Informationen kunde, enligt redovisningen, komma att formuleras om och uppdateras om det behövdes, dels efter att regeringens proposition lagts fram, dels när riksdagen har fattat beslut och dels vid behov.

Av redovisningen framgår vidare att Försäkringskassan skickade det första utskicket den 6 oktober 2009 till dem som från den 2 januari 2010 inte kan få fler dagar med förlängd sjukpenning och till dem som från januari 2010 inte kan få ytterligare månader med tidsbegränsad sjukersättning enligt övergångsbestämmelser. Fortsättningsvis avsåg Försäkringskassan, enligt redovisningen, att löpande skicka informationspaket till berörda försäkrade ungefär fyra månader innan deras ersättning från sjukförsäkringen beräknades ta slut. På grund av den korta tiden för genomförandet kommer det, uppger Försäkringskassan, att finnas en viss eftersläpning innan metoden med utskick fyra månader i förväg kan tillämpas fullt ut. Fram till dess ska Försäkringskassans handläggare, uppges det, informera om huvuddragen i lagändringarna så att alla berörda nås av informationen.

Därutöver ska Försäkringskassans handläggare, enligt redovisningen, vid personlig kontakt säkerställa att den försäkrade har tagit del av informationen i informationspaketet och tydliggöra vad den försäkrade behöver göra för att kunna få rätt till arbetslöshetsersättning eller få aktivitetsstöd på samma nivå som arbetslöshetsersättning. I kontakten ska handläggaren för-

vissa sig om att den försäkrade inser att det är viktigt att agera snabbt om han eller hon vill bli medlem i en arbetslöshetskassa och dessutom hinna uppfylla medlemsvillkoret innan ersättningen från sjukförsäkringen tar slut.

I informationsbrevet och den personliga kontakten med den försäkrade erbjuder Försäkringskassan ett överlämningsmöte tillsammans med Arbetsförmedlingen.

### *Riksrevisionens rapport En förändrad sjukskrivningsprocess (2010:9)*

Riksrevisionen uttalar i sina slutsatser (s. 48) att de ändringar i regelverket som gjorts efter införandet av rehabiliteringskedjan har präglats av bl.a. kort förberedelsestid.

### *Vissa uttalanden av Sven Otto Littorin*

Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin har i en intervju som publicerats på Sveriges Radios webbplats den 21 december 2009 uttalat sig om de förändringar som skulle komma att införas den 1 januari 2010 enligt följande.

– Majoriteten av de som nu lämnar sjukförsäkringen och går över till den här introduktionen på Arbetsförmedlingen, då kommer faktiskt inte ha haft en lön tidigare, de kommer ju dessvärre att få något mindre men det handlar om ett tusental personer, de får 223 kronor per dag.

*Är det någon som kommer att få mindre?*

– Det finns tyvärr ett antal personer som inte har en sjukpenninggrundande inkomst, och det beror i många fall på att man faktiskt inte har haft en lön tidigare, de kommer ju dessvärre att få något mindre men det handlar om ett tusental personer, de får 223 kronor per dag.

*Kommer alla andra att få minst lika mycket?*

– Det finns också ett antal personer som har haft låg inkomst och haft en tidsbegränsad förtidspension och de riskerar att få något lägre också. Men den stora majoriteten som är personer som är till exempel kvinnor som har arbetat inom vården, de kommer rimligen att få mer pengar än tidigare med det här systemet.

– Framför allt blir det en förenkling för både den enskilde och a-kassorna, man slipper rota fram gamla intyg om man har svårt att hitta eller om arbetsgivaren har gått i konkurs. På det sättet är det ett mycket enklare system att beräkna.

### *En promemoria från Försäkringskassan*

Enligt en promemoria med rubriken Jämförelse av utbetalt belopp från sjukförsäkringen och utbetalt aktivitetsstöd, daterad den 16 april 2010, som publicerats på Försäkringskassans webbplats, gick 12 028 personer över till arbetslivsintroduktion på Arbetsförmedlingen vid årsskiftet 2009/2010 då de uppnått maximal tid i antingen förlängd sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning. Vid övergången från sjukförsäkringen till aktivitetsstöd har 39 % av dem fått höjd ersättning, 45 % fått en sänkt ersättning och 16 % har fått en förändring på mindre än 100 kr. De som fått minskad ersättning har, enligt promemorian, sannolikt fått det till följd av att de

ligger över taket i arbetslöshetsförsäkringen och/eller därför att de inte uppfyller villkoren för att få inkomstrelaterad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. I promemorian framhölls att det fortfarande fanns personer som inte fått sitt definitiva beslut om ersättningsnivå i aktivitetsstöd. Knappt 1 500 personer hade fått den lägsta dagsersättningen utbetald och en del av dessa personer kommer att få ett högre belopp när deras definitiva ersättningsnivå fastställs, enligt promemorian.

Enligt promemorian hade 13 % fått en minskning med 5 000–10 000 kr i månaden och 22 % en minskning med 1 000–5 000 kr i månaden; 22 % hade fått en ökning med 500–1 000 kr i månaden och 7 % en ökning med 1 000–5 000 kr i månaden. Det framhölls att det fortfarande förekom preliminära belopp, vilket kan förklara en del av de största minskningarna. Några närmare analyser av förändringarna hade inte gjorts, enligt promemorian.

### *Försäkringskassans budget åren 2009–2010*

I detta avsnitt presenteras vissa uppgifter om Försäkringskassans budget åren 2009–2010. (En redovisning av Försäkringskassans budget under åren 2005–2009 finns i anslutning till den granskning som utskottet företog våren 2009 [bet. 2009/10:KU20 s. 222–225]).

För år 2009 anslogs 7 039 295 000 kr (prop. 2008/09:1 utg.omr. 10, bet. 2008/09:SfU1). Våren 2009 anslogs 600 000 000 kr i tilläggsbudget (prop. 2008/09:99 utg.omr. 10, bet. 2008/09:FiU11). Vidare ökades anslaget 2:1 Försäkringskassan med 350 000 000 kr hösten 2009 (prop. 2009/10:2 s. 27, bet. 2009/10:FiU11). Regeringen anförde följande i propositionen.

De senaste årens omorganisation av Försäkringskassan har inte medfört de förväntade effektiviseringarna och besparingarna. Försäkringskassans ekonomi är därför i obalans, vilket riskerar att leda till försenade utbetalningar och försämrad kvalitet i ärendehandläggningen. Mot denna bakgrund har Försäkringskassan efter förslag i 2009 års proposition om vartilläggsbudget tillförts 600 000 000 kronor (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311).

Trots detta tillskott och ett sparprogram om ca 450 000 000 kronor beräknas Försäkringskassan överskrida tillgängliga medel för 2009. Orsaken till detta är bl.a. myndighetens stora underskott 2008 och direktavskrivningar för IT-projekt. Genom ett tillskott av medel kan förutsättningar skapas för en god kvalitet i verksamheten, samtidigt som det möjliggör en nödvändig långsiktig anpassning till de givna ekonomiska ramarna. Regeringen anser därför att anslaget 2:1 Försäkringskassan bör ökas med 350 000 000 kronor.

Utgiftsprognosen för 2009 angavs i budgetpropositionen för 2010 till 7 437 923 000 kr.

För år 2010 anslogs 7 180 610 000 kr (prop. 2009/10:1 utg.omr. 10 s. 43–45, bet. 2009/10:SfU1 s. 54–58). I propositionen pekar regeringen på att Försäkringskassan, förutom förvaltningsanslaget 2:1, även disponerar en



del av anslaget 1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. för kostnader för samverkan inom rehabiliteringsområdet. Under rubriken Regeringens överväganden (s. 45) anfördes i huvudsak följande.

Genom beslut tillförs anslaget 600 miljoner kronor från och med 2010 i syfte att inom givna ekonomiska ramar skapa förutsättningar för Försäkringskassan att åstadkomma resultat som lever upp till kraven på god service till medborgaren samt en rättssäker och effektiv verksamhet som håller hög kvalitet. Försäkringskassan får därutöver 17 miljoner kronor 2010 till följd av den administrativa hantering av förslaget om att i vissa fall medge ytterligare tid i sjukförsäkringen. Under 2010 tillförs även Försäkringskassan 35 miljoner kronor för att bygga upp ett system för administrationen av statlig etableringsersättning, barnutlägg och bostadsersättning till vissa nyanlända invandrare. Anslaget minskas med 98 miljoner kronor 2010 som en följd av övergången till kostnadsmässig avräkning. Från anslaget förs 300 000 kronor 2010 och 200 000 kronor från 2011 till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslaget 1:2 Kammarkollegiet. Minskningen sker med anledning av att arbetet med att följa upp verksamheten som bedrivs enligt lagen (2000:453) om samttjänst vid medborgarkontor överförs till Kammarkollegiet. Anslaget minskar även då tidigare lämnade tillskott inte längre lämnas. Från och med 2010 överförs 390 miljoner kronor från anslag 2:1 Försäkringskassan till utgiftsområde 11 anslag 2:1 Pensionsmyndigheten i samband med bildandet av den nya Pensionsmyndigheten.

#### Anslagskredit 10 02 01 Försäkringskassan (tkr)

	2009	2008	2007	2006	2005
Beviljad kredit	384 538	347 169	350 000	224 438	–
Utnyttjad kredit	48 675	279 997	–	–	–

Källa: Försäkringskassans årsredovisning 2009 (s. 105).

#### *Försäkringskassans handläggningstider m.m.*

Enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2009 (s. 30) har resultatutvecklingen för Försäkringskassan varit positiv under året. Jämfört med år 2008 har handläggningstiderna förbättrats för 12 av 14 redovisade förmåner, medan 2 förmåner har sämre resultat. I flera fall är resultaten mycket bättre jämfört med tidigare år; i några fall är resultaten de sämsta under den redovisade sexårsperioden.

Handläggningstiderna för sjuk- och aktivitetsersättning, vårdbidrag, handikappersättning, assistansersättning och bilstöd har aldrig varit så korta som under 2009, uppger Försäkringskassan. Betraktar man handläggningstidernas utveckling ur ett längre perspektiv, från tiden innan sammanslagningen av försäkringskassorna med Riksförsäkringsverket, ser man en utveckling från mycket långa handläggningstider 2004 till dagens mycket goda resultat. I övrigt gäller att den negativa utveckling som fanns under 2008 nu förefaller ha brutits. I flera fall har handläggningstiderna förbättrats kraftigt under hösten.

När det gäller handläggningstider för vissa förmåner uppges i årsredovisningen bl.a. följande (s. 31 f.). Handläggningstiderna för *sjukpenning* har förbättrats något under 2009, och tiderna har under hela året legat i nära anslutning till den interna målnivån.

Vid perioder med högt ärendeflöde har Försäkringskassan under 2009 prioriterat handläggning av *föräldrapenning* framför *tillfällig föräldrapenning*. Handläggningstiderna för föräldrapenning var bättre under sommaren 2009 jämfört med föregående år. Handläggningstiderna för tillfällig föräldrapenning försämrades under 2009, och resultatet är det sämsta under den redovisade sexårsperioden. Detta förklaras, uppges det i årsredovisningen, av prioriteringen mellan förmånerna men även till viss del med de intyg från skola och förskola som krävs fr.o.m. halvårsskiftet 2008. Handläggningstiderna beräknade från det datum då ärendet är komplett med både begäran om ersättning och intyg är kortare.

*Bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer och underhållsstöd* har långa handläggningstider. Resultaten är bland de sämre under den redovisade sexårsperioden men resultatförbättringar har, uppger Försäkringskassan, skett under hösten. För bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer är förbättringarna markanta. Till viss del är de långa handläggningstiderna en konsekvens av de problem som följde med omstruktureringen 2008. Under 2009 har antalet avslutade ärenden varit klart fler än antalet nyinkomna. Antalet pågående ärenden har successivt minskats, vilket har inneburit kortare handläggningstider under hösten.

Vårdgivarnas väntetid på ersättning avseende *statligt tandvårdsstöd* är i de allra flesta fall mycket kort eftersom 98 % av tandvårdsärendena enligt den nya försäkringen handläggs maskinellt.

De goda resultaten för *sjuk- och aktivitetsersättning* samt riktade *stöd till personer med funktionshinder* förklaras, enligt Försäkringskassan, med de insatser som genomfördes under slutet av 2008 och under början av 2009 i syfte att avsluta äldre ärenden. Därefter har fler eller lika många ärenden avslutats jämfört med vad som kommit in, vilket har resulterat i stabila och korta handläggningstider. Även för *arbetskadelivranta* har prioriteringen varit att avsluta äldre ärenden. Detta arbete har dock bedrivits under en längre tidsperiod. Antalet pågående ärenden har halverats, och handläggningstiderna har förbättrats mot slutet av året.

Antalet anmälningar till Riksdagens ombudsmän, JO, som avser Försäkringskassan uppgick 2008/09 till 842, 2007/08 till 488 och 2006/07 till 534, enligt uppgift från JO.

### *Tidigare granskningar*

#### **Beredningskravet för regeringsärenden**

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat frågor om beredning av regeringsärenden. Hösten 2008 genomförde utskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer

av regeringsärenden, som redovisades i betänkande 2008/09:KU10 (s. 46–64). Syftet med granskningen var att klargöra och bedöma rutinerna i Regeringskansliets arbete. Regeringsformens bestämmelse om beredningskravet omfattar endast beredningsförfarandets yttre sida, t.ex. remissförfarandet. Vissa andra centrala delar i beredningsarbetet, såsom utredningsväsendet och den interna beredningen i regeringen och Regeringskansliet, omfattas inte av den nämnda bestämmelsen och ingick därför inte i granskningen.

Inom ramen för granskningen gjordes en genomgång av granskningsrapporter från mitten av 1970-talet och framåt när det gällde inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra. Genomgången omfattade bl.a. beredningskravet i samband med lagstiftning. I sammanfattningen av resultatet av genomgången nämndes bl.a. följande (s. 59–60).

- Ett skriftligt remissförfarande bör alltid vara det normala sättet för att inhämta synpunkter under beredningen av lagförslag. Remissmöten fyller främst en funktion som komplement. Ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter bör endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.
- Vissa omständigheter, t.ex. tidsbrist efter ett val, kan tillåtas påverka beredningsförfarandet. Om möjligt bör regeringen dock planera sitt arbete så att tidsnöd inte uppstår.
- Om det görs väsentliga ändringar i ett redan remissbehandlat lagförslag bör förslaget bli föremål för ny remiss. Ett remissmöte är då inte tillfyllest utan förslaget bör bli föremål för skriftligt remissförfarande.
- Att en fråga har behandlats i valrörelsen utgör inte ett led i frågans behandling enligt 7 kap. 2 § regeringsformen.

I granskningsärendet inhämtade utskottet, för 24 typer av regeringsärenden, information om dels huruvida upplysningar och yttranden från myndigheter inhämtas under beredningen, dels huruvida sammanslutningar och enskilda som regel inbjuds att yttra sig under beredningen. Det gällde bl.a. formen för förfarandet (traditionellt remissförfarande, remissmöte, underhandskontakter, delning eller annat sätt), i vad mån upplysningar och yttranden dokumenterades när förfarandet inte var skriftligt och hur lång tid som stod till myndigheters och enskildas förfogande. Informationen, som lämnades i promemorior från Regeringskansliet, har beskrivits övergripande i betänkandet (s. 61–63). Därav framgår bl.a. följande.

- Ett traditionellt remissförfarande tillämpas i flera ärendetyper. Lagförslag bereds regelmässigt på detta sätt. Utredningsbetänkanden eller promemorior remitteras då till berörda myndigheter och, i den omfattning som det behövs med hänsyn till bl.a. den föreslagna lagstiftningens innehåll, till sammanslutningar och enskilda. Detta gäller oavsett om lagförslagen tas in i budgetpropositionen eller i en annan proposition. Remisstiden är normalt tre månader, men längre tider kan förekomma beroende på bl.a. val av remissinstanser och hur kvalificerat

lagstiftningsärendet är. Kortare remisstid kan också förekomma. Det gäller både i brådskande ärenden även om ärendet är av kvalificerad art och i ärenden som har en liten omfattning eller annars är av enklare slag. Vidare förekommer att lagförslag inte blir föremål för traditionellt remissförfarande. Så är fallet när lagändringarna är av mer teknisk karaktär. Förslaget bereds då under hand med den berörda myndigheten.

- Förutom beslut om lagförslag föregås som regel även vissa beslut om förordningsändringar, internationella överenskommelser och redogörelser till riksdagen som redovisar framtida inriktning och större förändringar av myndigheters lokalisering, verksamhet eller avveckling av ett traditionellt remissförfarande.
- I den mån remissmöten förekommer förefaller det främst vara som komplement till det vanliga remissförfarandet, när tiden som finns till förfogande för ett lagstiftningsprojekt är begränsad. Under sådana förhållanden förekommer det även att remissmöten används i stället för det traditionella remissförfarandet. Muntliga synpunkter som förs fram i sådana sammanhang dokumenteras i regel genom minnesanteckningar eller tjänsteanteckningar.
- Även i slutfasen av beredningen av ett ärende, vid delningen, kan upplysningar och synpunkter inhämtas. Som regel har myndigheter och eventuella berörda sammanslutningar och enskilda då haft möjlighet att också tidigare inkomma med synpunkter. Att bereda myndigheter möjlighet att yttra sig under själva delningsfasen är inte ovanligt. Bland annat förekommer det inför beslut om lagförslag och förordningar samt kommitté- och tilläggsdirektiv.

I sitt ställningstagande (s. 63–64) uttalade utskottet bl.a. följande.

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

Den konstitutionella praxis som har utvecklats, bl.a. vägledad av utskottets granskning, innebär för vissa ärendetyper såsom lagförslag ett i huvudsak preciserat beredningskrav. För andra ärendetyper är däremot motsvarande vägledning för beredningsförfarandet mindre utvecklad. Enligt utskottets bedömning har dock inte framkommit något som föranleder någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet. De skilda rutiner som har beskrivits för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden får således anses förenliga med de

krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden. Likväl kan det enligt utskottets mening finnas anledning att framhålla vikten av god planering ... för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd. [– – –]

### **Kungörande av författningar**

Utskottet har återkommande granskat författningsutgivningen.

Vid granskningen våren 1996 (bet. 1995/96:KU30 s. 12 f.) framhöll utskottet att det i riktlinjerna för författningsutgivningen lagts fast att tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och författningens ikraftträdande borde vara minst fyra veckor. Endast i speciella undantagsfall borde tiden kunna vara mindre än två veckor. Utskottet ansåg det inte vara godtagbart att 60 % av författningarna inte uppfyllde de riktlinjer som ska gälla i normala fall. Att omkring en tredjedel av författningarna under flera år kommit ut mindre än två veckor före ikraftträdandet var enligt utskottet inte heller acceptabelt. Utskottet anförde vidare att det var ett självklart minimikrav att författningar inte kommer ut från trycket först efter ikraftträdandedatum. I den då aktuella granskningen framgick att 12 författningar hade kommit ut efter ikraftträdandet, en av dem 17 dagar efter ikraftträdandet. Utskottet hänvisade till tidigare påpekanden om att andelen sena författningar var alldeles för hög och om att åtgärder borde vidtas för att bringa ned denna andel. Den fortsatt höga andelen sena författningar visade att utskottets påpekanden inte lett till önskat resultat. Utskottet ville därför markera att utskottet i kommande granskningar avsåg att närmare analysera författningsutgivningen. En aspekt som var av intresse i sammanhanget var till vem författningarna riktade sig. Det var av särskilt vikt att författningar som riktar sig till enskilda publiceras i god tid.

Hösten 1997 gjorde utskottet en granskning av författningsutgivningen som kan betecknas som fördjupad (bet. 1997/98:KU10 s. 14 f.). En rad promemorior från Regeringskansliet redovisades. Enligt en promemoria från Justitiedepartementets granskningsenhet den 24 februari 1997 (bil. 4.2) ordnades ett par extra trycklovsdagar för att det över huvud taget skulle vara möjligt att få ut de författningar som beslutades av riksdagen den 19 och 20 september. Trots det kom många författningar ut för sent. Vidare framhölls att extra regeringssammanträden regelmässigt hålls när det behövs för att regeringen ska kunna utfärda lagar och förordningar.

I granskningen under hösten 2004 (bet. 2004/05:KU10 s. 39 f.) uppmärksammades ett flertal särskilt sena författningar som kom ut från trycket två dagar före ikraftträdandet. Utskottet anförde i sitt ställningstagande att tidsgränsen fyra veckor före ikraftträdandet i sig är snävt tilltagen med hänsyn till behovet av rådrum. Andelen författningar som kommit ut senare än fyra veckor före ikraftträdandet hade visserligen sjunkit men var fortfarande mycket hög, och utskottet underströk vikten av att arbetet med att minska denna andel fortsätter och blir mer effektivt. Utskottet utgick från att regeringen beaktade de ökade krav på förutsebarhet och framförhåll-

ning som budgetprocessen och EU-lagstiftningen fört med sig. Utskottet ville också understryka värdet av att frågan om elektronisk publicering och kungörelse av författningar avsågs bli föremål för utredning. Genom en sådan utredning skapades förutsättningar för nya bedömningar i fråga om tidsgränserna.

Vid utskottets granskning hösten 2007 påminde utskottet (bet. 2007/08: KU10 s. 15) om att det vid tidigare granskningar av författningsutgivningen återkommande understrukt vikten av att lagar kungörs i god tid före ikraftträdandet. I den då aktuella granskningen av regeringsprotokollet hade det framkommit att lagar som avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden kungjorts först tolv dagar efter det att lagarna trädde i kraft. Utskottet underströk att en ordning som innebär att lagar kungörs efter ikraftträdandet självfallet inte är acceptabel, särskilt om lagarnas giltighet för tiden före kungörandet skulle kunna komma att ifrågasättas. Utskottet förutsatte att rutinerna inom Regeringskansliet förbättras så att tidpunkten för kungörandet av lagar inte är beroende av personalförändringar eller av att möjligheterna att hålla ett extra regeringssammanträde inte tillvaratas. Utskottet såg med tillfredsställelse att frågan om elektronisk kungörelse då utreddes, bl.a. mot bakgrund av den betydelse trycktiderna har för kungörandetidpunkterna.

### **Statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag**

Våren 2009 genomförde utskottet en granskning med anledning av en anmälan där anmälaren främst vände sig mot Försäkringskassans långa handläggningstider och ville att utskottet skulle granska vilka åtgärder socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson vidtagit för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag (bet. 2008/09: KU20 s. 221–249). Utskottet uttalade följande i sitt ställningstagande (s. 248–249).

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att reformer föregås av grundlig beredning med sedvanlig remissbehandling m.m. Vid förändringar av myndighetsstrukturer eller andra organisatoriska förändringar är det ofta fråga om längre förändringsprocesser där det även kan finnas anledning att under processens gång dra lärdom av gjorda erfarenheter. Det är därför också viktigt att riksdag och regering i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den bedrivs i överensstämmelse med vad som har varit avsett.

Vidare erinrar utskottet om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan, genom sådana kontakter, regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden.

Det förtjänar även att understrykas att regeringen under alla förhållanden ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter.

Utskottet vill också framhålla att regeringen bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Det ankommer på vederbörande statsråd att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som följer av 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt.

Granskningen visar inte annat än att socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson medverkat till att åtgärder vidtagits för att reformerna och omorganisationen skulle kunna genomföras vid Försäkringskassan.

Granskningen föranledde en reservation (s, v och mp).

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt information bl.a. om beredningen av propositionerna 2009/10:45 och 2009/10:49, om tid för kungörelse av ändringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring samt om regeringens uppdrag till Försäkringskassan att informera berörda personer om de förändringar som sedermera föreslogs i de nämnda propositionerna. Vidare har utskottet begärt uppgifter om vilka åtgärder eller medel som under 2009–2010 använts som styrning för att förkorta handläggningstiderna vid Försäkringskassan och information om antalet anställda vid Försäkringskassan.

Som svar översädes den 23 mars 2010 och den 6 april 2010 promemorior som upprättats inom Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet (bilagor A3.1.3–4).

När det gäller frågan hur beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen beaktats generellt vid beredningen av de i ärendet aktuella propositionerna svarade både Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet i promemorian den 23 mars att remissbehandling har ägt rum.

Socialdepartementet har därutöver, beträffande 4 kap. 9 § lagen om allmän försäkring, uppgivit följande.

I den remitterade promemorian fanns ett förslag till införande av en 3 kap. 5 c § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), som överensstämmer med förslaget i prop. 2009/10:45. Vid remissbehandlingen av promemorian föreslog Försäkringskassan att även 4 kap. 9 § 1 AFL skulle ändras som en följd av ändringen i 3 kap. 5 c §, vilket inte hade föreslagits i promemorian. I propositionen föreslogs sedermera att 4 kap. 9 § skulle ändras på det sätt som till sitt innehåll motsvarade vad Försäkringskassan föreslagit i remissvaret.

Det har tidigare funnits en lydelse av 4 kap. 9 § AFL med ett innehåll som motsvarar det innehåll som angavs i propositionen. Vidare har det även tidigare funnits en 3 kap. 5c § AFL med ett innehåll som motsvarar den nya 3 kap. 5 c §. Den tidigare 3 kap. 5 c § resp. den tidigare lydelsen av 4 kap. 9 § upphävdes respektive ändrades genom SFS 2008:480 (prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225). Ändringarna i 4 kap. 9 § utgjorde därvid en följdändring till att den dåvarande 3 kap. 5 c § upphävdes (jfr prop. 2007/08:136 s. 89–91

och 103). På samma sätt får det nu aktuella förslaget till ändring av 4 kap. 9 § anses innebära en följdändring till återinförandet av 3 kap. 5 c §, jfr prop. 2009/10:45 s. 37).

Den ändring som föreslogs i 4 kap. 9 § AFL innebär ett gynnande för den enskilde försäkrade.

Arbetsmarknadsdepartementet har uppgivit följande beträffande 15 d och 33 a §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

15 d § lagen om arbetslöshetsförsäkring har tillkommit bland annat efter synpunkter från vissa remissinstanser. Bestämmelsen är gynnande för den enskilde och utgör en väl avgränsad fråga avseende ramtid i visst fall. Bestämmelsen utgör en smärre komplettering till den remitterade 15 §. Remissbehandling av den nya 15 d § framstod därmed som obehövlig. Såsom framgår av akten delades sedermera propositionen med bl.a. Inspektionen för arbetslöshetsersättningen.

Av propositionen 2009/10:49 Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen – stöd till personer som varit långvarigt sjukfrånvarande och familjehemsföräldrar s. 17 framgår att syftet med regeringens förslag är att öka möjligheterna för de personer som lämnar sjukförsäkringen att få arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd motsvarande nivån i arbetslöshetsförsäkringen. Av propositionen framgår vidare att farhågor framförts från vissa remissinstanser avseende bl.a. möjligheten för enskilda att förebringa de dokument som behövs för att styrka rätten till arbetslöshetsersättning respektive aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättningen. Med anledning av dessa remissynpunkter samt för att säkerställa att reformen uppfyllde angivet syfte föreslog regeringen en kompletterande bestämmelse, 33 a §, om schabloniserade ersättningsvillkor för den som varit långvarigt sjukfrånvarande. Bestämmelsen, som är gynnande för enskilda är således en komplettering till det redan remitterade förslaget. Ytterligare remissbehandling framstod därmed som obehövlig.

På utskottets fråga om skälet till den korta tidsrymden mellan besluten om propositionerna och den föreslagna ikraftträdandedagen, framhålls i promemorian den 6 april 2010 att remisstiden för respektive departementspromemoria gick ut den 5 oktober 2009 och att beslut om propositionerna fattades drygt en månad därefter. Förslag till datum för ikraftträdande sattes när det gällde lagen om allmän försäkring med hänsyn till att det i propositionen föreslogs bl.a. att det i vissa fall skulle vara möjligt för försäkrade, som den 2 januari 2010 hade fått förlängd sjukpenning i maximalt antal dagar, att få förlängd sjukpenning för ytterligare dagar. När det gällde lagen om arbetslöshetsförsäkring sattes förslag till ikraftträdandedatum med hänsyn till den tidpunkt då de första personerna väntades lämna sjukförsäkringen på grund av begränsningen av antalet dagar med förlängd sjukpenning och avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen. I promemorian som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet tillades att samtliga förslag i propositionen är gynnande för enskilda och syftar till att ge just dessa personer ökad möjlighet till arbetslöshetsersättning i händelse av arbetslöshet.



Beträffande den tid för genomförande som stått till buds när det gäller ändringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring, som beslutades av riksdagen den 16 december, utkom från trycket den 30 december 2009 och trädde i kraft den 1 januari 2010, uppges följande i promemorian den 23 mars 2010 från Arbetsmarknadsdepartementet.

Regeringen har för att underlägga genomförandet av reformen redan i september 2009 gett Försäkringskassan i uppdrag att informera om de planerade förändringarna i bl.a. arbetslöshetsförsäkringen. Målgruppen för informationsinsatsen var de som berördes av reformen. Försäkringskassan har utfört detta uppdrag i samverkan med Arbetsförmedlingen. Därutöver har Försäkringskassans handläggare informerat om reformen vid personlig kontakt med enskilda berörda. Det har även hållits informella kontakter mellan regeringskansliet och berörda myndigheter och organisationer. Sammantaget har således regeringen säkerställt att såväl enskilda individer som myndigheter och arbetslöshetskassor löpande erhållit information om reformens fortskridande och innehåll.

I promemorian den 6 april som upprättats inom Socialdepartementet uppges följande med anledning av utskottets fråga om vilka överväganden som gjordes vid bedömningen av om tiden mellan proposition 2009/10:45 och den föreslagna ikraftträdandedagen var tillräcklig.

Vid utformningen av lagförslagen i prop. 2009/10:45 Kompletterande förändringar i sjuförsäkringen, m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete har regeringen beaktat Försäkringskassans möjligheter att implementera de nya reglerna i sin handläggning. Bedömningen var därvid att endast ett begränsat antal ärenden, som var hänförliga till förslagen i propositionen, skulle komma att bli aktuella för beslut hos Försäkringskassan under januari 2010. Tiden mellan regeringens beslut om propositionen och det föreslagna ikraftträdandet ansågs i detta avseende tillräckligt. Regeringen ansåg dock att det var angeläget med utökade informationsinsatser för att säkerställa att berörda försäkrade informerades i ett så tidigt skede som möjligt om förslagen. Regeringen gav därför, genom ett beslut den 24 september 2009 (S2009/7141/SF), Försäkringskassan i uppdrag att informera om förslagen i bl.a. Ds 2009:45.

På utskottets fråga som gällde vilket lagstöd regeringen har haft för uppdraget som regeringen lämnade till Försäkringskassan före riksdagens behandling av propositionen, att lämna viss information till berörda personer, svarade Socialdepartementet i promemorian den 23 mars 2010 följande.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utgiftsområde 10, s. 29–31) redovisade regeringen sin avsikt att de personer, som inte kunde få sjukpenning för flera dagar eller som fått tidsbegränsad sjukersättning under det högsta antalet månader som sådan ersättning kunde betalas ut, skulle erbjudas en arbetslivsintroduktion via Arbetsförmedlingen. I budgetpropositionen nämndes också att aktivitetsstöd skulle betalas ut till den som deltog i arbetslivsintroduktionen, liksom att förlängd sjukpenning skulle kunna betalas ut i vissa fall utöver det maximala antalet dagar. Dessa förslag utvecklades närmare i promemoriorna Stöd till personer som lämnar sjukförsäkringen – kompletterande förändringar i lagen om allmän försäkring (Ds 2009:45) och Stöd till personer som lämnar sjukförsäkringen – temporära förändringar i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2009:46).

Regeringen ansåg att det var angeläget att berörda försäkrade, i ett så tidigt skede som möjligt, informerades om intentionerna som slagits fast i budgetpropositionen och som kommit till närmare uttryck i de promemorior som skickats ut på remiss. Detta är bakgrunden till regeringens uppdrag till Försäkringskassan att informera om förslagen. Det finns inte något särskilt lagstöd för regeringens uppdrag utan det följer av att Försäkringskassan är en myndighet som lyder under regeringen (11 kap. 6 § första stycket RF).

När det gäller åtgärder eller medel som använts under 2009–2010 som styrning för att förkorta handläggningstiderna vid Försäkringskassan, uppges följande i promemorian den 23 mars 2010 som upprättats inom Socialdepartementet.

Ett väl fungerande trygghetssystem bygger på att de som är berättigade till en ersättning får sin utbetalning inom rimlig tid. Regeringen har därför genom beslut den 5 mars 2009 (S2009/2025/SF) gett Försäkringskassan i uppdrag att presentera serviceåtaganden för de förmåner som Försäkringskassan handlägger. Ett serviceåtagande är bl.a. en utfästelse om att leverera tjänster till en viss kvalitet och bör enligt regeringens uppdrag innehålla information om bl.a. handläggningstider. I åtagandet bör det vidare framgå vad den som begär ersättning behöver göra för att Försäkringskassan ska kunna uppfylla sitt åtagande. Regeringen anser att medborgare och andra ska ha möjlighet att i förväg veta vad de kan förvänta sig och kräva av den myndighet de vänder sig till i ett ärende.

Regeringen har från och med 2010 permanent tillfört Försäkringskassan 600 miljoner kronor i syfte att inom givna ekonomiska ramar skapa förutsättningar för myndigheten att åstadkomma resultat som lever upp till kraven på god service till medborgaren samt en rättssäker och effektiv verksamhet som håller hög kvalitet. Detta inrymmer att berättigade ska få sin ersättning utbetald inom rimlig tid. Nivåhöjningen av myndighetens förvaltningsanslag motsvarar det belopp som Försäkringskassan hade hemställt om för 2010 vid tiden för budgetpropositionen.

Regeringen har vidare den 1 juli 2009 inrättat Inspektionen för socialförsäkringen som genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning ska stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och skapa ökad tilltro hos medborgarna.

Till detta ska fogas den löpande dialog statsrådet har med Försäkringskassans ledning där frågan om utvecklingen av myndighetens handläggningstider ständigt är aktuell.

I promemorian den 23 mars 2010 som upprättats inom Socialdepartementet lämnas följande uppgifter angående antalet anställda i Försäkringskassan den 1 januari 2006 respektive den 1 januari 2010.

Den 1 januari 2006 hade Försäkringskassan totalt 16 000 anställda. Den 31 december 2009 hade Försäkringskassan totalt 13 562 anställda. Den 1 januari 2010 hade Försäkringskassan totalt 12 629 anställda.

Det minskade antalet anställda under åren 2006–2009 förklaras av flera faktorer. Förstatligandet av de 21 försäkringskassorna 2005 och det förändringsarbete som Försäkringskassan har genomfört har inneburit en koncentration av såväl administration som försäkring. Detta har resulterat i samordningsvinster och stordriftsfördelar som i sin tur har resulterat i ett minskat resursbehov på myndigheten åtföljt av en reducerad personalstyrka.

Vidare har bildandet av Pensionsmyndigheten den 1 januari 2010 medfört att 694 anställda på Försäkringskassan från årsskiftet 2009/2010 har flyttat över till den nya myndigheten.

### *Utfrågningar*

#### **Statsrådet Cristina Husmark Pehrsson**

Utskottet höll den 19 april 2010 en utfrågning med statsrådet Cristina Husmark Pehrsson (bilaga B8).

Cristina Husmark Pehrsson inledde med att ge en kort bakgrundsbeskrivning av ärendet. Hon anförde bl.a. att regeringen under våren 2007 påbörjade sitt arbete med att reformera sjukförsäkringen. Den 19 mars 2008 beslutades proposition 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete som var första delen i reformprocessen. Den senare delen av reformen presenterades sedan i september 2009 i samband med regeringens beslut om budgetpropositionen för 2010, eftersom reformen även hade omfattande påverkan på statsbudgeten. De kompletterande förändringarna i sjukförsäkringen presenterades därefter i en departementspromemoria som sändes ut på remiss den 11 september 2009. Propositionen som grundar sig på promemorian överlämnades till riksdagen den 23 oktober 2009. Bedömningen var att de nya reglerna endast påverkade ett begränsat antal ärenden som skulle kunna komma att bli aktuella för beslut hos Försäkringskassan under januari 2010. Utifrån detta gjordes bedömningen att Försäkringskassan skulle kunna hantera de ärenden som inkom direkt efter årsskiftet. Tiden mellan regeringens beslut om propositionen och det föreslagna ikraftträdandet ansågs i detta avseende därför vara tillräcklig. Hon påtalade vidare att regeringen dock ansåg det vara angeläget att utöka informationsinsatserna för att säkerställa att berörda försäkrade informerades om förslagen i ett så tidigt skede som möjligt. Regeringen gav därför genom ett beslut den 24 september 2009 Försäkringskassan i uppdrag att informera om förslagen i bl.a. departementspromemorian som då var föremål för remissbehandling.

Vidare framhöll statsrådet att regeringen tillgodosett Försäkringskassans önskemål om anslagsförstärkningar vid samtliga tillfällen genom förslag till riksdagen i samband med budgetpropositioner; riksdagen har även beslutat i enlighet med förslagen.

Cristina Husmark Pehrsson bemötte även det i anmälan som berör Försäkringskassans service till medborgarna och påtalade bl.a. att regeringen genom beslut den 5 mars 2009 gett Försäkringskassan i uppdrag att presentera serviceåtaganden för de förmåner som Försäkringskassan handlägger.

Avslutningsvis framförde Cristina Husmark Pehrsson att hon självklart tar ansvar för hanteringen av det som berör hennes ansvarsområde men att hon däremot inte kan svara för de frågor som rests i anmälan om arbetslöshetsförsäkring, aktivitetsstöd och Arbetsförmedlingens verksamhet.

Vid ett flertal tillfällen under utfrågningen upprepade Cristina Husmark Pehrsson att beredningen av sjukförsäkringsreformen skett inom ramen för Regeringskansliets riktlinjer för beredning. Hon kunde därför inte instämma i uppfattningen att det varit brådska med detta ärende och att tiden varit för kort, detta eftersom reformen beskrivits alltsedan den 1 juli 2008. På direkta frågor om att remisstiden i detta fall varit en månad i stället för de tre månader som det bör vara i normalfallet svarade statsrådet att det funnits en tät dialog med Försäkringskassan inför reformen och i arbetet med den nya sjukförsäkringen. Hon beskrev att de har haft en informell dialog där de har utbytt information och synpunkter. Samtidigt lyfte hon fram att regeringen i budgetprocessen beskrivit hur processen ska se ut, att de tänker erbjuda en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och aktivitetsstöd. Vidare påtalade hon att regeringen hösten 2008 tillsatte en arbetsgrupp under ledning av Arbetsmarknadsdepartementet och framhöll att det ständigt förekommit diskussion och dialog mellan de berörda myndigheterna. I övrigt valde statsrådet att inte kommentera frågor om beredning och tidsaspekten i den del av reformen som ligger under Arbetsmarknadsdepartementet.

Cristina Husmark Pehrsson fick även besvara frågor om vad regeringen gjort för att säkerställa att de personer som skulle komma att påverkas av reformen i god tid kunde förutse vad förändringarna skulle innebära för dem personligen. Hon påtalade att regeringen hade säkerställt detta genom att den 24 september ge Försäkringskassan i uppdrag att informera om förslagen. Informationen gavs av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Arbetslöshetskassornas samorganisation. Därtill fick man ett personligt samtal från sin handläggare på Försäkringskassan. Statsrådet framhöll att informationen från Försäkringskassan var gedigen och att hon inte mött någon som inte varit tillfredsställd med den information som givits, utan enligt de signaler hon fått har man varit nöjd med informationen.

På frågor om hur statsrådet såg på att regeringen givit Försäkringskassan i uppdrag att informera i september, innan riksdagen hade fattat beslut om att anta författningsändringarna, betonade Cristina Husmark Pehrsson att hon och regeringen ansåg att det var ytterst viktigt att de personer vars sjukpenningdagar skulle ta slut den 1 januari 2010 så snabbt som möjligt fick information. Hon påtalade att denna information byggde på departementspromemorian som samtidigt var på remiss, och att det var Försäkringskassan som ansvarade för hur informationen skulle genomföras. Vidare framhöll statsrådet att det tydligt framgick att det byggde på departementspromemorian och att beslutet först skulle fattas av riksdagen. Den del av informationen som byggde på utdrag från regeringens webbplats skickades med som en bilaga. Vidare påtalade hon att det skickades ut en ny information efter det att beslut hade tagits i riksdagen om detta, så att det skulle vara helt riktigt. På frågor om hur Cristina Husmark Pehrsson ser på att enskilda personer förväntades göra en aktiv handling baserat på ett "icke-beslut" (eftersom riksdagen ännu inte fattat sitt beslut) svarade

hon att det därför var väldigt viktigt att man som komplettering till den skriftliga informationen fick personliga samtal av handläggare på Försäkringskassan. På vidare frågor om detta framhöll Cristina Husmark Pehrsson att hon är den som är ansvarig för att man fick ett personligt samtal, men när det gäller kontakterna med arbetslöshetskassorna, som den aktiva handlingen i detta fall gällde, eller tidpunkten, hänvisade hon till att det är en fråga för Arbetsmarknadsdepartementet och hennes kollega. Hon valde därför att inte svara på frågan.

Under utfrågningen berördes även Försäkringskassans service. Cristina Husmark Pehrsson påtalade att Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt eget ansvar och att myndigheten äger sin egen organisatoriska struktur. Samtidigt har hon det yttersta ansvaret för myndigheten, och därför har departementet en tät dialog med Försäkringskassans ledning om hur verksamheten fungerar. Hon påminde om att regeringen har sett till att Försäkringskassan har fått de medel som de har begärt. Vidare hänvisade statsrådet även till att regeringen genom beslut den 5 mars 2009 gett Försäkringskassan i uppdrag att presentera serviceåtaganden för de förmåner som Försäkringskassan handlägger. Hon konstaterade även att Försäkringskassan nu ser ut att ha fått bukt med de problem som tidigare var, och hon såg med stort förtroende på att Försäkringskassan nu kommer att ha sin organisation på plats för att ge den service och tillgänglighet som allmänheten har rätt att ställa krav om. Samtidigt medgav hon att det tagit för lång tid och att detta varit en av anledningarna till att regeringen har fått ge myndigheten extra resurser. Vidare känner hon till att det har funnits en diskussion kring att man inte kunde få sin ansökan om förlängd sjukpenning beviljad om man hade gått över till arbetsintroduktionen och att det har förekommit en del missuppfattningar kring detta. Hon påtalade dock att detta inte varit en sak för regeringen utan för myndigheterna att klara ut. Detta har nu myndigheterna gjort; även om man är i introduktionen kan man få sin ansökan om förlängd sjukpenning beviljad. Hon framhöll också att regeringen gett Försäkringskassan i uppdrag att följa domstolsutslag av överklaganden för att få en bild av praxis.

### **Statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet höll den 27 april 2010 offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12). Fredrik Reinfeldt har uppgivit bl.a. följande. Utgångspunkten för de förändringar som genomfördes i lagen om allmän försäkring och lagen om arbetslöshetsförsäkring den 1 januari 2010 är ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2008 (prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12). Lagändringarna 2010 aviserades i budgetpropositionen för 2010. Just för att regeringen förutsåg den tidsbrist som kunde uppstå och behovet av att människor skulle hinna ställa om eller ta in förändringarna, fattade regeringen beslutet att Försäkringskassan skulle gå ut med information som ju syftade till att förbereda för förändringarna, som regeringen uppfattade var gynnande för de enskilda som fick informationen. Den

bedömning regeringen gjorde var att det här behövdes särskilda informationsinsatser för att möta den uppkomna situationen. Det handlade om informationsgivning om en i grunden beslutad proposition, om man går tillbaka till den första som trädde i kraft den 1 juli 2008, och en aviserad följdproposition. Riksdagen hade godkänt den första propositionen, och regeringen visste att man hade ett majoritetsstöd i riksdagen.

### **Utskottets ställningstagande – regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring**

En utgångspunkt för utskottets bedömning är att genom att regeringen låter förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan, som utskottet tidigare framhållit, förslagen 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 demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten. Samtidigt har utskottet erinrat om att beredningskravet inte är absolut och om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske. Den konstitutionella praxis som har utvecklats, bl.a. vägled av uttalanden som utskottet gjort med anledning av sin granskning, innebär för vissa ärendetyper, såsom lagförslag, ett i huvudsak preciserat beredningskrav. Utskottet uttalade hösten 2008 bl.a. att det inte framkommit något som föranledde någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet. Likväl kunde det, enligt utskottets mening, finnas anledning att framhålla vikten av god planering för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd.

En annan utgångspunkt för utskottets bedömning gäller kungörande av författningar. I riktlinjerna för författningsutgivning har det lagts fast att tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och författningens ikraftträdande ska vara minst fyra veckor. Som utskottet uttalat tidigare borde tiden endast i speciella undantagsfall kunna vara mindre än två veckor, och det är ett självklart minimikrav att författningar inte kommer ut från trycket först efter ikraftträdandedatum.

Propositionerna hösten 2009 med förslag om ändringar i lagen om allmän försäkring och lagen om arbetslöshetsförsäkring föregicks av remissbehandling, som beträffande det ena ärendet följdes upp av att propositionen delades med vissa myndigheter. Beredning har således skett enligt 7 kap. 2 § regeringsformen.

Ändringarna per den 1 januari 2010 i lagen om allmän försäkring och lagen om arbetslöshetsförsäkring har föregåtts av de ändringar i lagen om allmän försäkring som trädde i kraft den 1 juli 2008. Den proposition som föregick 2008 års lagändringar (prop. 2007/08:136) får enligt utskottet ses som en huvudproposition i en pågående process, där de nu ifrågakvarande lagändringarna utgör en del. Regeringen har informerat om de kommande

ändringarna i budgetpropositionen för 2010. Vidare har regeringen genom ett uppdrag till Försäkringskassan förvissat sig om att information skulle gå ut till dem som kunde komma att beröras av ändringarna; detta genomförde Försäkringskassan dels i brev, dels vid kontakter mellan de berörda enskilda och handläggare på myndigheten. Information om lagändringarna har således nått berörda enskilda i tid. Vidare kunde myndigheterna, med beaktande av att ändringarna beräknades komma att beröra ett begränsat antal fall, förväntas klara av att hantera dessa ärenden. De aktuella lagändringarna har dock utkommit från trycket endast två dagar före ikraftträdandet. Som utskottet anförde i sin granskning hösten 2004, sedan det hade uppmärksammat att ett flertal sena författningar hade kommit ut från trycket två dagar före ikraftträdandet, är tidsgränsen fyra veckor före ikraftträdandet i sig snävt tilltagen med hänsyn till behovet av rådrum.

Utskottet noterar att antalet fall av sena kungörelser borde kunna minskas betydligt om kungörandet av lagar och förordningar ägde rum elektroniskt.

## 3.2 Regeringens utövande av ägandet av Carnegie Investment Bank AB och försäljningen av aktierna i banken

### Bakgrund

#### *Allmänt*

Den 26 oktober 2008 ingick Carnegie Investment Bank AB (Carnegie) ett kreditavtal med Riksbanken enligt vilket Riksbanken beviljade Carnegie en kredit om 1 miljard kronor. Beslutet att ge likviditetsstöd till Carnegie fattades med hänvisning till att Carnegie var ett systemviktigt institut.<sup>1</sup>

Den 28 oktober 2008 beslutade Riksbanken att bevilja Carnegie en ytterligare kredit om 1,4 miljarder kronor och en kreditram om totalt 5 miljarder kronor. Kreditramen innebar ingen skyldighet för Riksbanken att betala ut beloppet, utan utgjorde enbart grunden för Riksbankens fortsatta hantering av ärendet.

Carnegie ställde säkerhet för lånen enligt låneavtalen samt enligt pantavtal av den 26 oktober 2008. Säkerheten omfattade bl.a. samtliga aktier i Carnegies helägda dotterbolag Carnegie Bank A/S och Banque Carnegie Luxembourg S.A. samt vissa lån från Carnegie till dotterbolagen. Utöver säkerheterna från Carnegie ställde även Carnegies moderbolag, D. Carnegie & Co AB (moderbolaget), säkerhet till Riksbanken för Carnegies lån enligt separat pantavtal av den 26 oktober 2008. Denna säkerhet omfattade samtliga aktier i Carnegie och samtliga aktier i Max Matthiessen.

<sup>1</sup> Uppgifterna i detta avsnitt bygger på en sammanställning gjord av Riksgäldskontoret den 14 november 2008 (dnr 2008/1780).

### Händelser den 10 november 2008

- Vid ett regeringssammanträde den 10 november 2008 kl. 8.00 beslutade regeringen att bemyndiga Riksgäldskontoret att ingå avtal med Carnegie om stöd enligt den nya lagen om statligt stöd till kreditinstitut i form av lån på högst 5 miljarder kronor. Regeringen bemyndigade vidare Riksgäldskontoret att avveckla det ägande av aktier som kunde uppstå till följd av avtalet.
- Klockan 10.00 ingicks ett avtal om stödlån mellan Riksgäldskontoret och Carnegie. Låneavtalet avsåg en kredit på 2,4 miljarder kronor, dvs. motsvarande det lån som Riksbanken beviljat Carnegie, med möjlighet att utöka till 5 miljarder kronor enligt regeringens beslut. Enligt låneavtalet skulle Riksgäldskontoret, i samband med att lånet betalades ut, överta samtliga säkerheter som Carnegie och moderbolaget ställt för Carnegies skuld till Riksbanken.
- Klockan 11.00 inledde Finansinspektionens styrelse ett möte.
- Strax före klockan 13.00 informerades Riksgäldskontoret under hand av Finansinspektionen om att sannolikheten var stor att Finansinspektionen skulle återkalla Carnegies tillstånd att bedriva bank- och värdepappersrörelse. Den strukturella lösning och det åtgärdsprogram som presenterats ansågs otillräckliga. Riksgäldskontoret förberedde sig till följd av detta för att kunna ge Carnegie ett stödlån i enlighet med regeringsbeslutet.
- Klockan 14.30 informerade Finansinspektionen Carnegie att Finansinspektionen beslutat att återkalla Carnegies tillstånd och att detta beslut skulle offentliggöras klockan 15.00. Samma information lämnades till Riksgäldskontoret och Riksbanken.
- Klockan 14.31 gav Riksgäldskontoret ett lån till Carnegie genom att till Riksbanken utbetala ett belopp som motsvarade Riksbankens fordran på Carnegie. Carnegies lån från Riksbanken var därmed återbetalat. Den utnyttjade krediten från Riksbanken till Carnegie uppgick vid den tidpunkten till 2,4 miljarder kronor samt räntor och ersättning för vissa av Riksbankens kostnader med anledning av lånet. I samband med utbetalningen av lånet från Riksgäldskontoret överfördes säkerheterna från Riksbanken till Riksgäldskontoret i enlighet med ett godkännande som moderbolaget och Carnegie lämnat tidigare samma dag. Ett nytt pantavtal ingicks mellan Riksgälden och moderbolaget avseende aktierna i Carnegie och Max Matthiessen.
- Klockan 15.00 meddelade Finansinspektionen sitt beslut att återkalla Carnegies tillstånd att bedriva bankrörelse liksom samtliga tillstånd att bedriva värdepappersrörelse.
- Minuterna efter klockan 15.00 underrättade Riksgäldskontoret moderbolaget om att panten var realiserad genom att Riksgäldskontoret övertagit äganderätten till aktierna i enlighet med pantavtalet med hänvisning till att Finansinspektionen meddelat beslut om att återkalla



Carnegies tillstånd. I samma underrättelse instruerade Riksgäldskontoret Carnegie och Max Matthiessen att införa Riksgäldskontoret som ägare till samtliga aktier i bolagens respektive aktieböcker.

- Klockan 15.10 meddelade Finansinspektionen att man omprövat det tidigare beslutet att återkalla Carnegies tillstånd. Med ändring av det tidigare beslutet meddelade Finansinspektionen i stället Carnegie en varning.

### *Försäljningen av aktierna*

Enligt ett pressmeddelande från Riksgäldskontoret den 11 februari 2009 har Riksgäldskontoret träffat avtal om att sälja aktierna i Carnegie och Max Matthiessen Holding AB till Altor Fund III och Bure Equity AB. Det sammanlagda värdet av försäljningarna angavs vara 2 275 miljoner kronor inklusive en amortering av Riksgäldskontorets lån till Carnegie. Utöver detta får Riksgäldskontoret del av framtida återbetalningar av vissa lån som Carnegie har gett.

I ett pressmeddelande den 19 maj 2009 angav Riksgäldskontoret att det denna dag hade slutfört försäljningen av Carnegie och Max Matthiessen. Samtliga tillstånd var klara och köpeskillingen betald och äganderätten hade övergått. Vidare uppgavs i pressmeddelandet att Riksgäldskontoret bedömde att de sammanlagda inkomsterna från försäljningen över tid skulle komma att täcka det lån på ursprungligen 2 400 miljoner kronor som Carnegie fick i november 2008 samt Riksgäldskontorets kostnader.

## **Ärendet**

### *Anmälningarna*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.2.1*, begärs en granskning av regeringens utövande av ägandet i Carnegie. I anmälan anförts att staten hade ställt ut en garanti för Carnegie och som säkerhet fått aktierna i banken som pant. När Finansinspektionen i november 2008 återkallade Carnegies tillstånd att bedriva bankrörelse löstes panten in. Vidare anförts i anmälan att Riksgäldskontoret då trädde in i rollen som förvaltare av statens aktier, helt i enlighet med rådande lagstiftning och regeringsbeslut. I anmälan anförts det även att det tre dagar efter övertagandet hölls en bolagsstämma i det nu av staten helägda Carnegie. Ingen kallelse till stämman skedde. På stämman företrädde staten av Riksgäldskontoret genom riksgäldsdirektör Bo Lundgren. Det regeringsbeslut från den 10 november 2008 som finns om bemyndigande att lämna stöd från Riksgäldskontoret till Carnegie innehåller inte något som skulle kunna ge Riksgäldskontoret genom Bo Lundgren rätt att agera som ägare av Carnegie efter en inlösen av panten. Enligt uppgift i ett e-postmeddelande från Riksgäldskontoret finns ingen handling som utvisar att något beslut tagits inom regeringen där Riksgäldskontoret fått i uppdrag att på regeringens vägnar agera som ägare av Carnegie. Enligt anmälaren finns inget beslut om att Riksgälds-

kontoret verkligen hade rätt att företräda staten som ägare vid bolagsstämman. Något riksdagsbeslut om överlåtelse av aktierna i Carnegie till Riksgäldskontoret finns inte heller.

Vidare anförs i anmälan att det på bolagsstämman förekom endast två ärenden: dels att utse en ny styrelse i bolaget, dels att fastställa arvoden för den nya styrelsen. I anmälan hänvisas till ett uttalande av konstitutionsutskottet (bet. 2003/04:KU10 s. 3) där utskottet har påtalat betydelsen av att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sådant sätt att det finns möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Så har enligt anmälaren uppenbart inte skett i detta fall. Därmed finns ingen möjlighet för utomstående, varken riksdagen, media eller allmänheten, att bedöma om regeringen följt de riktlinjer för styrelsens sammansättning som finns i statens ägarpolicy. I bolagsstämmoprotokollet motiveras styrelsens nya arvoden med att de ska utgå från statens principer om höjda arvoden vid försäljning. I ägarpolicyen nämns enligt anmälaren ingenting om höjda arvoden vid försäljning. Vidare finns i ägarpolicyen inskrivet att riksdagsledamöterna har rätt att närvara vid bolagsstämmor i företag där staten äger minst 50 % av aktierna och som har fler än 50 anställda. Anmälaren uppger att han som riksdagsledamot gärna hade velat närvara vid bolagsstämman, men att han inte hade någon möjlighet att göra det då den redan ägt rum i hemlighet innan han fick kännedom om den.

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.2.2*, begärs en granskning av försäljningen av aktierna i Carnegie. I anmälan anförs att efter försäljningen av aktierna i Carnegie har det framkommit uppgifter i medierna om att det har funnits ett högre bud än det som Riksgäldskontoret antog vid försäljningen. Detta bud skulle ha legat nästan 750 miljoner kronor över det som antogs, men enligt uppgift skulle budgivarna då ha krävt att staten skulle garantera att man verkligen ägde banken. Detta ville Riksgäldskontoret inte göra. Vidare anför anmälaren att i samband med konstitutionsutskottets utfrågning av statsministern den 2 april 2009 framkom inga klara besked om regeringens roll i försäljningsarbetet. Statsministern visste inget om hur det hade gått till, utan han verkade helt lita på att Riksgäldskontoret skötte detta. Statsministern hade heller inte för avsikt att ta reda på hur det förhöll sig. Detta framstår enligt anmälaren inte som en tillfredsställande ordning för en affär som omsluter flera miljarder kronor och där uppgifter förekommer om att ett väsentligt högre bud har avvisats på oklara grunder. I anmälan uppges vidare att uppdraget att sälja Carnegie var genom riksdagsbeslut delegerat till Riksgäldskontoret, men anmälaren vill att konstitutionsutskottet ska granska regeringens roll i styrningen och uppföljningen av hur försäljningen gick till. Speciellt intressanta frågor är enligt anmälaren hur regeringen säkerställt att Carnegie har sålts på ett formellt riktigt sätt och på affärsmässiga grunder.

### *Underlag för granskningen*

Underlaget för granskningen har bl.a. varit promemorior upprättade inom Finansdepartementet, *bilagor A3.2.6 – 12*, och *A3.2.19–20*, samt utfrågningar med advokaten Rolf Åbjörnsson, riksgäldsdirektören Bo Lundgren, statsrådet Mats Odell och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilagor B1, B2, B3, B6, B11* och *B12*.

### **Gällande ordning**

#### *Regeringens ansvar för och styrning av förvaltningsmyndigheterna*

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Vidare framgår av denna bestämmelse bl.a. att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna, vilket ger uttryck för grundsatsen om all maktutövnings lagbundenhet.

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer således regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges dock inte i paragrafen. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 230) får man i stället av regeringsformens olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten. Här kan nämnas regeringens eget normgivningsområde (8 kap. 13 § regeringsformen), att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen bestämt (9 kap. regeringsformen), regeringens befogenheter i fråga om utrikespolitiken (10 kap. regeringsformen) och särskilda befogenheter under krig och krigsfara (13 kap. regeringsformen).

I en kommentar till regeringsformen (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 51) anförs att allt som ingår i den styrande makten inte är omnämnt i grundlagstexten. Regeringens styrande funktion har ofta definierats som en restfunktion, vilket innebär att till den räknas alla de uppgifter som inte är lagstiftning, beskattning, budgetreglering, förvaltning eller rättskipning (jfr Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, 13 uppl. reviderad av Magnus Isberg och Göran Regner, 2003, s. 127).

Vad gäller regeringens ansvar inför riksdagen anfördes i Förvaltningsutredningens betänkande *Politisk styrning – administrativ självständighet* (SOU 1983:39) att en bärande princip i det svenska statskicket är att all offentlig maktutövning ska vara förenad med ansvar. Vidare anfördes att det är klart att regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Att regeringen överlåter befogenheter åt förvaltningsmyndigheterna inskränker inte dess ansvar inför riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Regeringens ansvarighet inför riksdagen påverkas inte av i vilken utsträckning den väljer att utöva denna 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. Den styrande funktionen åvilar regeringen enligt regeringsformen och upphävs inte genom riksdagens beslut i sådana frågor. Ett liknande resonemang fördes av Styretredningen i betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75), som också hänvisar till Förvaltningsutredningens betänkande. Även i proposition 2009/10:75 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt förs ett liknande resonemang. Där anförs (s. 35):

Regeringsformen föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. För att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja. Folket väljer en riksdag som väljer en statsminister som utser en regering. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. Under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter. Den sista länken i kedjan binder samman statsförvaltningen med regeringen. Innebörden av denna sista länk är att förvaltningen har att förverkliga regeringens politik. Myndigheter under regeringen har en lydnadsrelation till regeringen men inte till riksdagen eller medborgarna, och inte heller till ett enskilt statsråd. Det är också regeringen som lämnar uppdragen till de statliga myndigheterna, med undantag för de som lyder under riksdagen. Regeringen delegerar alltså en del av sitt ansvar till myndigheterna. Det betyder att regeringen inför riksdagen är ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut i särskilt fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF).

Detta synsätt återfinns också i förarbetena till budgetlagen (prop. 1995/96:220) där det anges att det förhållande att regeringen till en myndighet delegerar en befogenhet enligt budgetlagen inte påverkar regeringens ansvar inför riksdagen enligt 1 kap. 6 § regeringsformen.

En statlig förvaltningsmyndighet lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen om den inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Med myndighetens ställning som organ under regeringen följer i princip en direktivrätt för regeringen och en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen för myndigheten.

Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen gäller dock 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.

### *Budgetlagen*

Av 26 § andra stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) framgår att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får 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.

I 29 § stadgas att försäljningen ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det.

I 48 § anges att regeringen får överlåta sin rätt enligt bl.a. 26 § till en myndighet som regeringen bestämmer.

I förarbetena (prop. 1995/96:220) anförts att lagen i första hand reglerar förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Den statliga verksamheten genomförs dock i huvudsak av statliga myndigheter under regeringen. Den rätt som enligt denna lag tillkommer regeringen måste i de flesta fall kunna delegeras. Delegation av beslutanderätten kan t.ex. ske i förordningar eller i regleringsbrev. Vidare anförts att det förhållandet att regeringen delegerar en befogenhet till en myndighet inte påverkar regeringens ansvar inför riksdagen enligt 1 kap. 6 § regeringsformen.

I förarbetena anförts vidare att en försäljning bör genomföras affärsmässigt. Med begreppet affärsmässigt avses att man vid försäljning ska se till att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten, att en försäljning till underpris inte kommer till stånd och att ovidkommande hänsyn inte tas. I likhet med vad som föreslagits i fråga om fast egendom bör regeringen även vid försäljning av aktier få göra avsteg från denna princip om det finns särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl kan t.ex. vara att främja ökad spridning av aktieägandet i ett bolag. Det har redan skett vid flera tillfällen att privatpersoner har erbjudits att köpa mindre aktieposter till ett förmånligare pris än vad som gällt för institutioner.

### *Lag och förordning om statligt stöd till kreditinstitut*

I 1 kap. 1 § lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) anges att lagen innehåller bestämmelser om stöd till kreditinstitut som avses i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, inlösen av aktier i sådana institut och en särskild fond för stabiliteten på kreditmarknaden. Av 1 kap. 2 § framgår att stöd kan lämnas genom garantier, kapitaltillskott eller på annat sätt. Lagen trädde i kraft den 30 oktober 2008.

I 8 kap. 4 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om stöd enligt lagen.

I förarbetena till lagen (prop. 2008/09:61 s. 47) anges att det i ett längre perspektiv inte är önskvärt att staten kvarstår som ägare i något institut. För att möjliggöra en framtida försäljning bör därför regeringen ges ett bemyndigande att besluta om avveckling av det statliga ägande som kan tänkas uppkomma. Regeringen har enligt propositionen för avsikt att i betydande utsträckning delegera denna befogenhet till en stödmyndighet.

I förarbetena (a.a. s. 82) anføres om 8 kap. 4 § att föreskrifterna t.ex. kan avse vilka förpliktelser som kan omfattas av en garanti, villkoren för de statliga stödåtgärderna enligt 2 kap. och samverkan mellan myndigheter.

Riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om avveckling av det statliga ägande som kan uppkomma vid tillämpning av lagen (se bet. 2008/09:FiU16). I finansutskottets betänkande framhölls att ett övertagande av ägarandelar i ett kreditinstitut i enlighet med den föreslagna stödlagen sker, om det blir aktuellt, i syfte att motverka en risk för en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Ett sådant beslut om en ökning av det statliga ägandet i ett kreditinstitut fattas inte utifrån överväganden om det principiellt lämpliga i ett sådant statligt ägande, utan utgår i stället från behovet av åtgärder för att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet. Enligt finansutskottets mening borde därför ett sådant statligt ägande kunna avyttras när den situation som motiverat övertagandet av ägarandelen inte längre är för handen. Finansutskottet bedömde att statens och skattebetalarnas intressen bäst tillgodoses genom att regeringen bemyndigas att avveckla statligt ägande som kan uppkomma vid tillämpningen av den nya stödlagen.

I 6 § förordningen (2008:819) om statligt stöd till kreditinstitut anges att Riksgäldskontoret ska förvalta aktier och andra tillgångar som staten äger eller får som säkerhet i samband med att stöd lämnas. Statens ägande ska avvecklas i sådan takt att staten så långt som möjligt får ersättning för den risk och de kostnader som har varit förenade med en genomförd stödåtgärd. Riksgäldskontoret får besluta om en avveckling av statens ägande av sådana aktier och andra tillgångar som förvaltas av myndigheten, om ägandet inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt.

### *Aktiebolagslagen*

I 7 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) anges att aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid bolagsstämmor. I 7 kap. 3 § första stycket stadgas att en aktieägare som inte är personligen närvarande vid en bolagsstämma får utöva sin rätt vid stämman genom ett ombud med skriftlig fullmakt som undertecknats och daterats av aktieägaren.

Av förarbetena (prop. 2004/05:85 s. 591) framgår att paragrafen i sak överensstämmer med 9 kap. 3 § första stycket i den tidigare aktiebolagslagen. I förarbetena till denna (prop. 1997/98:99 s. 231) anføres bl.a. att aktieägaren inte kan vara personligen närvarande tillsammans med sitt ombud.

### *Tidigare granskning av regeringens ansvar för myndigheterna*

I betänkande 2005/06:KU8 har utskottet uttalat sig om regeringens styrfunktion och konstitutionella ansvar. Utskottet anförde bl.a. följande (s. 38).

Regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfäst. Den framgår av 1 kap. 6 § RF som säger att regeringen styr riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Vad som avses med bestämmelsen att

regeringen styr riket är dock inte särskilt tydliggjort, vare sig i RF eller i dess förarbeten, utan den måste uttolkas i sammanhanget. Utgångspunkten vid en sådan bedömning är att den styrande funktionen utgör en restfunktion i förhållande till de funktioner som tillkommer först och främst riksdagen, kommunerna och domstolarna men även förvaltningsmyndigheterna inom det område dessa är självständiga enligt RF. I vid mening måste således regeringens styrfunktion förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag skall utföras av något annat organ. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande att styra riket.

Av det anförda följer enligt utskottet att regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande försåvitt inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.

Nyligen har utskottet i betänkande 2008/09:KU20 uttalat att regeringen bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Vederbörande statsråd har till uppgift att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan behövas för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som framgår av 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt.

## **Utredning – regeringens utövande av ägandet i Carnegie**

### *Regeringsbeslut den 10 november 2008*

I regeringsbeslutet från den 10 november 2008 (Fi2008/6596 [delvis]), *bilaga A3.2.3*, bemyndigade regeringen Riksgäldskontoret att ingå avtal med Carnegie om stöd enligt stödlagen i form av lån på högst 5 miljarder kronor. Regeringen bemyndigade vidare Riksgäldskontoret att avveckla det ägande av aktier som kunde uppstå till följd av avtalet. I motiveringen till beslutet angavs bl.a. att för det fall Riksgäldskontoret kommer i besittning av aktier bör ägandet av dessa avvecklas på ett affärsmässigt sätt.

### *Bolagsstämmoprotokoll*

I ett protokoll fört vid en extra bolagsstämma i Carnegie den 14 november 2008 konstaterades (§ 3) att aktieägaren godkänt att kallelse i enlighet med den tidsfrist som följer av 7 kap. aktiebolagslagen inte skett och att stämman därmed var behörigt kallad. Vidare framgår av protokollet (§ 7) att det beslutades att arvode till styrelseledamöterna med utgångspunkt från statens principer om höjda arvoden vid en försäljning skulle utgå med 150 000 kr. För styrelseordföranden skulle ett arvode om 200 000 kr utgå.

*Regeringens skrivelse 2008/09:120, 2009 års redogörelse för företag med statligt ägande*

I 2009 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2008/09:120) redogör regeringen bl.a. för sina principer för ägarstyrning.

I en bilaga till skrivelsen redogör regeringen för statens ägarpolicy. De statligt ägda företagen lyder under samma lagar som privatägda företag, som till exempel aktiebolagslagen och konkurrens-, bokförings- och insiderlagstiftningen. Företagens verksamhet styrs främst av riksdagsbeslut och de ytterligare bestämmelser för verksamheten som kan finnas t.ex. i lag eller i avtal mellan staten och företaget. Det anförs att det är viktigt att staten hanterar sin ägarroll på ett ansvarsfullt sätt. Så länge företagen ägs av staten ska den aktiva förvaltningen fortsätta på ett professionellt sätt med värdeskapande som övergripande mål. Statens styrning ska också vara tydlig och skötas målmedvetet. En professionell och strukturerad styrelse-nomineringsprocess tillsammans med ett effektivt och aktivt styrelsearbete utgör viktiga delar i detta arbete. En god genomlysning av förvaltningen och en effektiv kapitalstruktur är andra viktiga verktyg i ägarstyrningen.

Vidare anförs att bolagsstämman är det högsta beslutande organet för aktieägarna. Enligt aktiebolagslagen finns det inga hinder, om aktieägarna medger det, att andra än aktieägarna erbjuds att närvara på årsstämman. I de statligt ägda företagen bör allmänheten bjudas in att närvara. Riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämmor i de företag där staten äger minst 50 % av aktierna och som har fler än 50 anställda. Det är styrelsens ansvar att kallelse till bolagsstämman skickas till riksdagens centralkansli senast två veckor och tidigast sex veckor före bolagsstämman. Riksdagsledamöters önskan att närvara på stämman ska i förväg anmälas till företaget.

Regeringens mål är att styrelserna i de statliga företagen ska ha hög kompetens som är väl anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar. Om styrelsearvoden anges att styrelseledamöter får ersättning för den arbetsinsats och det ansvar som styrelseuppdraget innebär. Styrelsens arvoden bestäms av årsstämman. Även arvoden till styrelseledamöter som arbetar i särskilt inrättade utskott inom styrelsen ska bestämmas genom beslut på årsstämman. För att arvodering ska utgå ska arbetet i utskottet vara av betydande omfattning. Arvoderingen kan även tidsbegränsas vid perioder av hög arbetsbelastning. Inför beslut på årsstämman om styrelsens arvoden ska en analys göras där arvodenas nivå jämförs med arvoden i andra jämförbara företag. Arvoden ska vara konkurrenskraftiga men inte marknadsledande.

Det som anges i ägarpolicyen om rätten för riksdagsledamöter att närvara vid bolagsstämmorna i vissa statligt ägda bolag har sitt ursprung i ett tillkännagivande av riksdagen 1981 (se bet. NU 1980/81:29) men utgör inte lag eller förordning.



### *Revisionsrapport*

I en revisionsrapport från Riksrevisionen den 15 april 2009 (dnr 32-2008-0572), *bilaga A3.2.4*, anges att Riksrevisionen som ett led i den årliga revisionen av Riksgäldskontoret har granskat det stöd som Riksgäldskontoret har gett i enlighet med stödlagen. Granskningen har enligt revisionsrapporten gällt det stöd som Riksgäldskontoret gett efter bemyndigande av regeringen och de pantar som Riksgäldskontoret har fått som säkerhet för stödet.

Riksrevisionen har med hjälp av en juridisk konsult gjort en genomgång av stödlån och pantavtal. En rättslig bedömning har gjorts av den juridiska konsulten, och bedömningen finns i ett memorandum, *bilaga A3.2.5*.

Riksrevisionen rekommenderar i rapporten Riksgäldskontoret att ta ställning till de detaljerade sakfrågor som behandlas i konsultens memorandum.

### *Promemorior med minnesanteckningar från Stabilitetsrådet*

I en promemoria upprättad inom Finansdepartementet den 6 april 2009 (bilaga A3.2.6) med sammanfattande minnesanteckningar från möten i Stabilitetsrådet mellan den 24 september 2008 och den 27 februari 2009 anförs bl.a. att Finansinspektionen vid olika tillfällen presenterade sin syn på regelefterlevnaden i Carnegie. Riksbanken och Finansinspektionen lämnade information om Carnegies finansieringsinformation och det likviditetsstöd som Carnegie fick från Riksbanken. I det akuta läget diskuterades såväl möjligheten till privata lösningar som olika statliga insatser för att hindra att en konkurs i Carnegie skulle hota den finansiella stabiliteten. Carnegie bedömdes som systemviktigt i den situation som rådde, och de olika myndigheterna samordnade sig för att genomföra en lösning där staten via Riksgäldskontoret tog över bolaget genom den pant som Riksbanken fått.

I en promemoria upprättad inom Finansdepartementet den 15 december 2009 med rubriken Kommentarer till minnesanteckningar från Stabilitetsrådet avseende Carnegie (bilaga A3.2.7) anförs bl.a. att den sist refererade meningen i det föregående stycket från promemorian daterad den 6 april 2009 hade fått ett oklart innehåll. Ett övertagande av Carnegie genom Riksgäldskontoret var endast aktuellt om Finansinspektionens styrelse skulle fatta ett beslut om att återkalla bolagets tillstånd. Meningen ska vidare ses i ljuset av Stabilitetsrådets roll att vid hot mot den finansiella stabiliteten snarast delge varandra information och informera varandra (de ingående myndigheterna) om sin bedömning av situationen och om vilka åtgärder som kan vara aktuella att vidta. Rådet fattar inte beslut i några frågor. Varje enskild myndighet hade till uppgift att självständigt fatta beslut inom sitt eget ansvarsområde.

### *Andra rättsliga processer*

D. Carnegie & Co. AB, tidigare moderbolag till Carnegie, har begärt att Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut ska pröva Riksgäldskontorets värdering av aktierna i Carnegie.

Riksgäldskontoret har den 29 juli 2009 väckt talan vid Stockholms tingsrätt och yrkat fastställelse av att övertagandet av Carnegie och Max Matthiessen var giltigt.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet beslutade den 27 januari 2009 att ställa följande frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

- Har regeringen särskilt beslutat att ge Riksgäldskontoret fullmakt att företräda staten vid bolagsstämman i Carnegie Investment Bank AB? Vilka kommentarer i övrigt föranleder det som anges i anmälningen om Riksgäldskontorets rätt att företräda staten vid bolagsstämman?
- Vilka kontakter har förekommit mellan regeringen och Riksgäldskontoret i fråga om vilka ledamöter som skulle ingå i den nya styrelsen i Carnegie Investment Bank AB samt om vad som i övrigt skulle behandlas vid bolagsstämman i bolaget den 14 november 2008?
- Hur dokumenterades regeringens kontakter med Riksgäldskontoret om bolagsstämma och ny styrelse i Carnegie Investment Bank AB?
- Vilka rutiner finns för att möjliggöra en uppföljning av viktigare händelseförlopp och granskning av vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningen och regeringen vid statens ägarstyrning av Carnegie Investment Bank AB?
- På vilket sätt försäkrade regeringen sig om att det som anges i statens ägarpolicy om styrelsens sammansättning och om styrelsearvoden tillgodosågs vid utseendet av den nya styrelsen i Carnegie Investment Bank AB?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälningen om att riksdagsledamöterna inte hade möjlighet att utnyttja sin rätt enligt ägarpolicyen att närvara vid bolagsstämman i Carnegie Investment Bank AB?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder det som framgår av anmälningen och denna promemoria?

Som svar översändes den 17 februari 2009 en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A3.2.8).

Som svar på den första frågan anförs att regeringen den 10 november 2008 bemyndigade Riksgäldskontoret att ingå avtal om lämnande av stöd till Carnegie. I samband därmed bemyndigades Riksgäldskontoret att avveckla det ägande av aktier som kunde uppstå till följd av avtalet. I skälen för regeringens beslut angavs att Riksgäldskontoret borde avveckla ägandet av aktierna på ett affärsmässigt sätt och att ett långsiktigt ägande av aktierna inte bedömdes ligga i statens intresse. Rätten att företräda staten vid bolagsstämman låg inom ramen för det bemyndigande som reger-

ingen gett Riksgäldskontoret. Något separat beslut att ge Riksgäldskontoret fullmakt att företräda staten vid bolagsstämman i Carnegie har således inte fattats.

Beträffande styrelseledamöterna i Carnegie anføres i promemorian att de nya ledamöterna i Carnegies styrelse utsågs självständigt av Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret tog dock kontakt med Regeringskansliet för att efterhöra möjligheten att utse Håkan Erixon till styrelseledamot i bolaget. Riksgäldskontoret har även haft kontakt med enheten för statligt ägande vid Näringsdepartementet för att få uppslag till andra lämpliga styrelseledamöter och för att få information om gällande arvodesnivåer inom statligt ägda företag. Genom riksgäldsdirektören informerades Riksgäldskontoret också muntligen ansvariga statsråd i Finansdepartementet om vilka personer som kunde tänkas bli aktuella för dessa uppdrag, men det berördes inte vad som i övrigt skulle behandlas vid bolagsstämman.

Som svar på den tredje frågan anføres att de beskrivna kontakter som Riksgäldskontoret tog inte har dokumenterats i Regeringskansliet.

I promemorian anføres som svar på den fjärde frågan att regeringen genom sitt beslut den 10 november 2008 bemyndigande Riksgäldskontoret att, i dess egenskap av ansvarig myndighet (stödmyndigheten) enligt stödlagen, hantera stödet till Carnegie. Härigenom ansvarade myndigheten – inte regeringen – för de frågor hänförliga till ägandet av banken som kom att följa av det lämnade stödet. Några särskilda rutiner av det slag som efterfrågas har därför inte varit aktuella att tillämpa inom Regeringskansliet.

Vidare anføres i promemorian som svar på den femte frågan att genom regeringens beslut att bemyndiga Riksgäldskontoret att hantera stödet till Carnegie ansvarade myndigheten för de frågor hänförliga till ägandet av banken som kom att följa av det lämnade stödet.

Det konstateras i promemorian som svar på den sjätte frågan att Finansinspektionen den 10 november 2008 beslutade att återkalla Carnegies tillstånd att bedriva bank- och värdepappersrörelse. Efter det att Riksgäldskontoret realiserat panten fann Finansinspektionen skäl att ompröva sitt beslut om återkallelse av tillstånden. Som grund för omprövningen angavs att Riksgäldskontoret genom realiseringen av panten fått kontroll över banken. För att Riksgäldskontoret i praktiken skulle få kontroll över verksamheten i banken och dessutom kunna motverka risken för en värdeminskning i bolaget var det enligt Riksgäldskontoret nödvändigt att omedelbart hålla bolagsstämma och byta ut den gamla styrelsen.

Utskottet beslutade den 26 februari 2009 att ställa följande frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

- I protokollet vid den extra bolagsstämman i Carnegie Investment Bank AB den 14 november 2008 anges under § 7 att arvode till styrelseledamöterna skulle utgå med ett visst belopp med utgångspunkt från statens principer om höjda arvoden vid en försäljning. Finns det några sådana principer och i sådant fall var framgång dessa?

- Anser regeringen att ansvaret för att statens ägarpolicy och tillämpliga rutiner för att möjliggöra en uppföljning av viktigare händelseförlopp och granskning av kontakter mellan bolagsledningen och staten som ägare följs kan delegeras till en förvaltningsmyndighet? Vilka var i så fall de närmare rättsliga förutsättningarna för den delegering som ägde rum genom regeringsbeslutet den 10 november 2008 om bemyndigande för Riksgäldskontoret?
- Hade regeringen eller något statsråd beslutat att ge en fullmakt åt Riksgäldskontorets chef att företräda staten vid bolagsstämman den 14 november 2008 i Carnegie Investment Bank AB?
- Är det brukligt att en enskild myndighet självständigt utser ledamöter i styrelsen för ett statligt ägt bolag? Om så är fallet, vilket rättsligt stöd finns för detta?
- Har regeringen varit informerad om budgivning och försäljning av Carnegie Investment Bank AB, och har regeringen gett några ägarinstruktioner och i så fall vilka till Riksgäldskontoret avseende försäljningen eller budgivningen? Vilka uppgifter har i så fall regeringen erhållit?

Som svar översändes den 18 mars 2009 en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A3.2.9).

I promemorian anförs som svar på den första frågan att för vart och ett av de helägda statliga bolag som regeringen bemyndigades att sälja genom prop. 2006/07:57 Försäljning av vissa statliga företag har separata beslut om höjda styrelsearvodet fattats av Regeringskansliet med hänvisning till de särskilda arbetsinsatser som uppkommer på grund av försäljningsarbetet.

Vidare anförs i promemorian som svar på den andra frågan att det genom stödlagen har getts ett mandat för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (stödmyndigheten) att lämna stöd i olika former till kreditinstitut, om det behövs för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. I propositionen (prop. 2008/09: 61 s. 34) angavs att hanteringen av lämnande av stöd – mot bakgrund av erfarenheterna från den svenska bankkrisen på 1990-talet – borde skötas av en särskild myndighet (stödmyndigheten) och inte av regeringen samt att Riksgäldskontoret borde vara denna myndighet. Utgångspunkten var att stöd enligt lagen skulle lämnas genom att avtal träffades mellan staten och stödmottagaren eller dess ägare. Att lämnande av stöd enligt lagen skulle kunna komma att leda till ett statligt ägande förutsågs, och regeringen hade mot bakgrund av detta getts ett bemyndigande av riksdagen att besluta om avveckling av det statliga ägande som kan uppkomma vid tillämpningen av den nya lagen. Av propositionen (s. 47) framgår vidare att regeringens avsikt var att i betydande utsträckning delegera denna befogenhet till Riksgäldskontoret.

Vidare anförs i promemorian att regeringen den 10 november 2008 med stöd av stödlagen beslutade om ett bemyndigande för Riksgäldskontoret att ingå ett avtal med Carnegie om stöd i form av lån på högst 5 miljarder kronor. Regeringen bemyndigade även Riksgäldskontoret att avveckla det

ägande av aktier som kunde uppstå till följd av avtalet. I skälen för beslutet angavs att ägandet borde avvecklas på ett affärsmässigt sätt samt att ett långsiktigt ägande av aktierna inte låg i statens intresse. I bemyndigandet för Riksgäldskontoret ligger att ansvara för de frågor som hör samman med ägandet av Carnegie. Därmed har regeringen även delegerat till Riksgäldskontoret att ansvara för att statens ägarpolicy och tillämpliga rutiner för att möjliggöra en uppföljning av viktigare händelseförlopp och granskning av kontakter mellan bolagsledningen och staten som ägare följs.

Som svar på den tredje frågan anförs i promemorian att regeringen genom sitt beslut den 10 november 2008 bemyndigade Riksgäldskontoret att hantera stödet till Carnegie. Något separat beslut att ge Riksgäldskontoret eller Riksgäldskontorets chef fullmakt att företräda staten vid bolagsstämman den 14 november 2008 har inte fattats av regeringen eller något statsråd. I övrigt hänvisas till det svar som lämnats i granskningsärendet i promemorian daterad den 11 februari 2009 på en liknande fråga.

Det anförs i promemorian som svar på den fjärde frågan att i de fall en enskild myndighet förvaltar aktierna i ett statligt ägt bolag utser myndigheterna självständigt ledamöterna i bolagets styrelse. Det rättsliga stödet för detta varierar och kan exempelvis framgå av regeringens instruktion för myndigheten eller av ett annat regeringsbeslut.

I promemorian anförs som svar på den femte frågan att Regeringskansliet löpande har fått översiktlig information om antalet budgivare och den beräknade tidsplanen för försäljningens slutförande. Regeringen har, utöver det bemyndigande som gavs i samband med regeringens beslut den 10 november 2008 och som återges i svaret på fråga 2, inte gett några ägarinstruktioner till Riksgäldskontoret avseende försäljningen eller budgivningen.

Utskottet beslutade den 5 november 2009 att i en skrivelse till Regeringskansliet begära svar på följande fråga: Vilken är regeringens syn på sitt ansvar inför riksdagen enligt 1 kap. 6 § regeringsformen för hur en myndighet handhar förvaltningen av statens egendom, när regeringen har bemyndigat en myndighet att handha viss statlig egendom?

Som svar översändes den 26 november 2009 en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A3.2.10).

I promemorian anförs att enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och övriga tillgångar, med undantag för tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag avsatts till särskild förvaltning, till regeringens disposition. Med uttrycket disposition avses samtliga förvaltnings- och förfogandeåtgärder. Att statens tillgångar står till regeringens disposition kan sägas vara en naturlig följd av att regeringen styr riket.

Vidare anförs att regeringen är ansvarig inför riksdagen för hur en myndighet under regeringen handhar förvaltningen av statens egendom. För att ge en myndighet goda förutsättningar för förvaltningen och för att regeringen ska kunna leva upp till sitt ansvar inför riksdagen lämnar den på olika sätt instruktioner för förvaltningen. Detta kan ske genom föreskrifter

i myndighetens instruktion, genom beslut om regleringsbrev eller genom särskilt uppsatta regeringsbeslut. På detta sätt kan även krav på regelbunden rapportering ställas. För att en myndighet ska få bra förutsättningar för förvaltningen och för att denna på ett bra sätt ska kunna följas upp kan det ibland krävas informella kontakter mellan myndigheten och Regeringskansliet. För det fallet brister uppmärksammas så har regeringen ett ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa dessa.

Utskottet begärde den 18 mars 2010 i en skrivelse till Regeringskansliet svar på följande fråga: Är det regeringens åsikt att statens ägarpolicy var tillämplig på statens ägarroll i Carnegie Investment Bank AB?

Som svar översändes den 6 april 2010 en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A3.2.11).

I promemorian anförs att ägandet i Carnegie övergick till staten genom Riksgäldskontoret den 10 november 2008. Den 11 februari 2009 undertecknades köpekontraktet med de nya ägarna, och den 19 maj 2009 slutfördes affären. Statens ägarpolicy var under denna tid tillämplig på bolaget. Det statliga ägandet uppstod dock som ett led i en krishantering och var inte avsett att vara långsiktigt. Som tidigare redogjorts för i svar på frågor i granskningsärendet ansvarade Riksgäldskontoret, efter regeringens bemyndigande, för de frågor hänförliga till ägandet av banken som kom att följa av det lämnade stödet enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut (se svaret på fråga 2 i promemorian av den 11 mars 2009). Vid bedömningen av hur ägarpolicyn har tillämpats i det aktuella fallet måste de särskilda omständigheter som beskrivits i fråga om orsaken till det statliga ägandet samt den korta tid som bolaget var statligt ägt beaktas.

Utskottet beslutade den 29 april 2010 att efterhöra vilka sammanträden med Stabilitetsrådet som statsrådet Mats Odell var närvarande vid dagarna före den 10 november 2008.

Som svar översändes den 4 maj 2010 en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A3.2.12). I promemorian anförs att statsrådet Mats Odell närvarade vid Stabilitetsrådets sammanträde den 9 november 2008.

### *Utfrågningar*

#### **Rolf Åbjörnsson**

Utskottet genomförde den 8 april 2010 en utfrågning med advokaten Rolf Åbjörnsson, styrelseordförande i D. Carnegie & Co. AB (bilaga B3). Han anförde bl.a. att bestämmelsen i pantavtalet, som angav att om Finansinspektionen skulle dra in Carnegies tillstånd skulle panten omedelbart övergå i statens ägo, är en bestämmelse som är olaglig enligt 37 § avtalslagen.

Han menade också att det är lite enklare att ta till sig den här materien genom att tänka sig att det hela tiden är staten som agerar. Det är regeringen. Det är Riksgälden. Det är Finansinspektionen. Men det är bara olika uttryck för samma rättsobjekt, staten. Det är hela tiden staten som agerar.

Vidare anförde han att när staten tog över panterna hade inte någon skuld över huvud taget förfallit till betalning. Staten kunde ta över aktierna för att man hade den olagliga skrivningen att om Finansinspektionen drar in tillståndet går panterna automatiskt över. Det var ingen som i sin föreställningsvärld kunde tro att något sådant fanns, särskilt inte när staten var inblandad.

### **Bo Lundgren**

Utskottet genomförde den 19 april 2010 en utfrågning med riksgäldsdirektören Bo Lundgren (bilaga B6).

Bo Lundgren anförde bl.a. att Carnegie i oktober 2008 hade fått ekonomiska problem. Bolaget saknade likviditet, och det fanns ingen möjlighet till finansiering på marknaden. Det innebar att man vände sig till Riksbanken som beviljade ett stödlån. Carnegie hade inte bara ekonomiska problem utan också legala problem. Det fanns ett tillsynsärende för andra gången hos Finansinspektionen, och det innebar att man stod inför en situation där det var möjligt att Carnegie inte bara hade ekonomiska problem, som man försökte lösa genom förhandlingar med nya eventuella ägare, finansärer och tillskott av kapital, utan Carnegie stod också inför risken att tappa de tillstånd bolaget hade att driva verksamhet. Riksgäldskontoret sände en skrivelse till regeringen och fick ett formellt regeringsbeslut måndagen den 10 november 2008 på morgonen, varefter Bo Lundgren informerade Finansinspektionen om vad Riksgäldskontoret tänkte göra om Carnegies tillstånd drogs in.

Riksgäldskontoret tog kontakt med och hade diskussioner med företrädarna för D. Carnegie & Co. AB, styrelseordföranden Anders Fällman och verkställande direktören Mikael Ericsson. Diskussionen ledde fram till att ett avtal träffades i full införståddhet, vilket ju också har vidimerats av Anders Fällman, och i full medvetenhet om vad som skulle inträffa, nämligen att om tillståndet skulle dras in skulle Riksgäldskontoret enligt avtalet ta över panten genom ett s.k. självinträde. Riksgäldskontoret skulle träda in och hantera situationen för att rädda värden för skattebetalarna. Detta var också vad som skedde.

Vidare anförde Bo Lundgren att när Riksgäldskontoret hade tagit över banken var det tvunget att snabbt vidta åtgärder för att vända den utveckling som hade lett till att banken tappade tillståndet. Riksgäldskontoret tillsatte snabbt en styrelse. Det var inte möjligt att avvakta och ha en formell bolagsstämma med kallelsetid. Redan samma eftermiddag när Riksgäldskontoret tog över banken började en av huvudkreditgivarna säga upp krediterna och ville förhandla om krediterna. I görligaste mån ska naturligt-

vis statens ägarpolicy i alla avseenden vara giltig. I det här fallet är det ju en ägarpolicy som har tagits fram av regeringen och som ska gälla förvaltningen av de statliga företagen.

Inom ramen för Stabilitetsrådet har det varit en diskussion mellan Riksbanken, Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksgälden. Ordföranden i Stabilitetsrådet är Urban Karlström, statssekreterare hos Mats Odell.

### **Statsrådet Mats Odell**

Utskottet genomförde den 31 mars 2009 en utfrågning med statsrådet Mats Odell (bilaga B1).

Mats Odell anförde bl.a. att den finansiella krisen gjorde att regeringen startade ett arbete tidigt på hösten 2008 som resulterade i en proposition som riksdagen fattade beslut om den 29 oktober 2008, där regeringen fick en väldigt bred verktygslåda för att hantera olika delar av krisen. Regeringen utsåg med stöd av den nya stödlagen Riksgäldskontoret att vara den stödmyndighet som skulle hantera de konkreta frågorna om de institut som skulle få stöd. Erfarenheterna från den förra bankkrisen visade att det var klokt att regeringen inte själv hanterade stödet till banker och institut. Riksgäldskontoret fick ett brett bemyndigande, och det aviserades redan i propositionen att regeringen avsåg att i betydande utsträckning delegera befogenheter till stödmyndigheten.

På morgonen den 10 november 2008 samlades regeringen till ett sammanträde och beslutade att bemyndiga Riksgäldskontoret att ingå ett avtal om stöd till Carnegie i form av ett lån om högst 5 miljarder kronor. Genom beslutet fick Riksgäldskontoret ett väldigt stort eget ansvar för att hantera stödet och också för att det eventuella statliga ägande som kunde bli en följd av stödåtgärderna skulle kunna avvecklas.

Regeringen har gjort ett tillägg till instruktionen för Riksgäldskontoret om att myndigheten senast den 15 mars varje år ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i rollen som stödmyndighet. Regeringen har också gjort ett tillägg i regleringsbrevet om att åtgärderna ska redovisas kvartalsvis.

Tanken var att Riksgäldskontoret skulle agera självständigt. Regeringen skulle inte hantera detaljerna. Resurser hade getts till Riksgäldskontoret för att det skulle kunna anställa personal och ta in konsulter. Riksgäldsdirektören Bo Lundgren hade det mandat och den fullmakt regeringen hade gett Riksgäldskontoret efter bemyndigandet från riksdagen. Riksgäldskontoret hade möjlighet att sälja banken och alla andra företag som enligt stödlagen skulle kunna komma i statlig ägo. I Riksgäldskontorets bemyndigande att förvalta och sälja banken ingick alla typer av ägarfrågor som normalt finns i ett företag. I allra högsta grad ingick att utse och även att avsätta styrelser.

Det finns exempel på att myndigheter har ansvar för företag och utser styrelse, t.ex. de holdingbolag som finns i anslutning till universitet och högskolor samt Luftfartsverkets bolag. När Riksgäldskontoret hade övertagit ägandet och förvaltningen av banken skulle det tillsättas en ny styrelse för att kunna börja arbetet med det som var angeläget och brådskande. Det



är möjligt att en kallelse till bolagsstämman kunde ha skickats ut, men det är möjligt att det aldrig föresvävade Riksgäldskontoret att det var fråga om ett förvaltningsbolag av den karaktären att riksdagsledamöter skulle bjudas in. Vad gäller styrelsearvoden har det tagits ett individuellt beslut vid varje försäljning av ett statligt bolag. Inför en försäljning sker det en total förändring av verksamheten, och detta kräver stora insatser av bolagets styrelse.

Om det hade varit fråga om en förvaltning av ett bolag under en längre tid skulle saken komma i en annan dager. I statligt ägda bolag har riksdagsledamöter möjlighet att vara med på bolagsstämmorna. Avgörande var inte att banken just kommit i statens ägo, utan det var närmast en fråga om hur länge den skulle vara statligt ägd. Att utveckla en statlig ägarpolicy för det här bolaget har knappast föresvävat Riksgäldskontoret.

När det gäller de företag som staten äger och som förvaltas av Näringsdepartementet finns mycket noggranna instruktioner till dem, ofta departementstjänstemän, som ska företräda staten på en bolagsstämma. I det här fallet handlade det om att mycket snabbt byta styrelse och inte om en situation när staten långsiktigt förvaltar företag.

Utskottet genomförde den 22 april 2010 ytterligare en utfrågning med statsrådet Mats Odell (bilaga B11).

Han anförde att bl.a. att det redan framgick av Riksgäldskontorets hemställan till regeringen att ett statligt ägande skulle kunna uppstå med anledning av Riksgäldskontorets stöd till Carnegie. Regeringens beslut den 10 november 2008 om bemyndigande för Riksgäldskontoret att lämna stöd till Carnegie innehöll även ett uttryckligt bemyndigande till Riksgäldskontoret att avveckla det ägande av aktier som kunde uppstå till följd av det lämnade stödet. Regeringens delegering till Riksgäldskontoret omfattade därför ansvaret för statens ägarpolicy – det övertogs av Riksgäldskontoret i och med detta – och naturligtvis också för att följa de tillämpliga rutinerna för att möjliggöra uppföljning av viktiga händelseförlopp och granskningen av kontakter mellan bolagsledningen och staten som ägare. Vid bedömningen av hur Riksgäldskontoret har tillämpat ägarpolicyn måste man ta hänsyn till de mycket speciella förhållanden som rådde vid övertagandet i det aktuella fallet; det var en kort tid som det var ett statligt ägt bolag, och det var ett ägande inom ramen för en ren krishantering där väldigt snabba beslut krävdes.

Mats Odell anförde att Riksgäldskontoret har ett delegerat ansvar att hantera frågor under stödlagen och att vidta de åtgärder som det finner vara ändamålsenliga för att uppfylla kraven från riksdag och regering. Han har inte konsultationer med generaldirektörer runt enskilda beslut, och han hade det inte heller i frågan om Riksgäldskontorets beslut att väcka talan vid Stockholms tingsrätt.

Vidare uppgav Mats Odell att de enda anteckningar som finns från Stabilitetsrådet är de som benämns Sammanfattande minnesanteckningar från möten i Stabilitetsrådet mellan den 24 september 2008 och 27 februari 2009. Det fattas inga beslut på Stabilitetsrådets möten, utan de fattas av de självständiga myndigheterna.

### **Statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet genomförde den 2 april 2009 en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B2), som anförde bl.a. att genom regeringsbeslutet den 10 november 2008 gavs Riksgäldskontoret ett stort eget ansvar för att hantera stödet och det eventuella statliga ägande som kunde bli en följd av stödåtgärderna. Fredrik Reinfeldt anförde att det förmodligen är en riktig utgångspunkt att den statliga ägarpolycyn är tänkt för mer långvarigt statligt ägaransvar och att det vi nu ser är krishantering och ett mer kortvarigt ansvarstagande som i det här fallet är överfört på Riksgäldskontoret.

Utskottet genomförde den 27 april 2010 en ytterligare utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12). Fredrik Reinfeldt anförde bl.a. att regeringen ansåg att det bästa sättet att säkerställa att kravet på affärsmissighet uppfylldes var att överlåta ansvaret för hanteringen av Carnegie till Riksgäldskontoret. När man har överfört detta ansvar är det enligt Fredrik Reinfeldt viktigt att Riksgäldskontoret får fullgöra sina uppgifter utan att det kan misstänkas eller uppfattas som att det finns andra typer av instruktioner som framförs formlöst eller med andra typer av kontakter. Det har förekommit kontakter och informationsgivning mellan regeringen och Riksgäldskontoret, men det har inte förekommit någon inblandning i själva hanteringen.

### *Tidigare granskningar av regeringens styrning av de statliga bolagen*

Regeringens styrning av de statliga bolagen har tidigare varit föremål för konstitutionsutskottets granskning. I ett ärende om statlig affärsverksamhet (bet. 1982/83:KU30 s. 26 f.) konstaterade utskottet att den formella styrningen av de bolag där staten helt eller delvis äger aktierna endast kan utövas på bolagsstämman. Vidare uttalades bl.a. att detta självfallet inte betyder att underhandskontakter mellan ägare och den direkta bolagsledningen inte skulle få förekomma. Det ligger i sakens natur, särskilt i bolag med endast en eller ett fåtal aktieägare, att sådana underhandskontakter är angelägna för att undvika konflikter mellan bolagsledning och aktieägare.

I granskningsbetänkande 1994/95:KU30 uttalade utskottet med anledning av en granskning av statens ägande i Nordbanken att det är angeläget att en tydlig policy utvecklas för hur ägandet ska utövas i statligt ägda företag (s. 96). Från de utgångspunkter som utskottet i det sammanhanget hade att beakta var det av betydelse att skriftliga riktlinjer utformades för hur ägandet ska utövas av statsråden och övriga företrädare för Regeringskansliet. Rutiner borde utvecklas som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolags-

ledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet ville understryka vikten av att ställningstaganden i ärenden som behandlades på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor dokumenterades. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande (bet. 1991/92:KU30 s. 70) om att det är önskvärt med mer uttryckliga direktiv och dokumentation i frågor som avser statens företrädare på bolagsstämmor eller i andra sammanhang. Inom ramen för ägarpolicyn borde det ingå att staten ska ha en aktiv och initierande roll i fråga om val av styrelseledamöter.

I betänkande 2003/04:KU10 erinrade utskottet om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen; någon särskild reglering i regeringsformen finns inte. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra ägare av bolag. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman. Den utser styrelsen, som i sin tur utser 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. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och bolagsstämman kan den senare ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. I den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, kan styrning vidare utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslagens användande. Utöver detta finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal 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 en annan statlig myndighet. Som utskottet tidigare uttalat ligger det 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.

Vidare anförde utskottet att formerna för ägarstyrningen utvecklas kontinuerligt. Från de utgångspunkter som utskottet har att beakta är det av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet har tidigare uttalat 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 med ägarstyrningen gjordes i medvetande om detta.

I betänkande 2005/06:KU10 har utskottet erinrat om att det sedan lång tid tillbaka och vid upprepade tillfällen har pekats på vikten av att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande.

## Utredning – försäljningen av Carnegie

### *Rapport från Riksrevisionen*

Riksrevisionen publicerade den 16 juni 2008 rapporten Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i Telia Sonera (RiR 2008:12). Riksrevisionen hade genom att anlita svensk och internationell expertis sammanställt en s.k. best practice för att bidra till ett lärande inför kommande försäljningar. Riksrevisionen ansåg att en genomgång mot den best practice som man sammanställt var en metod som borde användas vid framtida försäljningar av statliga bolag.

En redogörelse från Riksrevisionens styrelse om rapporten behandlades av näringsutskottet i betänkande 2008/09:NU4 Statliga företag. Näringsutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna och anförde bl.a. (s. 18 f.) att utskottet utgick från att regeringen vid framtida försäljningar beaktar vad som redovisas om åtgärder som rör beredning och genomförande av en försäljning och hur uppföljning och dokumentation sker. Vidare anförde utskottet att det enligt utskottets mening inte är möjligt att skapa ett regelverk som skulle kunna användas vid alla typer av försäljningar. Varje affär är unik med sina särskilda förutsättningar, varför ett enhetligt regelverk inte är möjligt. I stället måste olika strategier tillämpas för olika bolag, och försäljningsprocessen måste utformas med utgångspunkt i respektive företag.

### *Rapporter och promemorior från Riksgäldskontoret*

I en rapport daterad den 16 mars 2009 från Riksgäldskontoret om Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2009:K1, dnr 2009/544), *bilaga A3.2.13 (s. 4 utelämnad)*, anføres bl.a. att efter att Riksgäldskontoret övertagit ägandet i Carnegie och Max Matthiessen AB började Riksgäldskontoret analysera de båda bolagen med hjälp av finansiella och legala rådgivare. Efter analys av bolagen och de handlingsalternativ som fanns beslutade Riksgäldskontoret att inleda en separat försäljningsprocess för vart och ett av bolagen samt att försäljningarna skulle genomföras i form av s.k. kontrollerade auktionsförfaranden. Vid en kontrollerad auktion inhämtas bud från intressenter varefter en samlad bedömning utifrån pris, avtalsvillkor, kreditvärdighet, villkor för genomförande av affären m.m. avgör till vem försäljningen sker. Vidare anføres att det är det brukliga förfarandet vid företagsförsäljningar och därmed i linje med regeringens anvisning att avvecklingen av aktierna skulle ske på ett affärsmässigt sätt.

Det anføres också att en av Riksgäldskontorets rådgivare tog kontakt med ett stort antal tänkbara intressenter, såväl nationella som internationella. Efter undertecknande av sekretessavtal fick budgivarna del av relevant information. Baserat på informationen fick Riksgäldskontoret in ett flertal indikativa bud. En handfull av buden bedömdes vara tillräckligt attraktiva för att budgivarna skulle ges tillfälle att genomföra en s.k. due

diligence (granskning av bl.a. kommersiella, finansiella och legala förhållanden). Efter analys av buden beslutade Riksgäldskontoret att inleda slutförhandlingar med ett fåtal av budgivarna. Bland annat på grund av den finansiella krisen i allmänhet och den kris Carnegie befann sig i var processen lång och komplicerad. När Riksgäldskontoret fick slutbud från budgivarna gjordes en slutlig jämförelse av de bud som förelåg. Baserat på denna jämförelse bedömde Riksgäldskontoret att Altor Fund III och Bure Equity AB stod för det mest attraktiva budet.

I en promemoria daterad den 6 april 2009, *bilaga A3.2.14*, beskrivs de olika buden närmare. Det anförs också att Riksgäldskontoret under försäljningsprocessen presenterade ett utkast till köpeavtal för budgivarna och att det av avtalsutkastet framgick att staten inte var villig att ställa ut några garantier för bolagens ställning eller framtida utveckling. Det anförs vidare att det däremot framgick av utkastet att Riksgäldskontoret var berett att ställa ut en garanti för att staten ägde aktierna och hade rätt att sälja dem, med en skadeståndskyldighet upp till ett visst tak. Dessutom fanns i avtalet garantier för att D. Carnegie & Co. AB inte skulle rikta något krav mot bolagen till följd av Riksgäldskontorets övertagande av aktierna och en garanti om att det inte skett någon värdeöverföring från bolagen under den tid Riksgäldskontoret ägt aktierna.

Vidare anförs i promemorian att tre bud på Carnegie inkom i steg två av försäljningsprocessen. De var från Altor/Bure, Ripplewood och Böös & Enblad. Böös & Enblad presenterade emellertid inte något fullt finansierat bud med ett kontrakt som var acceptabelt för Riksgäldskontoret. Budet beaktades därför inte i den slutliga utvärderingen. I promemorian anförs att Böös & Enblads kontrakt innehöll krav på ett antal garantier som inte var acceptabla för Riksgäldskontoret. Dessutom fanns i kontraktsförslaget en möjlighet för köparen att inte stänga affären mellan kontraktsskrivande och tillträde vid materiella negativa händelser i omvärlden. Det fanns osäkerhet om budets finansiering.

I promemorian anförs att Böös & Enblads bud ur finansiell synpunkt var i samma storleksordning som de övriga buden. Den säkra delen av köpeskillingen uppgick till 1 500 miljoner kronor. För Altor/Bure uppgick den säkra köpeskillingen till 1 652 miljoner kronor. Beträffande Ripplewoods bud uppgick den säkra köpeskillingen till 1 400 miljoner kronor. I buden från Altor/Bure och Ripplewood fanns till skillnad från budet från Böös & Enblad en vinstdelningsmekanism.

I en promemoria från Riksgäldskontoret daterad den 24 april 2009 lämnas en kompletterande redogörelse för Riksgäldskontorets hantering av stödet till Carnegie, *bilaga A3.2.15*.

### *Övrigt material*

I ärendet finns årsredovisningen för 2009 för D. Carnegie & Co. AB, *bilaga A3.2.16*.

I ärendet finns även en promemoria från Riksgäldskontoret daterad den 12 augusti 2009, Utvärdering av Riksgäldens arbete vid försäljningen av Carnegie Investment Bank (CIB) och Max Matthiessen Holding (MM), *bilaga A3.2.17*. I promemorian anförs bl.a. att försäljningsprocessen fungerade väl, trots den starka tidspress som präglade arbetet. Övertagandet av Carnegie och Max Matthiessen Holding skedde snabbt. Båda bolagen är speciella i den meningen att värdet i bolagen till betydande del består av de anställda i bolagen. Kundbasen är känslig för personalförändringar men också för osäkerheten om den framtida ägarstrukturen. Oklarheten om bolagens framtid innebar en mycket stor risk för såväl personal- som kundflykt. Till bilden hör att bolagen har en utpräglad bonuskultur. Den politiska diskussionen kring rörliga ersättningar under bankkrisen gjorde inte staten till en attraktiv ägare i personalens ögon, åtminstone inte i ett långsiktigt perspektiv. En lång period med staten som ägare innebar således stora risker för värdeförstöring. Enighet fanns därför enligt promemorian om att staten snabbt måste finna nya ägare till bolagen. Frågan diskuterades även i Stabilitetsrådet, där samma slutsats drogs.

I ärendet finns också en skrivelse av den 21 april 2010 från Riksgäldskontoret om utlämnade av handlingar, *bilaga A3.2.18*. Till skrivelsen har fogats ett bud från Böös Enblad och ett utdrag ur en inläga från Riksgäldskontoret till Prövningsnämnden.

#### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet begärde i en skrivelse till Regeringskansliet den 19 november 2009 svar på följande frågor.

- Var regeringen involverad i förberedelserna inför försäljningen av Carnegie? På vilket sätt var i så fall regeringen involverad?
- Förekom några kontakter mellan regeringen och Riksgäldskontoret om vilket anbud som borde antas?
- Har regeringen säkerställt att försäljningen av Carnegie skedde affärsmässigt och att det mest förmånliga anbudet antogs? Bedömer regeringen att försäljningen uppfyllde detta?
- Vilka krav på affärsmässighet och liknande gäller enligt regeringen vid en försäljning av statligt ägande som uppkommit vid tillämpning av stödlagen?
- Anser regeringen att det som Riksrevisionen anfört om best practice vid försäljning av statliga bolag i rapporten RiR 2008:12 var tillämpligt vid försäljningen (jfr vad näringsutskottet anfört i betänkande 2008/09:NU4 s. 18 f.)? Har denna best practice beaktats vid försäljningen av Carnegie?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälningen och denna promemoria?

Som svar översändes den 17 december 2009 en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (*bilaga A3.2.19*).

I promemorian anförs som svar på den första frågan att Finansdepartementet inte har kännedom om att någon företrädare för regeringen var involverad i förberedelserna inför försäljningen av Carnegie. Regeringskansliet fick dock löpande översiktlig information om antalet budgivare och den beräknade tidsplanen för försäljningen.

Som svar på den andra frågan anfördes i promemorian att Finansdepartementet inte känner till att det har förekommit några kontakter mellan regeringen och Riksgäldskontoret om vilket anbud som borde antas.

Beträffande den tredje frågan anförs att Riksgäldskontoret har – i överensstämmelse med det bemyndigande som regeringen gav i beslutet den 10 november 2008 – självständigt hanterat försäljningsprocessen. Enligt förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret ska myndigheten senast den 15 mars varje år till regeringen lämna en redogörelse för de åtgärder som myndigheten har genomfört enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). Vidare ska Riksgäldskontoret enligt regleringsbrevet för myndigheten till regeringen kvartalsvis redovisa de aktiva åtaganden som myndigheten har i egenskap av stödmyndighet enligt stödlagen. Myndigheten ska dessutom redovisa när åtgärder som har större ekonomisk betydelse planeras och vidtas enligt stödlagen. Riksgäldskontoret har uppfyllt de rapporteringskrav som regeringen har fastställt. På grundval av Riksgäldskontorets rapportering om försäljningen av Carnegie saknas enligt Finansdepartementet anledning att ifrågasätta att försäljningen skedde affärsmässigt och att det mest förmånliga anbudet antogs.

Som svar på den fjärde frågan anförs att vid försäljning av statligt ägande som uppkommit vid tillämpning av stödlagen gäller samma krav på affärsmässighet som vid försäljning av statligt ägande i andra avseenden. Stödlagen är dock en utpräglad krislagstiftning, och det ägande för staten som kan uppstå vid en tillämpning av lagen är svårt att förutse. I motiven till stödlagen har regeringen angett att det i ett längre perspektiv inte är önskvärt att staten kvarstår som ägare av något institut och att avvecklingen ska ske i sådan takt att staten så långt som möjligt får ersättning för de kostnader och den risk som åtgärden inneburit (prop. 2008/09: 61 s. 47). Riksdagen har anslutit sig till regeringens uppfattning och dessutom påtalat vikten av att statens totala kostnader minimeras, vilket kan kräva beslut om avveckling inom en relativt kort tidsram (bet. 2008/09: FiU16 s. 22). I skälen till beslutet den 10 november 2008, med bemyndigandet för Riksgäldskontoret att ingå avtal med Carnegie om stöd i form av lån, angav regeringen att ett eventuellt statligt ägande med anledning av det lämnade stödet skulle avvecklas på ett affärsmässigt sätt. Ett långsiktigt ägande bedömdes inte ligga i statens intresse.

Som svar på den femte frågan anförs i promemorian att det som Riksrevisionen anfört om best practice vid försäljningen av statliga bolag i rapporten RiR 2008:12 var till vissa delar tillämpligt vid försäljningen av Carnegie. Det kan konstateras att Riksrevisionens rapport har utformats mot bakgrund av en granskning av regeringens försäljning av en aktiepost

i ett börsnoterat företag (8 % av aktierna i Telia Sonera). Näringsutskottet har i betänkande 2008/09:NU4 (s. 18 f.) behandlat en redogörelse från Riksrevisionens styrelse som avsåg nämnda best practice och försäljningen av aktieposten i Telia Sonera. I det sammanhanget har utskottet, som svar på en motion, uttalat att det inte är möjligt att skapa ett regelverk som skulle kunna användas vid alla typer av försäljningar. Enligt utskottet är varje affär unik med sina särskilda förutsättningar, varför ett enhetligt regelverk inte är möjligt. Det bör noteras att Riksrevisionen även har genomfört en granskning av regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB. I sin granskning av den försäljningen baserade Riksrevisionen sina slutsatser på avstämning mot den del av best practice som behandlar försäljning av ett onoterat helägt statligt bolag genom auktion. Vid bedömningen av försäljningen av Carnegie måste man beakta de särskilda omständigheter som förelåg för att korrekt kunna analysera huruvida de olika moment som ingår i den best practice som redovisats i Riksrevisionens rapport är relevanta och i så fall om de har följts eller inte.

Utskottet begärde i en skrivelse till Regeringskansliet den 28 januari 2010 svar på följande ytterligare två frågor samt önskade få ta del av den rapportering som ligger till grund för Finansdepartementets bedömning.

- Beträffande fråga 1 anför i promemorian från Finansdepartementet att Finansdepartementet inte har kännedom om att någon företrädare för regeringen var involverad i förberedelserna inför försäljningen av Carnegie. Innebär detta svar att regeringen inte var involverad i försäljningen?
- Beträffande fråga 2 anför i promemorian från Finansdepartementet att Finansdepartementet inte känner till att det har förekommit några kontakter mellan regeringen och Riksgäldskontoret om vilket anbud som borde antas. Innebär detta svar att några sådana kontakter inte har förekommit?

Som svar översändes den 19 februari 2010 dels en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A3.2.20), dels rapporter och promemorior från Riksgäldskontoret till Regeringskansliet (bilagor A3.2.2–4, s. 4 utelämnad i en rapport daterad den 16 mars 2009).

Som svar på den första frågan anför i promemorian att regeringen inte var involverad i försäljningen.

Beträffande den andra frågan anför i promemorian att inga kontakter förekom mellan regeringen och Riksgäldskontoret om vilket anbud som borde antas.

### *Utfrågningar*

#### **Rolf Åbjörnsson**

Utskottet genomförde den 8 april 2010 en utfrågning med advokaten Rolf Åbjörnsson, styrelseordförande i D. Carnegie & Co. AB (bilaga B3).



Rolf Åbjörnsson anförde bl.a. att försäljningen av Carnegie har skett genom, i vanlig ordning när staten agerar, extremt dyra konsulter under stor tidsnöd och med förbiseende av flera viktiga moment när det gäller försäljning i professionella sammanhang. Det handlar t.ex. om att klara ut äganderätten, garantier, årsredovisning och sådana saker. Det är ganska elementärt att sådant måste finnas på plats om man ska kunna göra en seriös försäljning. Försäljningen har i vart fall skett under stor tidsnöd och på ett sätt som inte varit bra. Det har lett till att man, med all sannolikhet, har sålt till underpris. D. Carnegie & Co. AB har genom en av de största fordringsägarna, pensionsbolaget Alecta, gjort en ekonomisk analys. I den anges att man under 2009 kan se att banken har arbetat in 1,8 miljarder kronor. Det är alltså nästan hela köpeskillingen, på kortare tid än ett år. Vartefter värderingarna kommer fram syns väldiga värden i framför allt banken. De aktörer som har varit inblandade har sagt att de som köpte banken har gjort sitt livs affär.

Vidare anförde Rolf Åbjörnsson att om man går igenom materialet och gör en totalanalys tror han inte att man kommer fram till att det är någon större skillnad mellan buden.

Rolf Åbjörnsson uppgav att han inte har haft direkt kontakt med Anders Borg. Bo Lundgren har åberopat Anders Borg och hans uppfattningar i förhandlingarna med Rolf Åbjörnsson, vilket Rolf Åbjörnsson tycker är fel. Det måste vara någon form av ministerstyre. Rolf Åbjörnsson har talat direkt med Mats Odell.

Vidare uppgav Rolf Åbjörnsson att enligt värderingsmän ligger värdet på banken på omkring 1 miljard kronor. Det är inte så att när man drar in tillståndet dödar det omedelbart bolaget, utan då inträder en skyldighet att likvidera. Men det finns fortfarande möjlighet att återvinna tillståndet. Sedan finns det starka dotterbolag med tillstånd utanför Sverige som gick och går väldigt bra. Hela koncernen faller inte om det svenska moderbolaget faller.

### **Bo Lundgren**

Utskottet genomförde den 19 april 2010 en utfrågning med riksgäldsdirektören Bo Lundgren (bilaga B6).

Bo Lundgren anförde bl.a. att Böös & Enblads bud på Carnegie uppgick till maximalt 1 923 miljoner kronor. När det gällde Ripplewood uppgick budet till mellan 1,4 och 1,85 miljarder kronor samt en del i en återbetalning av ett lån. Altor och Bures bud uppgick till mellan 1,65 och 1,82 miljarder kronor. Det budet var alltså maximalt något under Ripplewoods bud, men det innehöll en större säkerhet om att få de 1,65 miljarderna som Riksgäldskontoret var garanterade. Från ekonomiska utgångspunkter var Ripplewoods samt Altor och Bures bud bäst – Altor och Bures bud gav dessutom en större säkerhet för skattebetalarna. Därutöver fanns i Böös & Enblads bud ett krav på garantier och möjligheten att

hoppa av affären om omvärlden skulle förändras. Men både från ekonomiska utgångspunkter och från andra utgångspunkter tog naturligtvis Riksgäldskontorets styrelse det bästa budet.

I den promemoria som konstitutionsutskottet har fått framgår det enligt Bo Lundgren klart och tydligt att både när det gäller försäljningen av Carnegie Investment Bank och Max Matthiessen hade Riksgäldskontoret rådgivare som jobbade med försäljningen och som tog kontakt med alla de potentiella budgivare man kunde tänka sig.

Vidare anförde Bo Lundgren att försäljningen skedde under stark tidspress, men att det inte påverkade arbetet med försäljningen.

### **Statsrådet Mats Odell**

Utskottet genomförde den 31 mars 2009 en utfrågning med statsrådet Mats Odell (bilaga B1).

Mats Odell anförde vid utfrågningen bl.a. att det efter det att slutbudet från anbudsgivarna hade ingetts gjordes en slutlig jämförelse av de bud som hade kommit in. Riksgäldskontoret bedömde att Altor Fund III och Bure Equity AB stod för det mest fördelaktiga budet på aktierna. Köpeskillingen består av en fast och en rörlig del. Den fasta köpeskillingen uppgår till 1 402 miljoner kronor, varav 877 miljoner kronor ska betalas på tillträdesdagen och 525 miljoner kronor den 20 april 2010. Den rörliga delen är ett vinstdelningsarrangemang om ca 250 miljoner kronor som sträcker sig fram till 2018. Det finns även ett villkor som ger Riksgäldskontoret rätt till en viss del av köparens vinst vid en eventuell vidareförsäljning. Vidare anförde Mats Odell att det sammanlagda värdet av försäljningen av aktierna i Carnegie och Max Matthiessen uppgår till 2 275 miljoner kronor inklusive en amortering på 123 miljoner kronor som gjordes på Riksgäldskontorets lån till Carnegie. Mats Odell anförde även att detta är 150 miljoner kronor mindre än det ursprungliga lån som gavs till Carnegie, men Riksgäldskontoret bedömer att de sammanlagda inkomsterna från försäljningen över tid med hänsyn till vinstdelningsarrangemanget kommer att täcka det stödlån som Carnegie fick i november 2008 samt Riksgäldskontorets kostnader. Det är också så att om man inte får ersättning för sitt engagemang ska Altor och Bure ge kompensation om de vidare säljer banken inom 15 år. Det genomfördes en öppen anbudsprocess, och det var det anbud som hade bäst förutsättningar att ge den långsiktigt bästa avkastningen som valdes. Mats Odell trodde inte att det i dag går att bedöma slutresultatet. Enligt honom fanns inget bättre besked än det som Riksgäldskontoret hade gett, nämligen att staten kommer att få tillbaka kostnaderna och det kapital som lagts ut.

Vidare anförde Mats Odell att Riksgäldskontoret har agerat självständigt precis som det var tänkt. Riksgäldskontoret hade det mandat och den fullmakt som regeringen gett det efter det att riksdagen hade gett regeringen

bemyndigande. Om banken har sålts till underpris återstår att se. Den bedömning som regeringen och Riksgäldskontoret har gjort är att den inte har sålts till underpris.

Utskottet genomförde den 22 april 2010 ytterligare en utfrågning med statsrådet Mats Odell (bilaga B11).

Vid utfrågningen anförde Mats Odell bl.a. att regeringen genom ett tillägg i myndighetsinstruktionen för Riksgäldskontoret och i regleringsbrevet säkerställt att Riksgäldskontoret regelbundet rapporterar till regeringen om tillämpningen av stödlagstiftningen. På grund av den information som lämnats om försäljningen bedöms den ha skett på ett sådant sätt att bästa möjliga ersättning har erhållits vid försäljningen.

Mats Odell uppgav att det inte har förekommit några kontakter mellan honom eller regeringen och Riksgäldskontoret om vilket anbud som borde antas. Regeringen har inte heller varit involverad i förberedelserna för försäljningen. Däremot har det förekommit ett allmänt informationsutbyte om situationen i Carnegie och andra frågor som har betydelse för stabiliteten för det finansiella systemet inom ramen för det s.k. Stabilitetsrådet, som är ett samrådsorgan som normalt sammanträder en gång per kvartal. Under krisen har det funnits perioder då Stabilitetsrådet sammanträtt varje dag.

Bakgrunden till att Carnegie såldes snabbt var att substansvärdet i bolaget var personalen och deras kunskap. Det som var kritiskt var att folk började lämna företaget.

Uttrycket "affärsmässighet" är enligt Mats Odell ett slags samlande beteckning på att man agerar rationellt för att optimera de värden som finns i den tillgång som man förvaltar. Här handlar det uteslutande om att hitta bästa möjliga pris och om att man skulle se till att den som övertog bolaget också skulle ha förutsättningar att klara en förvaltning och ha de finansiella muskler som behövdes. Någon diskrepans mellan affärsmässighet i budgetlagens mening och i stödlagens mening kunde Mats Odell inte komma på.

### **Statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet genomförde den 27 april 2010 en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12). Fredrik Reinfeldt anförde bl.a. att på grundval av den information som har lämnats om försäljningen bedömer han att den har skett på ett sådant sätt att bästa möjliga ersättning har erhållits. Regeringen har löpande delgetts översiktlig information om antalet budgivare och den beräknade tidsplanen för försäljningen. Det har dock inte förekommit några kontakter mellan företrädare för regeringen och Riksgäldskontoret om vilket anbud som borde antas.

### *Tidigare granskningar av försäljning av statliga bolag*

Utskottet har i betänkande 2007/08:KU20 granskat bl.a. beredningen av ärendet om försäljningar av vissa statligt ägda bolag efter valet 2006. Utskottet anförde bl.a. att de stora värden som statligt ägda företag

betingar ställer stora krav på en ansvarsfull hantering av frågorna kring försäljningen av sådana företag. I en ansvarsfull hantering ingår att förberedelsearbetet är gediget och tillräckligt. Beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen innebar dock inte att det inför alla regeringsbeslut krävs att upplysningar ska inhämtas från myndigheter, organisationer och enskilda utan att detta ska ske i den mån det är behövligt. Praxis har sedan länge varit att frågor om försäljning av statligt ägda företag inte blivit föremål för remissbehandling. Skälet för detta har, som redovisat bl.a. av den förra regeringen under utskottets granskning våren 2004 (bet. 2003/04:KU20), varit att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att en proposition innehåller en så fullödig bakgrundsinformation som möjligt och å andra sidan intresset av att inte skada statens förmögenhetsinnehav och det krav på affärsmissighet som anges i 29 § budgetlagen. En remissberedning kan medföra risker för att värden ska kunna gå till spillo.

Vidare anförde utskottet bl.a. följande.

Granskningen visar att den bedömning regeringen gjort när den avstod från att inhämta upplysningar från myndigheter, organisationer och enskilda innan den begärde bemyndiganden för försäljningarna av de sex aktuella bolagen inte stred mot bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen utan stod i överensstämmelse med vedertagen praxis. Utskottet vill dock understryka vikten av att det finns en strävan att utnyttja den möjlighet att inhämta uppgifter från myndigheter, organisationer och enskilda som ändå kan finnas. Utskottet konstaterar att sådana beredningsåtgärder vidtagits inför avlämnandet nyligen av proposition 2007/08:87 Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder och proposition 2007/08:143 Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S, där utkast till propositionerna remitterats till flera myndigheter och organisationer.

Utskottet noterade också att det vid upprepade tillfällen pekat på vikten av att styrningen av statliga företag sker på ett sådant sätt att det skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Vidare noterade utskottet att det hösten 2005 pekade på vikten av att material som annars inte skulle utgöra allmän handling tillförs akterna i den omfattning som behövs för att man i en granskning ska kunna följa viktigare händelseförlopp som rör ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styr signaler som i sammanhanget förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. Enligt utskottets mening kunde det mot denna bakgrund ha funnits anledning att tillföra akterna dokumentation som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp som avser ägarförvaltningen och bolag inom ramen för de genomgångar av de statliga företagen som gjorts inför bedömningarna om försäljning. I ärendet finns två reservationer (s, v, mp).

Utskottet har i betänkande 2008/09:KU20 granskat försäljningen av statens innehav i Telia Sonera. I betänkandet redovisades den ovannämnda rapporten från Riksrevisionen. Utskottet noterade att Telia Sonera är ett börsnoterat företag och att värdet på aktierna bestäms av marknaden. Från regeringens sida hade man framhållit att det pris som erhöles var det

högsta pris som kunde erhållas för en post av den storlek som var till salu den 3 maj 2007. Enligt utskottets mening kunde budgetlagens krav på affärsmässighet inte anses ha åsidosatts vid den aktuella försäljningen. Granskningen ledde inte till något ytterligare uttalande av utskottet. I en reservation (s, v, mp) ansågs dock att beredningen av ärendet varit bristfällig och att försäljningen inte svarat mot budgetlagens krav på affärsmässighet.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet tar inte ställning till de frågor som behandlas i rättsprocesserna vid Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut respektive Stockholms tingsrätt. Granskningen har således endast omfattat regeringens hantering av ägandet av Carnegie och försäljningen av Carnegie. Granskningen omfattar inte på vilket sätt ägandet har uppkommit eller värderingen av aktierna i Carnegie.

Utskottet konstaterar att det enligt gällande bestämmelser är Riksgäldskontoret som har till uppgift att förvalta aktier som staten blir ägare till vid tillämpning av bestämmelserna om statligt stöd till kreditinstitut. Genom vad som anges i förordningen om statligt stöd till kreditinstitut har Riksgäldskontoret rätt att företräda staten vid t.ex. bolagsstämmor. Det kan enligt utskottets mening i sådana fall inte finnas något krav på att regeringen ska fatta ett särskilt beslut att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att företräda staten. Aktiebolagsrättens krav på fullmakt för att någon ska kunna företräda en annan vid en bolagsstämma gäller typiskt sett inte den som är legal ställföreträdare för en juridisk person. Riksgäldsdirektören är legal ställföreträdare för Riksgäldskontoret och har därmed rätt att företräda Riksgäldskontoret i skilda sammanhang. Om det i denna rätt ingår att företräda Riksgäldskontoret vid bolagsstämmor i bolag som Riksgäldskontoret förvaltar är en fråga som rör Riksgäldskontorets interna organisation och befogenhetsfördelning, och denna är inte föremål för utskottets granskning.

Statens ägande av Carnegie har uppkommit till följd av behovet av åtgärder för att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet. Utskottet anser att statens ägarpolicy bör vara tillämplig även på sådant statligt ägande. Mot bakgrund av att ägandet i detta fall har uppkommit genom stödåtgärder och då avsikten inte är att staten långsiktigt ska behålla ägandet, kan dock inte ägarpolicyen tillämpas helt strikt på samma sätt som i mera beständiga fall av statligt ägarskap. Det var nödvändigt att snabbt genomföra en bolagsstämma i Carnegie efter det att staten hade blivit ägare till bolaget för att ta effektiv kontroll över bolaget och därigenom säkra stabiliteten i det finansiella systemet, värna bolagets värde och tillvarata skattebetalarnas intressen på bästa sätt. Det var därför inte möjligt att informera riksdagens ledamöter om bolagsstämman.

Försäljningen av Carnegie har hanterats på det sätt som förutskickades redan i propositionen till stödlagen och med stöd av det bemyndigande som riksdagen har gett regeringen. Beträffande informationen om de diskussioner i frågan som förts i det s.k. Stabilitetsrådet konstaterar utskottet följande. Stabilitetsrådet är ett informationsorgan utan beslutsfunktion. Därmed behöver protokoll från mötena inte föras. Eventuella informella minnesanteckningar som förts vid sådana möten kan inte anses utgöra allmänna handlingar. Därmed kan man inte heller ställa krav på att de ska bevaras eller hållas ordnade, än mindre att de ska kunna lämnas ut till allmänheten för granskning.

Vid granskningen har inte framkommit annat än att försäljningen av Carnegie har genomförts på ett affärsmässigt sätt.

Granskningen föranleder inget uttalande i övrigt av utskottet.

## 4 Vissa frågor avseende statliga bolag

### 4.1 Regeringens styrning av Apoteket AB

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A4.1.1*, begärs att utskottet granskar regeringens styrning av Apoteket AB. Enligt anmälaren tar sig regeringens planer på att privatisera delar av Apoteket AB alltmer bisarra uttryck. Den 21 september 2009 sparkades hela styrelsen i Apoteket AB sedan den vägrat att acceptera de nya ägardirektiv som tagits fram. Riksdagen har gett regeringen och i förlängningen Apoteket AB ett uppdrag att garantera en säker och trygg läkemedelsförsörjning för medborgarna. Enligt den sparkade styrelsen äventyras detta uppdrag av de nya ägardirektiven. De nya ägardirektiven har inget att göra med de skyldigheter som styrelsen har enligt aktiebolagslagen, utan är ett rent politiskt beställningsarbete av regeringen, som inte på något sätt vill riskera ett misslyckande med utförsäljningen av apoteken.

Enligt anmälaren verkar det vara en total brist på dokumentation i Regeringskansliet av hur Apoteket AB ska styras. Den ansvarige ministern Göran Hägglund har skapat ett hemlighetsmakeri kring privatiseringarna. För att undvika att styrningen av Apoteket AB skulle bli transparent skapades ett mellanled, Apoteket Omstrukturerings AB (OAB), som i sin tur äger Apoteket AB. Omstruktureringsbolaget sköter all styrning av Apoteket AB och hindrar all insyn i verksamheten med hänvisning till att det rör sig om företagshemligheter. På så sätt utestängs alla riksdagsledamöter som ska granska hur regeringen sköter de statliga bolagen från insyn. Det råder enligt anmälan inga tvivel om att socialministern väl känner till de beslut som fattats i omstruktureringsbolaget, eftersom han snabbt har kommenterat de hemliga ägarinstruktionerna i pressmeddelanden från Regeringskansliet.

I anmälan anförs vidare att de som vill lägga anbud på delar av Apoteket AB får tillgång till ägardirektiven. Det är fråga om en uppseendeväckande brist på respekt för riksdagens kontrollfunktion gentemot regeringen. Privata intressenter ges den möjlighet till insyn som riksdagsledamöterna och allmänheten förvägras. Konstitutionsutskottet bör granska om detta tillvägagångssätt stämmer överens med grundlagens bestämmelser om kontrollmakten.

Anmälaren anger att de statliga bolagen lyder under aktiebolagslagen. I den lagen anges bl.a. att bolagsstämman inte får fatta ett beslut som är ägnat att ge en otillbörlig fördel åt en aktieägare eller någon annan till nackdel för bolaget eller någon aktieägare (7 kap. 47 §). I 17 kap. aktiebolagslagen finns bestämmelser om värdeöverföringar i bolag. De tvingande förslagen i ägardirektiven om att sälja delar av Apoteket AB:s verksamhet för att uppnå politiska mål om konkurrens måste enligt anmälan prövas

mot dessa bestämmelser. Bestämmelserna om värdeöverföring är visserligen dispositiva och kan frångås om samtliga aktieägare är överens om det. Apoteket AB är ett helägt statligt bolag. Det finns dock i regeringsformen och budgetlagen bestämmelser om hur regeringen ska förvalta den statliga egendomen. Det förefaller enligt anmälaren mycket tveksamt att fatta sådana beslut om försäljningar som här har kommit i fråga utan stöd av riksdagsbeslut. Frågan är enligt anmälan om regeringen har sett till att bestämmelserna i regeringsformen om riksdagens finansmakt inte har åsidosatts. Hela styrningen av Apoteket AB präglas av den formlöshet som tidigare kritiserats av konstitutionsutskottet t.ex. i samband med granskningarna 2004 och 2005.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för utskottets granskning har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Socialdepartementet, *bilagor A.4.1.5–6*, och utfrågningar med f.d. styrelseordföranden i Apoteket AB, Per Båtelson, verkställande direktören i OAB, Eva-Britt Gustafsson, socialminister Göran Hägglund och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilagor B4, B5, B10 och B12*.

### **Bakgrund**

Apoteket AB har sedan 1971 haft statens uppdrag att med ensamrätt bedriva detaljhandel med läkemedel i Sverige.

### *Proposition om bildande av ett moderbolag till Apoteket AB, m.m.*

Regeringen föreslog i proposition 2007/08:87 Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder bl.a. att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att

- omstrukturera ägandet av Apoteket AB genom att inrätta ett moderbolag som innehar alla aktier i Apoteket AB under sådan tid som behövs för att säkerställa genomförandet av en omreglering av apoteksmarknaden samt att inrätta ett av staten helägt servicebolag med ansvar för samhällsnyttig infrastruktur och informationsdatabaser
- vidta de åtgärder som behövs för att Apoteket AB till utomstående ska avyttra apotek som Apoteket AB innehar
- låta Apoteket AB vid avyttringar som likvid endast ta emot kontanter
- i övrigt vidta de åtgärder som krävs för att förbereda och anpassa Apoteket AB till en omreglerad apoteksmarknad.

I propositionen anförde regeringen att den hade för avsikt att omreglera apoteksmarknaden i syfte att åstadkomma effektivisering, bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress samt en fortsatt säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning. Den föreslagna omregleringen av apoteksmarknaden antogs innebära att flera nya aktörer skulle etablera sig på marknaden och att detta skulle medföra bildandet av ett antal nya apotek. Omfatt-



ningen av nyetableringen berodde enligt regeringen på flera olika faktorer. En faktor som sannolikt skulle ha stor betydelse i sammanhanget var om staten valde att behålla verksamheten i Apoteket AB intakt eller att dela upp och avyttra delar av bolagets verksamhet. En avyttring av apotek från Apoteket AB kunde underlätta för nya aktörer att etablera sig på den svenska marknaden. Om avyttring inte sker till någon del kunde det befaras att nya aktörer inte tillräckligt snabbt skulle komma att genomföra en sådan etablering.

För att uppnå de övergripande målen med omregleringen (lägre priser, ökad effektivitet och högre tillgänglighet) var regeringens målsättning att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad med beaktande av konkurrenssituationen på apoteks- och läkemedelsmarknaden i dess helhet. Risken för att det skulle skapas inträdes hinder för nya aktörer, marknadsdelning, oligopol eller regionala monopol på marknaden skulle också beaktas.

För att påskynda processen att ge andra intressenter möjligheten att komma in på den svenska marknaden borde ett antal apotek som tillhör Apoteket AB avyttras i samband med att ett nytt regelverk för apoteksmarknaden började tillämpas. Målsättningen var en väl fungerande konkurrens och ett fortsatt statligt inflytande för att säkerställa en god läkemedelsförsörjning i hela landet. Det var regeringens bedömning att merparten av det antal apotek som Apoteket AB ägde skulle komma att finnas kvar i statligt ägo.

Omstruktureringsarbetet skulle enligt propositionen tillgodose kriterier som transparens, effektivitet och marknadsmässig värdering av apotek inför en avyttring. Omstruktureringsarbetet borde präglas av den övergripande målsättning som regeringen gett uttryck för, dvs. målsättningen att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad med beaktande av konkurrenssituationen på apoteks- och läkemedelsmarknaden i dess helhet. Ansvaret för att förbereda och driva omstruktureringen borde åläggas ett separat bolag. Detta möjliggjorde en oberoende, transparent och konkurrensneutral hantering genom hela omstruktureringsprocessen.

I syfte att driva och övervaka de processer som är nödvändiga för omstruktureringen av Apoteket AB liksom andra sådana åtgärder som krävs för att möjliggöra omregleringen av apoteksmarknaden, skulle ett statligt helägt moderbolag (omstruktureringsbolaget) skapas. Ledande företrädare för detta bolag skulle inte ha några egna intressen i Apoteket AB annat än att genomföra omstruktureringen. Ansvaret för omstruktureringen liksom det direkta ägandet av aktierna i Apoteket AB skulle övertas av omstruktureringsbolaget. Avsikten var att avveckla omstruktureringsbolaget när omregleringen av apoteksmarknaden var genomförd.

I propositionen lämnade regeringen följande information om försäljningsprocessen. Regeringen avsåg att minska statens ägande av apotek. Apoteket AB:s apoteksbestånd (ca 900 stycken) skulle sammanställas till

lämpliga portföljer inför försäljningen. Portföljsammansättningen skulle inge förtroende hos allmänhet och potentiella köpare. En del av apoteken (portföljerna) skulle sedan säljas, medan staten skulle behålla återstoden inom ramen för Apoteket AB. Avyttringsportföljerna skulle säljas i en ordnad försäljningsprocess med beaktande av affärsmässighet. Avyttringen av apotek skulle ske under ledning och övervakning av omstruktureringsbolaget som under omregleringen av apoteksmarknaden skulle vara moderbolag för den statliga apotekskoncernen. För att en avyttring på ett neutralt sätt skulle kunna uppfylla de angivna kriterierna behövde en genomlysning och värdering av samtliga apotek genomföras. Ett antal enskilda apotek eller grupper med fåtal apotek borde på marknadsmässiga villkor kunna övertas av personal eller andra intressenter.

### *Proposition om omreglering av apoteksmarknaden*

I proposition 2008/09:145 Omreglering av apoteksmarknaden föreslog regeringen att apoteksmarknaden skulle omregleras och att Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva detaljhandel med vissa läkemedel och varor skulle brytas. I propositionen föreslogs att monoopolet skulle ersättas med ett system där den som har fått tillstånd av Läkemedelsverket får bedriva detaljhandel med de läkemedel och varor som omfattades av Apoteket AB:s ensamrätt. För att få tillstånd måste sökanden dels uppfylla vissa krav på lämplighet, dels visa att den har förutsättningar att uppfylla en rad krav som ställs på verksamheten.

I samband med omregleringen och omstruktureringen av Apoteket AB skulle enligt propositionen bästa möjliga förutsättningar för en sund konkurrens på den framtida apoteksmarknaden eftersträvas. Därtill skulle aspekter som små företags möjligheter att förvärva och driva apotek, läkemedelssäkerhet, miljöpåverkan, möjlighet att långsiktigt kunna kontrollera samhällets utgifter för läkemedel och Apoteket AB:s utvecklingsmöjligheter beaktas i genomförandet av bolagets uppdrag. De flesta marknader som omreglerats i Sverige är tjänsteområden, där distribution och försäljning förutsätter tillgång till viss infrastruktur. För att möjliggöra en fungerande konkurrens är det därför oftast nödvändigt att reglera förutsättningarna för att använda infrastrukturen. I apoteksreformen har behovet av att avskilja den samhällsnödvändiga infrastrukturen identifierats på ett tidigt stadium. Ett särskilt bolag, Apotekens Service AB, är den aktör som har getts ansvar för att på konkurrensneutrala villkor hålla denna infrastruktur tillgänglig för alla aktörer.

I propositionen anfördes vidare att OAB bildades som ett moderbolag till Apoteket AB i juni 2008 efter bemyndigande från riksdagen. Det övergripande ändamålet med bolagets verksamhet angavs vara att leda och övervaka de processer som är nödvändiga för att omstrukturera Apoteket AB inför omregleringen av den svenska apoteksmarknaden, främst genom att

- leda och genomföra processen för försäljning av verksamheter som ägs av Apoteket AB
- säkerställa Apoteket AB:s överföring av infrastruktur och servicefunktioner till Apotekens Service AB
- säkerställa att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthålls i perioden fram till att övertagande av apotek och övriga verksamheter är genomförd.

Vidare ska OAB genomföra avyttringen på ett affärsmässigt sätt så att bästa möjliga värde kan uppnås vid försäljningen.

### *Socialutskottets betänkanden*

Socialutskottet behandlade propositionerna i betänkandena 2007/08:SoU17 och 2008/09:SoU21.

Socialutskottet föreslog i betänkande 2007/08:SoU17 att regeringen skulle bemyndigas bl.a. att omstrukturera ägandet av Apoteket AB genom att inrätta ett moderbolag som skulle inneha alla aktier i Apoteket AB under sådan tid som behövdes för att säkerställa genomförandet av en omreglering av apoteksmarknaden, att inrätta ett av staten helägt servicebolag med ansvar för samhällsnyttig infrastruktur och informationsdatabaser samt att vidta de åtgärder som behövdes för att Apoteket AB till utomstående skulle avyttra apotek som Apoteket AB innehade. I en reservation (s, v, mp) anfördes att regeringens förslag om bemyndiganden borde avslås av riksdagen. Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut.

I betänkande 2008/09:SoU21 ställde sig socialutskottet bakom regeringens förslag att apoteksmarknaden skulle avregleras och att Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva detaljhandel med vissa läkemedel och varor skulle brytas. Socialutskottet föreslog att monopollet skulle ersättas av ett system där den som har fått tillstånd av Läkemedelsverket ska få bedriva detaljhandel med läkemedel och varor som i dag omfattas av Apoteket AB:s ensamrätt. Vidare föreslog utskottet att riksdagen skulle anta regeringens förslag till en ny lag om handel med läkemedel. I en reservation (s, v, mp) anfördes att propositionen borde avslås. Riksdagen biföll utskottets förslag.

I sitt ställningstagande anförde socialutskottet bl.a. att genomförandet av omregleringen borde ske i en öppen och uppföljningsbar process. Utskottet ställde sig bakom målsättningen med reformen som var att konsumenterna skulle få ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service, ett bättre tjänsteutbud och att reformen skulle leda till en prispress på läkemedel till nytta för konsumenterna och det offentliga. Vidare anförde socialutskottet att Apoteket AB skulle komma att finnas kvar som en central aktör i statlig ägo och agera utifrån samma villkor som de nya aktörerna på en konkurrensutsatt marknad. Socialutskottet delade vidare regeringens bedömning att statens ägande av Apoteket AB framöver successivt skulle minskas genom avyttring.

## Utredning i ärendet

### *Statens egendom*

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen fastställer riksdagen i den omfattning som behövs grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) regleras bl.a. överlåtelse av statens egendom.

Enligt 26 § budgetlagen får regeringen besluta om försäljning av aktier i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier, om inte riksdagen bestämt annat. Regeringen får enligt samma lagrum 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. Enligt 29 § budgetlagen ska försäljning av statens egendom genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det.

### *Överlämnande av förvaltningsuppgift till bl.a. bolag*

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag.

### *Insyn i de statliga bolagen*

Frågan om insynen i de statliga bolagen har diskuterats i olika sammanhang. Offentlighets- och sekretesskommittén föreslog i sitt slutbetänkande (Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete, SOU 2004:75) att offentlighetsprincipen skulle tillämpas hos statliga företag. Förslaget har dock inte lett till någon lagstiftning om detta.

I 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortat OSL, anges att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla hos bl.a. aktiebolag där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. I 4 § anges att rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter också ska gälla i tillämpliga delar för handlingar hos de organ som anges i en bilaga till lagen, om handlingarna hör till de verksamheter som nämns i bilagan. Det finns inte någon motsvarande rätt att ta del av handlingar hos statligt ägda bolag som inte finns med i bilagan. OAB och Apoteket AB finns inte nämnda i bilagan.

När motsvarande bilaga till sekretesslagen (1980:100) tillkom anfördes i förarbetena (prop. 1986/87:151 s. 148 f.) att handlingsoffentligheten hade till syfte att utgöra en garanti för rättssäkerhet och för effektivitet i förvaltningen och i folkstyret. I ett samhälle som det svenska där den offentliga makten utgår från folket var det givetvis nödvändigt att allmänheten kunde

få en sådan insyn i de allmänna angelägenheterna att det fanns ett underlag för fri åsiktsbildning och ett fritt informationsflöde. För denna insyn var rätten att ta del av allmänna handlingar av stor betydelse. Vidare anfördes att de allmänna handlingarnas betydelse som informationskälla hade ökat allteftersom stat och kommun i växande omfattning påtagit sig ansvaret för skilda uppgifter i samhällsgemenskapens intresse. Offentlighetsprincipens tillämpningsområde hade härigenom kommit att växa.

Vidare anfördes i propositionen att det med fog kunde hävdas att intresset av insyn i offentlig verksamhet gjorde sig gällande med lika stor styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. I takt med att den offentliga förvaltningen hade kommit att få delvis nya mål, och i högre grad än tidigare inriktats på bl.a. planering och produktion, hade emellertid förvaltningsuppgifter i allt större utsträckning kommit att läggas på organ som stod utanför det traditionella myndighetsområdet. I en inte obetydlig omfattning hade man valt att för den offentliga verksamheten använda associationsrättsliga former. Att staten eller en kommun drev verksamhet i privaträttslig form kunde ha många olika orsaker. En snabbare beslutsprocess och det skydd mot insyn och inblandning utifrån som de privaträttsliga verksamhetsformerna ger kunde vara tänkbara motiv till att en förvaltningsuppgift hade förts över till ett enskilt rättssubjekt.

Regeringen anförde vidare i propositionen att den naturliga utgångspunkten när man övervägde vilket tillämpningsområde offentlighetsprincipen borde ha utanför myndighetssektorn kunde synas vara att denna borde gälla i allmänna angelägenheter, oavsett om dessa sköttes av myndigheter eller enskilda. Att förverkliga detta skulle dock medföra många och svårösta problem, bl.a. att avgöra när en angelägenhet var allmän till sin karaktär. Detta ledde till att regeringen drog slutsatsen att en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet borde inriktas på de organ som sköter myndighetsutövning mot enskilda. Vilka organ som skulle omfattas av denna utvidgning borde avgöras efter en prövning av de specifika förhållandena som rådde på varje särskilt område. Det skulle kunna omfatta organ som genomförde t.ex. obligatorisk kontroll genom teknisk prövning eller fördelade statliga medel eller tillsatte offentliga funktionärer.

### *Granskning av statliga bolag*

Av lagen (2002:1022) om statlig revision framgår att Riksrevisionens granskning omfattar bl.a. sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

I förarbetena till lagen (prop. 2001/02:190) anfördes att riksdagens intresse av att få insyn i och kontrollera statliga aktiebolag hade understrukits vid flera tillfällen sedan slutet av 1980-talet. Vid dessa tillfällen hade

också särskilt framhållits vikten av att statens insyn och kontroll i statliga verksamheter inte skulle påverkas negativt av valet mellan bolag och myndighet som verksamhetsform.

Till grund för förslagen i propositionen låg ett betänkande från Utredningen om regler för Riksrevisionen. I betänkandet (Regler för Riksrevisionen, SOU 2001:97) anfördes, i samband med ett resonemang om Riksrevisionens medverkan i den årliga revisionen av statliga bolag, att i aktiebolag där staten direkt ägde aktier var det i första hand regeringen som skulle utöva statens funktioner som ägare. Det var en naturlig följd av den grundlagsenliga fördelningen av ansvar och uppgifter mellan statsmakterna. Inom ramen för den styrande makten var det regeringens uppgift att verkställa beslut som fattats av riksdagen och att leda förvaltningen med dess olika myndigheter. Verksamheten i ett statligt ägt bolag kunde enligt betänkandet i konstitutionellt avseende anses vara jämförbart med den verksamhet som bedrevs av förvaltningsmyndigheter. Regeringen var enligt utredningen ansvarig inför riksdagen för verksamheten.

### *Statens ägarpolicy m.m.*

Regeringen lämnar årligen en skrivelse till riksdagen med en redogörelse av förvaltningen av statens företagsägande och för verksamheten i de företag som förvaltas av Regeringskansliet. Den 9 juli 2009 överlämnade regeringen sin redogörelse med uppgifter om hur förvaltningen av statens företagsägande hade utvecklats fram t.o.m. juni 2009 (skr. 2008/09:120). I en bilaga till skrivelsen finns statens ägarpolicy.

I ägarpolicyen anges bl.a. att företag med statligt ägande ska tillämpa Svensk kod för bolagsstyrning (Koden). Vidare anges att utöver reglerna i aktiebolagslagen och Koden gäller att riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämmor i de företag där staten äger minst 50 % av aktierna, under förutsättning att företaget eller ett rörelsedrivande dotterföretag har fler än 50 anställda. Det är styrelsens ansvar att underrättelse om tid och plats för bolagsstämman skickas till riksdagens centralkansli i anslutning till utfärdandet av kallelsen till stämman. Riksdagsledamöters önskan att närvara på bolagsstämman ska i förväg anmälas till styrelsen och anmälan bör vara styrelsen till handa senast en vecka före bolagsstämman.

### *Aktiebolagslagen*

I 7 kap. 47 § aktiebolagslagen stadgas att bolagsstämman inte får fatta ett beslut som är ägnat att ge en otillbörlig fördel åt en aktieägare eller någon annan till nackdel för bolaget eller någon annan aktieägare.

I förarbetena (prop. 2004/05:85 s. 611) anges att paragrafen motsvarar 9 kap. 37 § i den tidigare gällande aktiebolagslagen. I proposition 1973:93 s. 84 anfördes i samband med att bestämmelsen först infördes att den kunde sägas vara ett uttryck för principen att alla aktieägare är likställda, om inte något annat framgick av bolagsordningen. Denna princip var enligt propositionen i själva verket grundläggande för hela aktiebolags-

rätten. Den fick återverkningar på bolagsorganens handlingsfrihet. Bolagsstämman, styrelsen eller verkställande direktören fick i överensstämmelse med denna princip inte fatta beslut som var ägnade att bereda aktieägare otillbörlig fördel på bekostnad av andra aktieägare. Saken kunde också uttryckas så att bolagsorganen var skyldiga att handla lojalt mot en aktieägarminoritet.

Med begreppet värdeöverföring avses enligt 17 kap. 1 § aktiebolagslagen vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna samt annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget.

De tillåtna formerna för värdeöverföring är enligt 17 kap. 2 § vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna samt vissa gåvor. De gåvor som avses är gåvor till allmännyttigt ändamål enligt 17 kap. 5 §.

I förarbetena (prop. 2004/05:85 s. 369 f.) anges att aktiebolagslagen innehåller ett antal bestämmelser som ska garantera att tillgångar som svarar mot aktiekapitalet tillförs och stannar kvar i bolaget som grundval för bolagets fortsatta existens. Av central betydelse bland dessa är bestämmelserna om i vilken omfattning och i vilka former bolagets tillgångar kan överföras till aktieägare eller annan. Förmögenhetsöverföringar från bolaget till aktieägare eller utomstående kan innebära betydande risker såväl för enskilda aktieägare som för borgenärer. I ett bolag förekommer regelmässigt ett stort antal transaktioner som minskar (eller ökar) bolagets tillgångar, men som utgör ett naturligt led i bolagets verksamhet. Normala affärshändelser av det slaget bör enligt motiven uppenbarligen inte omfattas av de begränsningar som bör gälla för värdeöverföringar.

Vidare anförs i förarbetena (aa s. 372) att frågan om vad som i det enskilda fallet utgör en värdeöverföring – i de fall då det inte är fråga om vinstutdelning, utbetalning i samband med förvärv av egna aktier eller återbetalning till aktieägarna vid nedsättning av aktiekapitalet – bör avgöras utifrån objektivt iakttagbara kriterier, främst förekommande värdediskrepans mellan parternas prestationer. Att enbart fästa avseende vid förhållandet mellan parternas prestationer skulle dock enligt propositionen föra för långt. Ett avtal mellan bolaget och en aktieägare eller någon utomstående, som är ingånget i god tro, bör inte anses som en värdeöverföring enbart därför att det visar sig att bolaget har gjort en dålig affär. Hänsyn måste också kunna tas till värdediskrepansens storlek och avtalets karaktär liksom till mottagarens relationer till och insyn i bolaget.

### *Bolagsordningen för OAB*

I bolagsordningen för OAB anges att riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämman.

### *Avtal mellan staten och Apoteket AB*

Före omregleringen gällde enligt lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. att detaljhandel med läkemedel endast fick bedrivas av staten eller juridisk person i vilken staten ägde ett bestämmande inflytande. Regeringen hade genom avtal gett i uppdrag åt Apoteket AB att med ensamrätt bedriva detaljhandel med läkemedel. Avtalet var tillkännagivet i Svensk författningssamling (SFS 2008:129).

Från och med den 9 juli 2009 gäller ett nytt avtal mellan staten och Apoteket AB som är tillkännagivet i SFS 2009:905.

I det nya avtalet anges bl.a. att OAB endast ska ansvara för eller styra Apoteket AB:s verksamhet i den utsträckning det är nödvändigt för att genomföra omregleringen av apoteksmarknaden i enlighet med statens mål. Apoteket AB ska enligt avtalet under en begränsad tidsperiod ha vissa åtaganden, bl.a. driva Giftinformationscentralen och ha ett nationellt ansvar för vaccinationsförsörjningen. Apoteket AB ska omedelbart underätta staten om det finns risk för att någon åtgärd kan komma att innebära att bolaget handlar i strid med för bolaget gällande styrdokument eller annat regelverk. Vidare ska Apoteket AB fram till den 1 juli 2012 behålla de apotek som kvarstår i bolagets ägo efter det att den av OAB administrerade försäljningsprocessen är avslutad. Inget av de befintliga apoteken får under denna tidsperiod läggas ned, utan att från samma tidpunkt ersättas av något nytt av Apoteket AB ägt apotek på orten.

Avtalet trädde i kraft den 1 juli 2009 och gäller tills vidare med tre månaders ömsesidig uppsägningstid.

### *Svar på interpellation*

I en interpellation den 7 oktober 2009 (ip. 2009/10:22) ställde Eva-Lena Jansson (s) bl.a. en fråga om den nya styrelsen i Apoteket AB och aktiebolagslagen.

Som svar på interpellationen anförde socialminister Göran Hägglund den 20 oktober 2009 (prot. 2009/10:17 3 §) bl.a. att ett bolags styrelse enligt aktiebolagslagen var underordnad bolagsstämman där ägaren utövade sitt inflytande. Styrelsen var skyldig att följa de direktiv som bolagets ägare gav. Ansvaret för en koncerns ekonomiska situation låg hos moderbolaget. Apoteket AB hade fått sin frihet begränsad. Det berodde på att bolaget skulle gå från 100 % marknadsandel till att bli väsentligt mindre. Regeringen hamnade i en situation där Apoteket AB:s styrelse ville utnyttja den möjlighet som fanns till att expandera. Regeringen ville vara tydlig med att det var en period där man skulle vara försiktig därför att företaget skulle gå ned i storlek. Det uppstod en konfliktsituation som gjorde att styrelsen avgick. När det gäller dokumentationen kommer riksdagen naturligtvis tids nog att få den.



### *Svar på skriftlig fråga*

I en skriftlig fråga (fr. 2009/10:54) den 7 oktober 2009 frågade Eva-Lena Jansson (s) socialminister Göran Hägglund om han avsåg att vidta några åtgärder för att de nya ägarinstruktionerna från OAB skulle bli tillgängliga för riksdagen.

Som svar på frågan anförde Göran Hägglund följande:

Apoteket AB var fram till i juli 2008 ett av staten direktägt bolag. Fram till dess lämnade regeringen, genom Socialdepartementet, Apoteket AB de ägardirektiv som skulle gälla i förhållande till bolaget. Dessa ägardirektiv är offentliggjorda och finns diarieförda i Regeringskansliets diarium. I juli 2008 inrättades Apoteket Omstrukturering AB (OAB) som ett moderbolag till Apoteket AB. OAB ansvarar därigenom för den direkta styrningen av Apoteket AB. OAB:s huvuduppgift är att leda och övervaka de processer som är nödvändiga för att omstrukturera Apoteket AB i samband med omregleringen av den svenska apoteksmarknaden. Statens styrning gentemot OAB sker genom ägardirektiv och dialog med bolaget. De ägardirektiv som staten har lämnat till OAB är offentliggjorda och finns diarieförda hos Regeringskansliet. Dessa ägardirektiv är även tillgängliga via OAB:s hemsida.

Enligt statens ägardirektiv till OAB ska bolaget bland annat säkerställa att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthålls i perioden fram till att övertagande av apotek och övriga verksamheter är genomfört. Detta ska ske med så stor transparens och öppenhet som möjligt. Under den omfattande, fortfarande pågående, försäljningsprocess som OAB ansvarar för förekommer det, av naturliga skäl, även uppgifter och handlingar som inte bör spridas till en större krets, till exempel då det skulle kunna få negativ påverkan på förutsättningarna för en konkurrens på lika villkor på apoteksmarknaden. Dokument hos OAB som rör bolagets styrning av Apoteket AB omfattas inte av tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip.

### *Styrelsen i Apoteket AB*

I ett pressmeddelande den 21 september 2009, *bilaga A4.1.2*, från Socialdepartementet angavs att styrelsen för OAB den 18 september 2009 fattade beslut om en ny ägarinstruktion för Apoteket AB. Den nya ägarinstruktionen innehöll förtydliganden vad avsåg s.k. standstill-bestämmelser som gällde för Apoteket AB under omregleringsperioden. Vidare angavs i pressmeddelandet att styrelsen för Apoteket AB hade beslutat sig för att avvisa den nya ägarinstruktionen. Av den anledningen hade bedömts att en ny styrelse borde utses för Apoteket AB.

I ett pressmeddelande den 7 oktober 2009, *bilaga A4.1.3*, från Socialdepartementet angavs att det vid en extra bolagsstämma i Apoteket AB hade utsetts en ny styrelse för Apoteket AB. Vidare angavs att styrelsen för OAB den 21 september hade inkommit med en begäran till Socialdepartementet om förslag till ny styrelse för Apoteket AB.

I ett pressmeddelande den 25 september 2009, *bilaga A4.1.4*, från OAB angavs bl.a. att Apoteket AB:s bolagsstämma hade beslutat om ett förtydligande av hur Apoteket AB skulle följa de sedan februari gällande standstill-

bestämmelserna. Detta gjordes med anledning av att Apoteket AB:s styrelse hade avvikit från tidigare bolagsstämmobeslut. Under hela omregleringsprocessen hade ägaren, OAB, och Apoteket AB:s styrelse och ledning haft kontinuerlig dialog kring hur standstill-bestämmelserna skulle efterlevas.

Ett brev från den dåvarande styrelseordföranden Per Båtelson i Apoteket AB till styrelsen i OAB har publicerats på E24:s webbplats. I brevet, som är daterat den 19 september 2009, angavs bl.a. att styrelsen i Apoteket AB hade mottagit en reviderad ägarinstruktion antagen vid en extra bolagsstämma i Apoteket AB den 18 september 2009. Stämman hade avhållits utan att styrelsen på förhand informerats om detta och styrelsen gavs inte möjlighet att vara representerad vid stämman. Vidare angavs i brevet att styrelsen enhälligt hade beslutat att man inte kunde verkställa den nya ägarinstruktionen eftersom den äventyrade Apoteket AB:s uppdrag.

### *Statens ägardirektiv till OAB*

Av statens ägardirektiv till OAB, som gällde fr.o.m. den 30 april 2009, framgår att OAB har inrättats i syfte att leda och övervaka de processer som är nödvändiga för att omstrukturera Apoteket AB inför den av regeringen aviserade omregleringen av apoteksmarknaden. Det övergripande målet för OAB:s verksamhet skulle vara att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad genom att

- leda och genomföra processen för försäljning av verksamheter som ägs av Apoteket AB
- säkerställa att Apoteket AB överför infrastruktur och servicefunktioner till Apotekens Service AB
- säkerställa att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthålls i perioden fram till att övertagande av apotek och övriga verksamheter är genomfört.

Bland bolagets uppgifter ingick bl.a. att ansvara för planering, förberedelse och genomförande av processen för avyttring av apotek.

### *Riksrevisionen*

Riksrevisionen genomför en granskning av utformningen av vissa statliga åtgärder i omregleringen av apoteksmarknaden. Bakgrunden till granskningen är att Riksrevisionen i en förstudie har identifierat vissa problem som kan försvåra möjligheterna att i framtiden nå reformens mål om ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service, ett bättre tjänsteutbud och låga läkemedelskostnader. Granskningens frågor rör utformningen av vissa statliga åtgärder för att få till stånd en väl fungerande marknad till nytta för konsumenten och det offentliga. I granskningen ska också undersökas resursanvändningen i statens genomförande av reformen. Granskningen ska presenteras i en rapport i juni 2010.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet begärde i en skrivelse till Regeringskansliet den 28 januari 2010 svar på följande frågor.

- Har några särskilda rutiner eller riktlinjer utarbetats och tillämpats i Regeringskansliet för dokumentation som möjliggör en uppföljning och granskning av omregleringen av apoteksmarknaden? Om så är fallet, hur är dessa rutiner och riktlinjer utformade?
- Har regeringen eller något statsråd medverkat vid tillkomsten av de ägarinstruktioner OAB har gett Apoteket AB? Har eventuella kontakter med bolagsledningen i så fall dokumenterats?
- Har regeringen kännedom om de ägarinstruktioner som OAB har gett Apoteket AB?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om riksdagsledamöternas brist på insyn i OAB och om svårigheterna för riksdagen att utöva sin kontrollfunktion gentemot regeringen?
- Vilka kommentarer föranleder det som anförs i anmälan om att den tidigare styrelsen för Apoteket AB ansåg att de nya ägardirektiven äventyrade Apoteket AB:s möjligheter att genomföra det uppdrag som riksdagen och regeringen hade gett bolaget?
- Vilka kommentarer föranleder det som i anmälan har anförts om 7 kap. 47 § aktiebolagslagen?
- Vilka kommentarer föranleder det som i anmälan har anförts om bestämmelserna i 17 kap. aktiebolagslagen?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder det som anförs i anmälan och denna promemoria?

Som svar översändes den 18 februari 2010 en promemoria upprättad inom Socialdepartementet (bilaga A4.1.5).

Beträffande den första frågan anförs i promemorian att efter bemyndigande från regeringen beslutade den dåvarande näringsministern i mars 2006 *Riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliet bolagsförvaltning*. Riktlinjerna, som tar sikte på förvaltningen av de bolag som är direktägda av staten, syftar till att skapa en så enhetlig hantering av beslut och dokumentation som möjligt inom Regeringskansliet. Kraven på dokumentation enligt riktlinjerna kan sammanfattas med konstitutionsutskottets uttalanden om att viktigare händelseförlopp och ställningstaganden samt kontakter med ett bolag i större frågor ska kunna följas i bolagets akt för att möjliggöra uppföljning och granskning. Dessa riktlinjer har tillämpats i fråga om omreglering av apoteksmarknaden. Akten för OAB uppfyller riktlinjernas krav. Regerings- och regeringskansliärenden med anknytning till omregleringen av apoteksmarknaden (förordningsändringar, beslut av olika slag m.m.) har hanterats enligt de rutiner och riktlinjer som gäller för beredning av ärenden inom Regeringskansliet (se t.ex. Ds 1998:39, Gula boken, Handläggning av ärenden i Regeringskansliet).

Den andra frågan besvaras med nej, dvs. regeringen eller något statsråd har inte medverkat vid tillkomsten av de ägarinstruktioner som OAB har gett Apoteket AB. Statens ägardirektiv till OAB utgör ramarna för OAB:s styrning av Apoteket AB. OAB är en självständig juridisk person och ansvarar för att de ägarinstruktioner som bolaget meddelar Apoteket AB är förenliga med statens direktiv och gällande bestämmelser i övrigt.

Som svar på den tredje frågan anförs i promemorian att under omstruktureringen har OAB genom styrelseordföranden och verkställande direktören, förutom de formella ägardialogerna, haft en fortlöpande dialog med Regeringskansliet i viktigare frågor. Ansvarig statssekreterare vid Finansdepartementet har vid dessa samtal fått övergripande information om innehållet i de ägarinstruktioner som OAB har meddelat Apoteket AB.

Vad gäller den fjärde frågan anförs att riksdagen har godkänt konstruktionen med OAB som moderbolag för Apoteket AB under omregleringen av apoteksmarknaden (prop. 2007/08:87, bet. 2007/08:SoU17, rskr. 2007/08:182). OAB är ingen myndighet och ska inte heller jämföras med myndighet enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Av det följer att OAB inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Statens ägardirektiv till OAB är offentliga och finns på bolagets hemsida. Riksdagens kontrollfunktion i den utsträckning den utövas av konstitutionsutskottet avser i detta ärende regeringens styrning av OAB. Riksdagens kontrollfunktion utövas även av Riksrevisionen, som för närvarande granskar omregleringen av apoteksmarknaden. Riksrevisionen har möjlighet att också granska statliga bolag.

När det gäller den femte frågan anförs i promemorian att riksdagen har bemyndigat regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att anpassa Apoteket AB till en omreglerad apoteksmarknad (prop. 2007/08:87, bet. 2007/08:SoU17, rskr. 2007/08:182). Enligt statens ägardirektiv till OAB är det övergripande ändamålet med OAB:s verksamhet att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad. Av statens ägardirektiv till OAB samt statens verksamhetsavtal med Apoteket AB (tillkännagett genom SFS 2009:905) 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 i enlighet med statens mål.

Vidare anförs i promemorian att OAB har haft uppgiften att göra en avvägning mellan före detta monopolisten Apoteket AB:s kommersiella lönsamhet och omsorgen om nya aktörers möjligheter att etablera sig på marknaden. För att uppnå regeringens mål om en marknad med väl fungerande konkurrens har OAB bedömt det nödvändigt att genom ägarinstruktioner på vissa sätt och under viss tid hindra Apoteket AB från att utöka sin verksamhet (s.k. standstill). Regeringen har inte funnit någon anledning att befara att de begränsningar som OAB har uppställt i ägarinstruktionen skulle äventyra Apoteket AB:s åtagande vad gäller läkemedelsförsörjningen.

Som svar på den sjätte frågan anförs i promemorian att enligt 7 kap. 47 § aktiebolagslagen får bolagsstämman inte fatta ett beslut som är ägnat att ge en otillbörlig fördel åt en aktieägare eller någon annan till nackdel för bolaget eller någon annan aktieägare. Bestämmelsen syftar till att skydda en aktieägarminoritet mot maktmissbruk från majoritetens sida. Riksdagen har bemyndigat regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att Apoteket AB under moderbolaget OAB:s ledning till utomstående ska avyttra en del av de apotek som Apoteket AB dittills innehåft. I enlighet med statens direktiv till OAB har försäljningarna av apotek skett till marknadsmässiga priser. Någon aktieägarminoritet att ta hänsyn till finns inte. Apoteket AB:s avyttringar av apotek är mot denna bakgrund inte otillbörliga enligt aktiebolagsrätten.

När det gäller den sjunde frågan anförs i promemorian att det i 17 kap. aktiebolagslagen finns bestämmelser om värdeöverföringar från aktiebolag. Enligt ägardirektiven till OAB ska samtliga överlåtelser av apotek ske till marknadsmässiga villkor och på bästa affärsmässiga sätt. Så har också skett. Några värdeöverföringar i den mening som avses i 17 kap. aktiebolagslagen är det därför inte fråga om.

Beträffande den åttonde frågan anförs i promemorian att Konkurrensverket respektive Konsumentverket har fått i uppdrag av regeringen att följa och analysera utvecklingen på apoteksmarknaden i samband med den pågående omregleringen. I myndigheternas uppdrag ingår bl.a. att uppmärksamma problem som riskerar att motverka målsättningen om en väl fungerande apoteksmarknad. Konkurrensverket och Konsumentverket ska löpande samråda med varandra för att säkerställa att relevanta aspekter blir belysta, särskilt vad gäller service, tillgänglighet och priser. Uppdragen ska slutredovisas för regeringen senast den 31 december 2010.

Utskottet har i en skrivelse den 18 mars 2010 begärt svar på följande frågor.

- Hur har det, i enlighet med riksdagens bemyndigande, valda upplägget med ett moderbolag (OAB) påverkat insynen i processen med att omstrukturera Apoteket AB. Vilka överväganden har gjorts härvidlag?
- Enligt statens ägarpolicy har riksdagsledamöter rätt att närvara vid bolagsstämmor i de företag där staten äger minst 50 % av aktierna (skr. 2008/09:120 s. 18). Hur har denna rätt tillgodosetts i fråga om OAB?

Vidare angavs i skrivelsen att utskottet önskade ta del av de ägarinstruktioner som OAB hade gett till Apoteket AB.

Som svar översändes den 7 april 2010 en promemoria upprättad inom Socialdepartementet (bilaga A4.1.6).

Som svar på den första frågan anfördes i promemorian att OAB som ett moderbolag till Apoteket AB bildades i juni 2008 efter bemyndigande från riksdagen. Regeringens överväganden inför bildandet av OAB framgår av propositionen 2007/08:87 *Bildande av moderbolag till Apoteket AB och*

*vissa omstruktureringsåtgärder.* I propositionen (s. 7) uttalade regeringen att omstruktureringsarbetet skulle tillgodose kriterier som transparens, effektivitet och marknadsmässig värdering av apotek inför en avyttring. Regeringen gjorde bedömningen (s. 7) att ansvaret för omstruktureringen borde åläggas ett separat bolag och att detta skulle möjliggöra en oberoende, transparent och konkurrensneutral hantering genom hela omstruktureringsprocessen. Ägardirektiven till OAB och de beslut som fattats vid bolagsstämma i OAB är offentliga, vilket ger insyn och transparens.

Beträffande den andra frågan anförts i promemorian att i gällande bolagsordning för OAB, antagen på extra stämma den 23 juni 2008, finns en bestämmelse om riksdagsledamots deltagande i bolagsstämma (§ 10). Enligt bestämmelsen har riksdagsledamot rätt att, efter anmälan till bolagets styrelse, närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor. Underrättelse om tid och ort för bolagsstämman ska enligt bestämmelsen sändas till riksdagens kammarkansli i anslutning till utfärdandet av kallelsen till stämman. OAB har följt den angivna bestämmelsen i bolagsordningen och har alltså gjort det möjligt för riksdagsledamöter att närvara vid bolagsstämmorna. Protokollen från OAB:s stämmor finns tillgängliga på bolagets webbplats.

Vad gäller utskottets önskemål om att få ta del av ägarinstruktioner anförts att dessa inte förvaras hos Regeringskansliet och därför inte kan lämnas ut av Regeringskansliet.

#### *OAB:s ägarinstruktion till Apoteket AB*

Utskottet har i en skrivelse till OAB den 8 april 2010 hemställt att få ta del av de ägarinstruktioner som OAB har meddelat Apoteket AB.

OAB har den 13 april 2010 översänt ägarinstruktionerna, *bilaga A4.1.7*. I ägarinstruktionerna har OAB inte lämnat ut ett stycke, som är överstruket.

Av ägarinstruktionerna framgår bl.a. att Apoteket AB ska iaktta de standardbestämmelser som har lämnats. I dessa bestämmelser anges bl.a. följande.

- Planeringen av Icasamarbetet ska upphöra och samtliga nödvändiga åtgärder för avveckling av samarbetet ska vidtas omedelbart.
- Dosdispenseringsverksamheten inklusive den internationella verksamheten (Apo Dos) ska bolagiseras med syfte att avskiljas från Apoteket AB. Tjänsterna avseende Apo Dos ska tillhandahållas aktörerna på apoteksmarknaden på likvärdiga och icke-diskriminerande villkor i öppenvårdsapotek i enlighet med verksamhetsavtalet. Apo Dos tillåts fortsätta utveckla och driva sin verksamhet mot avtalsmarknaden med hänsyn till samhällsnyttan.

- Apoteket Farmaci ska behållas av Apoteket AB tills vidare. Ägandet av Apoteket Farmaci ska utvärderas efter tolv månader utifrån konkurrensförhållandena på avtals- och grossistmarknaden. Apoteket Farmacis inriktning får inte vara direkt mot patient, dvs. någon marknadsföring av receptexpediering till hemgående patienter får inte ske.

### *Utfrågningar*

#### **Per Båtelson**

Utskottet har den 13 april 2010 genomfört en offentlig utfrågning med f.d. styrelseordföranden i Apoteket AB, Per Båtelson (bilaga B4).

Per Båtelson anförde bl.a. att han trodde att OAB inte förstod konsekvenserna av de instruktioner bolaget gav Apoteket AB. Om man skulle spekulera i bakgrunden till detta ville han framhålla att han trodde att det handlade om eftergifter till de blivande köparna. Han ville också påpeka att styrelsen i Apoteket AB inte avgick på egen begäran, utan att den vägrade acceptera instruktionen och tvingades därför avgå. Det var Göran Hägglund som ringde honom och berättade att styrelsen inte hade ägarens förtroende.

Per Båtelson anförde vidare att det var styrelsens bedömning att värden som byggs upp i Apoteket AB skulle förskingras på grund av ett par av punkterna i de nya ägarinstruktionerna. De gällde bl.a. Apoteket AB:s möjlighet att självständigt utvecklas och kapitalisera de tillgångar som det sammanhållna systemet hade gett bolaget, t.ex. den industriella doshanteringen. Styrelsen ansåg att doshanteringen var en viktig tillgång för fortsatt expansion och framför allt för internationaliseringen. Som framgick av direktivet var det ett klart ställningstagande från OAB att den tillgången skulle säljas inom tolv månader. Styrelsen ansåg i princip att tilläggsinstruktionerna skulle äventyra bolagets möjligheter, inte minst ekonomiskt för att driva utvecklingen vidare. Genom instruktionerna ifrågasattes också farmacins existens inom bolaget. Det var inte klart uttryckt på annat sätt än att OAB förbehöll sig rätten att efter tolv månader utvärdera huruvida den delen skulle vara kvar inom Apoteket AB. Det fanns spekulationer om att det var tilläggsdirektivet runt Ica-samarbetet som skulle vara anledningen till att styrelsen reagerade som den gjorde. Det ville Per Båtelson klart dementera. Det affärsmässiga innehållet i en tänkt uppgörelse – det fanns inga kontrakt eller någonting annat skrivet med Ica – skulle ha haft mycket marginell påverkan på Apotekets ekonomi under de närmaste åren.

Vidare anförde Per Båtelson att han aldrig hade varit med om tidigare att en styrelse och ledning inte informerats om en kommande bolagsstämma.

Vidare anförde Per Båtelson att styrelsen en gång i halvåret hade en redovisning av läget för socialministern. Den hade också ganska täta kontakter med statssekreterare Dan Ericsson. I övrigt var det tjänstemän framför allt på Socialdepartementet som agerade.

### **Eva-Britt Gustafsson**

Utskottet genomförde den 19 april 2010 en utfrågning med verkställande direktören i OAB, Eva-Britt Gustafsson (bilaga B5).

Eva-Britt Gustafsson anförde att OAB var moderbolag till Apoteket AB och att det naturligtvis utövade ägarmakt. OAB har fyra anställda, men antalet har varierat. Det finns vissa delar när det gäller Apoteket AB:s verksamhet som OAB är ansvarigt för och andra delar som staten är ansvarig för genom ägardirektiv och verksamhetsavtal. OAB:s uppdrag rör försäljningen av verksamheter och att förbereda Apoteket AB för att verka på en konkurrensutsatt marknad samt att verka för en god konkurrens på den marknaden. De ägardirektiv och verksamhetsavtal som Socialdepartementet har tagit fram handlar om den dagliga driften, dvs. apoteksverksamheten som sådan. Den driften har OAB aldrig varit inblandad i och inte heller i Apoteket AB:s långsiktiga strategiska utveckling. Eva-Britt Gustafsson svarade ja på en fråga om OAB implementerar statens ägarpolicy i OAB och Apoteket AB.

Vidare anförde Eva-Britt Gustafsson att när OAB:s styrelse hade fattat beslut om att den inte längre hade förtroende för Apoteket AB:s styrelse skrev den ett brev till Socialdepartementet och bad om förslag på nya styrelseledamöter.

Eva-Britt Gustafsson anförde att Apoteket AB hade fått medgivande att under standstill-perioden börja diskutera ett samarbete med Ica. Det visade sig att samarbetet var mycket längre gånget än vad styrelsen i Apoteket AB hade uppgett. Därför skickade styrelsen i OAB ett brev till styrelsen i Apoteket AB och bad att få en förklaring. Detta brev har ännu inte besvarats.

Bolagsstämman i Apoteket AB den 18 september 2009 försiggick på det sätt som den skulle och Apoteket AB var väl medvetet om bolagsstämman. OAB hade försökt få träffa Per Båtelson samma dag, men han uteblev. Under augusti och september 2009 hade OAB informationsmöten med framför allt statssekreteraren, men också med tjänstemännen vid Socialdepartementet.

Eva-Britt Gustafsson hade inte upplevt att regeringen intervenerat i bolaget utöver vad aktiebolagslagen och riksdagsbeslutet medger.

### **Statsrådet Göran Hägglund**

Utskottet har den 20 april 2010 genomfört en utfrågning med socialminister Göran Hägglund (bilaga B10).

Göran Hägglund anförde bl.a. att OAB som moderbolag ska finnas endast under den tid som omregleringen genomförs och att bolaget endast har till uppdrag att sköta omstruktureringen. Statens ägardirektiv till Apoteket AB kvarstår och staten har också behållit den direkta styrningen av Apoteket AB i form av verksamhetsavtal mellan staten och bolaget.



Vidare anförde Göran Hägglund att Per Båtelson tillsattes när regeringen var direktägare av Apoteket AB och det kändes därför som en hederssak att framföra till honom att OAB kommit fram till att styrelsen i Apoteket AB inte kunde sitta kvar. OAB hade vänt sig till staten för att få förslag på en ny styrelse i OAB.

Göran Hägglund hade inte läst ägarinstruktionen förrän konstitutionsutskottet fått tillgång till den, men han hade fått övergripande information om den. Han hade hållit sig löpande informerad om vad som förevarit. Vad gällde bolagsstämman den 18 september 2009 i Apoteket AB hade Göran Hägglund ingen annan bild än att stämman genomfördes enligt de regelverk som finns för att utlysa bolagsstämmor.

### **Statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet har den 27 april 2010 genomfört en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12).

Fredrik Reinfeldt anförde bl.a. riksdagen hade beslutat att det i enlighet med regeringens förslag skulle inrättas ett moderbolag till Apoteket AB. Detta bolag skulle säkerställa genomförandet av omregleringen av apoteksmarknaden. Det är väl känt att det finns en risk för intressekonflikter vid omregleringar. Om ett monopol bryts leder det lätt till att de som av en eller annan anledning vill bevara monopolsituationen agerar för att skydda sina intressen. OAB hade i enlighet med såväl riksdagens beslut som ägardirektiven uppdraget att göra eventuella nödvändiga avvägningar. OAB hade kort sagt att döma vid eventuella konflikter på ett sådant sätt att riksdagens beslut skulle kunna verkställas. Detta blev också aktuellt när styrelsen för Apoteket AB avvisade moderbolagets ägarinstruktion. Företrädare för OAB såg inte någon annan möjlighet än att fatta ett antal beslut. Det beslutades vid Apoteket AB:s bolagsstämma om ett förtydligande av ägarinstruktionen. Det fick till följd att OAB senare utsåg en ny styrelse för sitt dotterbolag Apoteket AB.

Regeringen hade att ta hänsyn till att det fanns ett bolag som hade haft monopol samtidigt som det skulle möjliggöras för flera aktörer att träda in på marknaden. Regeringen valde att bilda ett omstruktureringsbolag. Fredrik Reinfeldt hade svårt att se andra mer lämpliga sätt att lösa situationen, och det var också därför regeringen valde metoden med ett omstruktureringsbolag.

### *Tidigare granskning*

I betänkande 2007/08:KU20 har utskottet granskat socialminister Göran Hägglunds styrning av Apoteket AB. I den anmälan som låg till grund för granskningen begärdes att utskottet skulle pröva om Göran Hägglunds sätt att styra Apoteket AB och bolagets samarbetsplaner med ett amerikanskt bolag var i enlighet med gällande lagar och styrdokument.

Utskottet erinrade i sitt ställningstagande om att det i regeringsformen inte finns någon särskild reglering om förhållandet mellan regeringen och statliga bolag. Såväl statliga som privata aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra ägare av bolag. Innebörden av detta var bl.a. att ägarinflytandet utövades främst vid bolagsstämman. Statens representanter på bolagsstämman kunde påverka inriktningen av bolagets verksamhet genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser. Vidare anförde utskottet att, i den mån anslag på statsbudgeten beslutats för bolagets verksamhet, styrning kunde utövas genom att särskilda villkor föreskrevs för anslaget användande. Utöver det anförda ansåg utskottet att det inte fanns några formella styrmedel, men att staten givetvis kunde sluta avtal med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kunde 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. Utskottet noterade också att det tidigare uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen.

Våren 2007 granskades regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2006/07:KU20). 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. Vidare angavs i betänkandet att statsrådet Thomas Östros den 30 mars 2006 efter bemyndigande från riksdagen hade beslutat riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning. Riktlinjerna behandlade frågor om diarieföring av handlingar, dokumentation av förvaltningen, utvärdering av styrelser och nominering av styrelseledamöter, revisorer, upphandling, beredning av ägarfrågor m.m.

I betänkande 2005/06:KU10 har utskottet granskat dokumentation och aktbildning avseende regeringens styrning av de statliga bolagen. I sitt ställningstagande anförde utskottet följande.

Utskottet erinrar inledningsvis om att utskottet sedan lång tid tillbaka och vid upprepade tillfällen har pekat på vikten av att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet noterar att några rutiner som tillgodoser ett sådant ändamål ännu inte har kommit i bruk på detta område.

Utskottet noterar Regeringskansliets arbete med riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation av underlag för de beslut som fattas i dessa sammanhang. Vid utformningen av dessa riktlinjer måste, enligt utskottets mening, särskilt beaktas att det vid en granskning i efterhand skall vara möjligt att i Regeringskansliets akter följa viktigare händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som därvid har förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. I det sammanhanget vill utskottet peka på vikten

av att innehållet i sådant material som annars inte skulle utgöra allmän handling – exempelvis arbetsanteckningar och liknande material – tillförs akterna snarast möjligt. När ärendena arkiveras bör sådant material också bli kvar i akterna i den omfattning som behövs för att en meningsfull granskning skall bli möjlig. Utskottet vill stryka under vikten av att riktlinjerna får den inriktning som utskottet nu har beskrivit.

Även hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10 s. 66–77). Utskottet uttalade att från de utgångspunkter som utskottet har att beakta ”är det av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande”. Utskottet hänvisade även 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 när det gällde ägarstyrningen gjordes i medvetande om detta.

### **Utskottets ställningstagande**

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 aktieföretag 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 Konkursverket 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 överlåtelse av apotek ska ske på marknadsmässiga villkor och på bästa affärsmässiga sätt. I ärendet har inte framkommit annat än att så har skett.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

## 4.2 Regeringens styrning av Vattenfall AB

### Ärendet

#### *Anmälningarna*

I en anmälan den 11 juni 2009, *bilaga A4.2.1*, begärdes en granskning av regeringens styrning av Vattenfall. Det finns enligt anmälan en motsättning i bolagsordningen för Vattenfall mellan det affärsmässiga och miljö-tänkandet. I anmälan hänvisas till att Riksrevisionen och konstitutionsutskottet har efterlyst starkare preciseringar av riksdagens mål så att konfliktytorna och utrymmet för olika tolkningar minskar. Konstitutionsutskottet bör enligt anmälan granska hur och när Vattenfalls investeringsplaner presenterats för regeringen och om regeringen vidtagit några åtgärder med anledning därav. Vidare bör utskottet granska vilka initiativ som näringsministern tagit för att klargöra målkonflikten, vilka initiativ regeringen tagit för att uppfylla riksdagens målsättningar och hur regeringen eller näringsministern godkänt Vattenfalls investeringsplaner.

Även i en anmälan den 25 november 2009, *bilaga A4.2.2*, begärdes en granskning av regeringens styrning av Vattenfall. I denna anmälan hänvisas till att nyhetsrapporteringen om Vattenfall har väckt frågor om hur regeringens klimat- och energipolitik egentligen ser ut och vem som driver den men också om styrningen av bolaget. Anmälarna pekar på att medan den politiska dimension som ligger i hur energipolitiken ska utformas och verkställas inte hör hemma i konstitutionsutskottet har frågor som rör styrningen av bolaget och de ekonomiska åtaganden som ett helägt bolag tagit på sig en tydlig konstitutionell koppling. Regeringens och särskilt näringsministerns bristfälliga styrning av Vattenfall bör granskas. Det finns alltför många motstridiga uppgifter om vem som vetat vad och när samt om vem som har beslutat och efter vilken förankring. Som exempel framhålls Vattenfall AB:s ekonomiska ansvar för eventuella olyckor i dotterbolagets verksamhet i Tyskland, Vattenfalls köp av Nuon, Vattenfalls rättstvist mot Tyskland om miljökravet på det nya kolkraftverket i Hamburg samt Vattenfalls planer på att sälja elnätet i Sverige och bygga kärnkraftverk i Storbritannien. Anmälarna hänvisar till att Riksrevisionen i en rapport framhållit att uppdraget till Vattenfall borde förtydligas. Enligt anmälan bör granskningen ge svar på en rad angivna frågor som rör styrningen av Vattenfall.

## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. fyra promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet, *bilagor A4.2.3–6*, samt utfrågningar med förre ordföranden i Vattenfalls styrelse, Dag Klackenberg, *bilagor B7* och *B13*, näringsminister Maud Olofsson, *bilagor B9* och *B14*, och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilagor B12*.

## **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- och 80-talen byggdes tolv reaktorer i Sverige, varav sju ägs av Vattenfall.

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

År 1995 beslutade Vattenfalls styrelse om en internationell tillväxtstrategi för Vattenfall. Den svenska elmarknaden avreglerades 1996, och elnätsverksamheten separerades juridiskt från elproduktion och -försäljning.

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 % av aktierna i HEW från Hamburgs stad med option för staden att sälja ytterligare 25,1 % till Vattenfall. I januari 2000 förvärvades 55 % 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 % 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 % och i GZE till 54 %. År 2005 förvärvades 35,3 % av aktierna i danska Elsam A/S. I augusti 2005 meddelade Vattenfall att man överskridit gränsen 95 % av aktierna i Vattenfall Europe AG

och initierade 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 % 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 återstående minoritetsandelar (3,19 %) 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 % av det polska energiföretaget ENEA S.A. som svarar för ungefär 8 % av landets totala elproduktion. ENEA S.A. Vattenfall är enligt årsredovisningen 2008 i dag det största utländska energiföretaget i Polen.

Den 1 juli 2009 förvärvade Vattenfall 49 % 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 % av aktierna kommer Vattenfall att reglera vid tre tillfällen under de kommande fem åren. Den 4 juli snabbstoppades det tyska kärnkraftverket Krümmel till följd av en kortslutning i en transformator utanför själva reaktorn. Kraftverket hade just startat upp igen efter nästan två års stillestånd. Kärnkraftverket Brunsbüttel har varit avställt sedan juli 2007. Vattenfall sålde i januari 2010 sin andel på 80,3 % i det tyska elhandels- och nätbolaget Wemag.

Enligt Vattenfalls årsredovisning för 2008 planerade företaget att investera 54,3 miljarder kronor i förnybar energi 2009–2013, varav

- 7,1 miljarder kronor i vattenkraft
- 3,3 miljarder kronor i avfall
- 6,7 miljarder kronor i bioenergi
- 37,2 miljarder kronor i vindkraft.

I årsredovisningen för 2009 redovisades ett investeringsprogram för perioden 2010-2014 som omfattar 201 miljarder kronor

- 19,7 miljarder kronor i vindkraft
- 7,6 miljarder kronor i biomassa och avfall
- 40,2 miljarder kronor i stenkolk
- 23,9 miljarder kronor i brunskolk
- 39,1 miljarder kronor i gas
- 4,3 miljarder kronor CCS
- 14,1 miljarder kronor i kärnkraft
- 6,5 miljarder kronor i vattenkraft
- 23,9 miljarder kronor i eldistribution

- 7,6 miljarder kronor i värmedistribution
- 14,1 miljarder kronor i övrigt.

I årsredovisningen för 2008 redovisades bl.a. följande.

Beträffande de tyska dotterbolagen finns sedan juni 2008 ett särskilt avtal, ett så kallat "Beherrschungsvertrag", mellan Vattenfall AB och det tyska holdingbolaget Vattenfall Europe AG. Enligt avtalet ställer sig styrelsen "Vorstand" i holdingbolaget under Vattenfall AB:s kontroll och Vattenfall AB har rätt att utfärda direktiv avseende styrningen. Vattenfall AB har utfärdat ett sådant direktiv, av innebörd att holdingbolaget ska följa VMS<sup>1</sup>. Det är styrelsens i holdingbolaget uppgift att se till att VMS i oförändrat skick implementeras i hela holdingbolaget och i övriga tyska dotterbolag.

I koncernens not 45 anges följande.

I Tyskland är ansvaret för aktörer som driver kärnkraftanläggningar obegränsat. Det obligatoriska försäkringsbeloppet för samtliga aktörer tillsammans är 2 500 MEUR. Skadekrav upp till 256 MEUR täcks genom den tyska Atomförsäkringspoolen. Skadekrav överstigande 256 MEUR upp till maximalt 2 500 MEUR täcks ytterst genom en gemensam ansvarsöverenskommelse (Solidarvereinbarung) mellan de tyska kärnkraftverkens ägare. Vattenfallkoncernens andel av denna ansvarsöverenskommelse utgör från och med 1 januari 2007 cirka 170 MEUR (170) per skada och innebär ett åtagande att hålla likvida medel tillgängliga motsvarande den dubbla summan, 340 MEUR (340).

I årsredovisningen för 2009 redovisades följande.

I Tyskland är atomansvaret strikt och obegränsat. Enligt lag ska kärnkraftverk ha försäkring eller andra finansiella garantier upp till 2,5 miljarder EUR. Den tyska atompoolen utfärdar en försäkring upp till 256 MEUR. Därefter svarar kärnkraftverken och deras tyska moderbolag (i Vattenfalls fall Vattenfall Europe AG) för överskjutande belopp, i proportion till den respektive ägarandel moderbolagen har i kärnkraftverket. Först när dessa resurser är uttömda träder ett solidaritetsavtal ("Solidarvereinbarung") mellan de tyska kärnkraftsägarna (Vattenfall, E.ON, RWE och EnBW) in upp till 2,5 miljarder EUR. Eftersom ansvaret är obegränsat så är kärnkraftverken och deras tyska moderbolag ytterst ansvariga även för skador som överskrider detta belopp.

I moderbolagets not 33 anges följande.

Vattenfall AB och dess helägda dotterbolag Vattenfall Europe AG ingick i juni 2008 ett så kallat kontrollavtal (Beherrschungsvertrag). Avtalskonstruktionen är mycket vanlig i tyska företagskoncerner och ger Vattenfall AB möjlighet att effektivt styra den tyska delen av Vattenfallkoncernen samt möjlighet att använda Vattenfall Europe AG:s kapital och kassaflöde. För det fall det under kontrollavtalets giltighetstid i Vattenfall Europe AG:s årsredovisning skulle uppstå en nettoförlust och sådan nettoförlust inte kan kompenseras genom upplösning av reserver, vilka har reserverats under kontrollavtalets giltighetstid, har Vattenfall AB att täcka nettoförlusten.

<sup>1</sup> Vattenfall Management system.

### *Uppgifter i massmedierna*

Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 8 juni 2009 har Vattenfalls investeringar i förnybar energi minskat. Under 2007 gick 35,2 % av företagets totala investeringar på 10,6 miljarder kronor inom el och värme till förnybar energi. År 2008 hade den andelen sjunkit till 29,4 % av totalt 19,6 miljarder. För åren 2009 till 2013 kommer endast 28 % av Vattenfalls totala investeringar att gå till förnybar energi, som t.ex. vindkraft, vågkraft, biomassa eller solen. Sammanlagt ska Vattenfall investera 191 miljarder kronor de närmaste fem åren.

Den 10 november 2009 uppgavs i TV 4-nyheterna att Vattenfall planerade att sälja hela sitt svenska elnät i syfte att få loss pengar för att investera i brittisk kärnkraft. En eventuell försäljning beräknades vara värd närmare 50 miljarder kronor. Enligt ett internt styrdokument som TV 4 tagit del av ville Vattenfall hitta en köpare till årsskiftet. Vattenfall dementerade i ett pressmeddelande samma dag uppgiften i TV 4 att företaget ämnade sälja den svenska distributionsverksamheten. Inga beslut med den innebörden har fattats vare sig i företagets ledning eller i styrelsen.

Den 12 november 2009 uppgavs i TV 4 att Vattenfalls vd Lars G Josefsson i juni 2008 skrev under ett dokument som reglerar skadeståndsskyldigheten vid en eventuell olycka på något av Vattenfalls kärnkraftverk i Tyskland. Enligt TV 4-nyheterna innebär avtalet i praktiken att hela Vattenfallkoncernen pantsatts.

Samma dag gick Vattenfall ut med ett pressmeddelande vari det angavs att det inte fanns någon om helst grund för det påståendet. Enligt pressmeddelandet stämde det att Vattenfall hade upprättat ett avtal med sitt tyska dotterbolag. Ett sådant avtal var mycket vanligt förekommande i tyska koncerner. Avtalen underlättar för moderbolagen att styra sina dotterbolag, vilket för Vattenfalls del innebar att företaget tog ansvar för sin verksamhet i Tyskland. Beslutet om detta avtal togs enligt pressmeddelandet av Vattenfalls styrelse den 17 mars 2008. I pressmeddelandet angavs att förutsättningarna för att driva kärnkraft i Sverige och Tyskland skilde sig åt, eftersom lagstiftningen för kärnkraftsansvar i de båda länderna såg olika ut. I Sverige är kärnkraftsoperatörer ekonomiskt ansvariga till en viss nivå. I Tyskland har operatören ett obegränsat ansvar för kostnader som uppstår vid en eventuell olycka. I Tyskland hade Vattenfall en gemensam försäkring tillsammans med övriga tyska kärnkraftoperatörer, som uppgick till 23 miljarder kronor. Det ekonomiska ansvaret var dessutom enligt pressmeddelandet reglerat i flera olika nivåer. I första nivån trädde gällande försäkringar in. Därefter tog kärnkraftsbolaget ansvar för de belopp försäkringen inte täckte. Behövdes det täckning för högre kostnader fanns det tre ytterligare nivåer. Den första nivån innebar kostnadsansvar för Vattenfalls med Eon gemensamt ägda kärnkraftsbolag i Tyskland. Därefter blev Vattenfall Europe ansvarigt tillsammans med Eons moderbolag. Först därefter trädde Vattenfall AB in. I praktiken var det därmed enligt meddelandet ytterst osannolikt att Vattenfall AB skulle bli skadeståndsskyldigt. Dessutom



angavs att det fanns möjlighet att säga upp avtalet när som helst och därmed stannade ansvaret i Tyskland. Det omdiskuterade avtalet hade lagts ut på Vattenfalls webbplats – [www.vattenfall.se](http://www.vattenfall.se).

### *Gällande rätt*

#### **Disposition av statens medel**

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

Bestämmelser om förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). När det gäller aktier och andelar finns det i budgetlagen endast bestämmelser om försäljning (26 §).

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 uppsatt verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

#### **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 i sin tur utser

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 bolagsstämman kan den senare 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 anslagens användande.

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 ende aktieägaren (bet. KU 1982/83:30 m.fl.).

### *Vattenfalls bolagsordning*

Föremål för bolagets verksamhet är enligt bolagsordningen att

- inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning
- direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet
- tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som befrämjar, stöder eller kompletterar energiverksamheten, företrädesvis inom data- och telekommunikationsområdena samt abonnemangsrelaterade produkter och tjänster
- bedriva entreprenad- och konsultverksamhet inom främst energiområdet
- direkt eller genom dotter- och intressebolag äga och förvalta dels fastigheter, dels aktier och andra värdepapper med anknytning till nämnda verksamheter
- för koncernens räkning bedriva kapital- och likviditetsförvaltning samt handel med värdepapper
- bedriva därmed förenlig verksamhet.

### *Styrelsens uppgifter i Vattenfall*

Vilka ärenden som ska behandlas av styrelsen följer i huvudsak av aktiebolagslagen och styrelsens arbetsordning. Styrelsens främsta uppgifter, förutom att utse vd och vice vd, är att fastställa verksamhetens strategiska inriktning, att godkänna större investeringar, förvärv och väsentliga förändringar av koncernens organisation samt att fastställa centrala policyer och instruktioner. Dessutom ska styrelsen följa den ekonomiska utvecklingen, och den har det yttersta ansvaret för intern kontroll och riskhantering.

Enligt styrelsens arbetsordning ska sju ordinarie möten hållas varje år. Utöver de ordinarie mötena kallas styrelsen till ytterligare möten om behov uppkommer.

Arbetsordningen anger att bl.a. följande ärenden ska finnas på agendan en gång per år:

- koncernens strategiska plan
- koncernens totala riskexponering
- genomgång av strategiska personalfrågor inklusive kompetensförsörjning
- forsknings- och utvecklingsaktiviteter inom koncernen.

Härutöver rapporteras vid varje möte viktigare affärshändelser sedan förra mötet och finansieringssituationen. Investeringar följs upp och analyseras av styrelsen tre år efter att dessa beslutats av styrelsen.

Styrelsen håller dessutom ett antal styrelseseminarier varje år. Vid dessa seminarier får styrelsen mer detaljerad information och diskuterar Vattenfalls långsiktiga utveckling, strategi, konkurrenssituation och riskhantering.

En av styrelseledamöterna är tjänsteman vid Näringsdepartementets enhet för statlig ägande.

### *Tidigare riksdagsbehandling*

Genom riksdagens beslut 1997 gavs Vattenfall en särskild roll i energiomläggningen (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). Enligt propositionen skulle Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av ny elproduktions-teknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig.

Våren 2002 behandlade näringsutskottet propositionen om samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17). Näringsutskottet tillstyrkte propositionen. De två reservationer som avgavs gällde en privatisering av Vattenfall (m, kd, fp) och tillsättandet av en kommission för att bl.a. undersöka om Vattenfall följt 1997 års energipolitiska beslut och för att lämna förslag på hur Vattenfall mer aktivt kan bidra till omställningen av det svenska energisystemet (mp).

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 följer riksdagens beslut. Vattenfall AB hade också följt riksdagens riktlinjer. I propositionen 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.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt ställningstagande att de olika mål som Vattenfall i sin verksamhet ska uppfylla uppenbarligen inte 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 och mp) framhölls att något som särskilt föll i ögonen vid granskningen var att Vattenfall gjort stora investeringar i Tyskland. Det torde enligt reservanterna vara rätt uppenbart att dessa investeringar inte stod i överensstämmelse med den långsiktiga inriktning som ligger 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 ligger 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 formlöst, 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. Slutsatsen blev att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall. Riksdagen ställde sig bakom reservationen.

Hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10 s. 66). Utskottet erinrade 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 under särskilt 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 bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen gjordes i medvetande om detta.

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 bolag och ägarförvaltningen varit utformad.

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.*

Näringsutskottet behandlade i april 2005 Riksrevisionens styrelses framställning med anledning av den ovannämnda rapporten (bet. 2004/05:NU12). Näringsutskottet var positivt till att regeringen 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.

Under våren 2005 granskade konstitutionsutskottet regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2004/05:KU20 s. 216 f.). 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 och mp) 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 dåmera 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 och för bristen på dokumentation. Riksdagen ställde sig bakom reservationen.

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 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 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.

Riksrevisionen konstaterade i rapporten Vattenfall – med vind i ryggen? (RiR 2007:29) att det utvidgade uppdraget hade fått genomslag i bolagets interna styrning och återrapportering. Ett flertal satsningar hade gjorts, framför allt inom vindkraft. Flera begrepp i bolagsordningens tillägg skapade dock utrymme för olika tolkningar, vilket försvårade möjligheten att följa upp om Vattenfall arbetade i enlighet med regeringens uppdrag. Riksrevisionen ansåg att det utvidgade uppdraget borde förtydligas.

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 gör det möjligt att följa viktiga händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styr signaler som kan 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 styr signaler 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 för 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.

Hösten 2008 behandlade näringsutskottet (bet. 2008/09:NU3) en motion (s, v, mp) om att Riksrevisionens granskning visade på ett behov av ytterligare preciseringar från riksdagens sida av de samhällsmål som Vattenfall ska arbeta mot. Regeringen hade i uppdrag att verka för att riksdagsbeslut rörande enskilda statliga bolags verksamhet genomfördes. Innebörden av Vattenfalls uppdrag borde klargöras, och utrymmet för olika tolkningar borde minskas. Näringsutskottet konstaterade bl.a. 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. Samtliga motioner som på olika sätt innefattade krav på förändringar av Vattenfalls uppdrag eller inriktning avstyrktes därför.

### *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB*

Regeringen lade den 19 mars 2010 lagt fram proposition 2009/10:179 Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB (publ). I propositionen föreslås att Riksdagen godkänner att uppdraget för Vattenfall förtydligas i enlighet med följande. Vattenfall ska 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. Den nuvarande otydligheten gäller enligt propositionen bl.a. den geografiska avgränsningen. Vattenfall är i dag ett internationellt bolag med mer än hälften av produktionen och intäkterna från marknader utanför Sverige. Den nordiska elmarknaden är dessutom så integrerad att det är svårt att definiera exakt vad som avses med "svensk" energiförsörjning. Regeringen anser att svenska staten ska vara en ansvarsfull ägare till koncernen



Vattenfall och att bolaget ska bedriva föredömlig verksamhet med utgångspunkt i rådande förutsättningar oavsett på vilken marknad som bolaget agerar. Därmed bör alla geografiska avgränsningar utgå ur bolagsordningen.

När det gäller Vattenfalls strategi anges i propositionen att den sedan bolagiseringen varit tillväxtbaserad, exempelvis har Vattenfall nyligen genomfört strategiska förvärv av den nederländska energikoncernen Nuon och vindkraftstillgångar i Storbritannien. Under samma period har 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 görs satsningar på utveckling av vågkraft, biomassa och avskiljning och lagring av koldioxid för att minska utsläppen från kol- och naturgasbaserad elproduktion. Större delen av dessa satsningar kan dock få fullt genomslag först efter år 2020. Tiden fram till 2020, då fler tekniker väntas vara tillgängliga i större skala, domineras av en kombination av åtgärder i nya och befintliga anläggningar. Effektivisering, samledning av biomassa i kolbaserade anläggningar och en ökad andel kraftvärme kombineras med utbyggnad av vindkraft. Regeringen har tillsammans med styrelsen och ledningen genomfört en analys av Vattenfalls framtid mot bakgrund av de drivkrafter och strategier för framtida värdeskapande som beskrivits ovan.

De utmaningar som bolaget står inför kräver nu enligt propositionen fokus på konsolidering och effektivisering snarare än förvärvsdriven tillväxt för att man därigenom skapa värde och nå ägarens avkastningsmål. Detta är 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 kan dock bli aktuella framöver. Vattenfalls kärnkompetens ligger inom produktionsområdet. En framgångsrik utveckling av Vattenfall kräver tillgång till en produktions- och tillgångsmassa av tillräcklig storlek och diversifiering. Detta ställer också höga krav på en kontinuerlig utveckling och förbättring av koncernens risk- och säkerhetshantering. Ambitionen att minska utsläppen av koldioxid kommer att leda till att el kommer att spela en allt större roll i den totala energiförsörjningen och till en kraftfull tillväxt för lågutsläppande elproduktion i ett längre tidsperspektiv. En ledande position i koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion är därför en viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall. Detta har också påverkan på varumärket, då bilden av Vattenfall drivs av företagets förmåga att leverera produkter och tjänster som står i enlighet med klimatabitionen. Dessa byggstenar – lönsamhet och en ledande position inom hållbar energiproduktion – är grundläggande för Vattenfalls långsiktiga värdeskapande. De är också en förutsättning för att Vattenfalls varumärke ska inge det förtroende som krävs av en internationell koncern med verksamhet på många olika marknader. Ägaren kommunicerade detta vid årsstämman 2009. I betänkande 2009/10:KU23 har näringsutskottet förordat att

riksdagen godkänner att uppdraget för Vattenfall AB ska förtydligas enligt vad regeringen anger. Näringsutskottet anser att regeringen har lyckats med att ge de förtydligade ägardirektiven en sådan utformning att de oklarheter som har funnits och som bl.a. har påtalats av Riksrevisionen vid ett par tillfällen kommer att undanröjas. I en reservation (s, v, mp) avstyrks propositionen. Reservanterna anser att regeringen bör uppmanas att återkomma med ett nytt förslag. Ett nytt uppdrag ska bl.a. klargöra att Vattenfall ska vara ledande i omställningen av energisystemet och pådrivande i energiomställningen i Sverige och Europa, dvs. på alla de marknader där bolaget är verksamt. Det gäller även relevanta dotterbolag. Bolaget ska öka sina investeringar i förnybar energiproduktion och inte bygga nya kärn- eller kolkraftverk. Visionen är att bolagets energiproduktion ska baseras helt på förnybar energi. Vattenfall bör vidare, inom ramen för EU:s statsstödsregler och miljömässiga krav, möjliggöra konkurrenskraftiga priser för den svenska elintensiva industrin.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har överlämnats promemorior som upprättats den 26 januari 2010, den 24 mars 2010, den 30 mars 2010 och den 21 april 2010 m.m. inom Näringsdepartementet (bilagor A4.2.3–6).

Enligt promemoriorna har de instruktioner som finns för bolaget sin grund i riksdagens beslut och återfinns bl.a. i bolagsordningen. Vid årsstämma i bolaget överlämnas dessutom den s.k. ägarmappen. 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 har 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 har 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 ser ett behov av att bolaget särskilt uppmärksammar.

Regeringen tog under 2008 initiativ till en tätare, tydligare och mer kvalitativ dialog med bolaget. Möten sker vid behov, vilket betyder kvartalsvis, månadsvis, veckovis eller dagligen med de personer som ansvarar för en viss fråga. Detta har i sin tur medfört att styrningen har blivit mer aktiv. Sedan första kvartalet 2009 sker t.ex. en regelbunden uppföljning av och diskussion kring mål och prioriterade aktiviteter. På årsstämman den 29 april 2009 gjordes uttalanden om vad som borde vara bolagets prioriterade områden. Statens ägarrepresentant, statssekreteraren Ola Alterå, läm-

nade då i ett tal instruktionen att Vattenfall AB skulle fokusera på värdeskapande lönsamhet och kostnadskontroll, på den europeiska omställningen till hållbara energisystem samt på att stärka varumärket Vattenfall så att det speglar de höga ambitioner som finns hos ägare och företagsledning. Statssekreteraren röstade i enlighet med sitt förordnande som ägarrepresentant för att godkänna fastställelse av resultaträkningen och balansräkningen samt av koncernresultaträkningen och koncernbalansräkningen för 2008.

Det s.k. kontrollavtalet beskrevs i bolagsstyrningsrapporten (s. 44 i Vattenfall AB:s årsredovisning 2008) utan att bolagets åtagande i kontrollavtalet, nettoförlusttäckningsgarantin, nämndes. I samband med utredningen om en ny kärnkraftslagstiftning bad ägaren i januari 2009 Vattenfall att kort sammanfatta det ansvar som följer av Paris- och Wienkonventionerna vid en atomskada i framför allt Tyskland och Storbritannien. Den 26 januari 2009 översände Vattenfall AB en sammanfattning rubricerad ”Ansvar för atomskada”. Sammanfattningen, som inte berör det aktuella kontrollavtalet, besvarade enligt promemoriorna inte ägarens frågor på ett fullständigt och tydligt sätt utan väckte ytterligare frågor. Bolaget ombads därför att återkomma med en mer komplett promemoria kring bolagets kärnkraftsansvar. Den 25 mars 2009 översändes en promemoria rubricerad ”Promemoria avseende kärnkraftsansvar” som upprättats av Vattenfall AB:s koncernstab juridik. I denna promemoria redogjordes för att ett kontrollavtal ingicks mellan Vattenfall AB och Vattenfall Europe AG den 19 juni 2008 och att Vattenfall AB enligt detta kontrollavtal ska kompensera Vattenfall Europe AG ”för en eventuell redovisad årlig nettoförlust”. Vidare angavs:

Skulle Vattenfall Europe AG enligt gällande solidaritetsavtal tvingas betala för en kärnkraftsolycka i Tyskland och detta skulle resultera i att Vattenfall Europe AG fick en nettoförlust och denna förlust inte kan kompenseras genom uttag från sådan avkastning som överförs till reserver i Vattenfall Europe AG ska Vattenfall AB kompensera Vattenfall Europe AG för bristen. Samma sak gäller för det fall det skulle ske en kärnkraftsolycka vid någon av Vattenfallkoncernens tyska kärnkraftverk som inte kan täckas av tillståndshavarens medel med följd att Vattenfall Europe AG:s subsidiära ansvar enligt domination agreement och utfärdade moderbolagsgarantier behöver ianspråktagas.

Även denna promemoria föranledde följdfrågor från ägarens sida med avseende på vad som avsågs med ”bristen” och vad detta i praktiken innebar för Vattenfall AB. Den 16 oktober 2009 översände bolaget en reviderad version av promemorian tillsammans med en schematisk bild som tydliggjorde i vilken ordning ansvar vid en tysk kärnkraftsolycka skulle kunna utkrävas från försäkringsbolag, de aktuella tyska kärnkraftsanläggningarna, de direkta och indirekta ägarna till anläggningarna samt enligt gällande solidaritetsavtal. Ett analysarbete har påbörjats i Regeringskansliet och pågår fortfarande.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare anger arbetsordningen för Vattenfall AB att styrelsen genom styrelseordföranden ska 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 tolkas begreppet ”samordna” som ett utbyte av information/synpunkter för att i frågor av avgörande betydelse nå ställningstagande som såväl styrelse som ägare kan ställa sig bakom. Samordningen kan resultera i att ägaren instruerar bolaget att agera alternativt inte agera på ett visst sätt. Berört statsråd ansvarar för samordningen, och från bolagets sida ansvarar styrelseordföranden. Dessa kontakter dokumenteras i årsakten för bolaget eller i särskilt akt. Inför bolagets beslut att ingå det s.k. kontrollavtalet 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. Samordning har däremot skett exempelvis vid förvärvet av Nuon, vilket dokumenterats i en särskild akt.

Regeringen ville säkerställa att konsekvenserna av avtalet skulle bli fullständigt genomlysta innan riksdagen informerades. Tillräckliga uppgifter för att göra en korrekt analys av kontrollavtalet fanns först under oktober 2009.

Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att den ändring som gjordes i Vattenfall AB:s bolagsordning 2005 behöver klargöras. Med anledning av detta inleddes den 28 augusti 2008 ett omfattande strategiarbete. När strategiarbetet var slutfört, slutsatserna redovisats för riksdagen och förslag lämnats om ett förtydligat uppdrag förelåg förutsättningar för en fördjupad återrapporering beträffande bolagets insatser inom förnybar energi.

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 avseende det uppdrag som styrelsen hade att iakttä 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.

En av styrelseledamöterna i Vattenfall AB är tjänsteman vid Näringsdepartementets enhet för statligt ägande. Som framgår av statens ägarpolicy tillgodoses ägarens krav på insyn i verksamheten genom sådan styrelsemedverkan, och den ger möjlighet till aktiv förvaltning. 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 har en sådan avgörande betydelse.

Det finns ingen dokumentation i Regeringskansliet om vilket informationsutbyte som föregick de investeringar i tysk kärnkraft och kolkraft som slutfördes under 2002. Det finns inte dokumenterat om regeringen gjorde någon riskanalys i fråga om ekonomiskt ansvar i händelse av en kärnkraftsolycka. Sedan första kvartalen 2009 finns agendor dokumenterade i årsakten för de kvartals- och månadsvisa möten som äger rum. 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.

I promemorian från den 21 april 2010 redovisas en aktsammanställning. Av denna framgår att Maud Olofsson den 12 december 2006 deltog i ett informationsmöte om Vattenfalls utveckling och framtid med bl.a. Dag Klackenberg och Vattenfalls vd och koncernchef Lars G Josefsson. Den 9 februari 2007 deltog näringsministern i ett informationsmöte med bl.a. Dag Klackenberg och Lars G Josefsson om händelserna i Forsmark.

Av en promemoria från den 9 december 2009 rubricerad Aktanteckning Vattenfalls årsakt för 2007 framgår att näringsministern deltog vid en muntlig redogörelse den 27 september 2007 med återrapportering av uppdrag rörande Vattenfall AB:s styrning av kärnkraftssäkerheten. Närvarande var bl.a. också Lars G Josefsson. Den 16 november 2007 deltog Maud Olofsson i en strategidiskussion med bl.a. Dag Klackenberg och Lars G Josefsson.

Av utdrag ur Maud Olofsson veckokalender framgår att statsrådet den 14 januari 2007 åt en middag med Lars G Josefsson och Tysklands näringsminister och den 15 januari 2007 deltog i ett möte med Vattenfall och basindustrin, där bl.a. Lars G Josefsson och Dag Klackenberg deltog, och med fortsättning den 14 februari 2007 med deltagare från Vattenfall.

Av handlingarna framgår också att statssekreteraren Ola Alterå förde strategidiskussioner den 3 juli 2007, den 22 oktober 2007, den 30 januari 2008 och den 23 april 2008 med Dag Klackenberg och Lars G Josefsson m.fl. Vidare framgår att Ola Alterå den 28 mars 2008 deltog i ett informationsmöte med bl.a. Dag Klackenberg i departementets lokaler. Dessutom redovisas att det förekommit en rad andra kontakter mellan företrädare för Vattenfall och tjänstemän i Näringsdepartementet.

### *Utfrågningar*

#### **Dag Klackenberg**

Utskottet höll den 19 april och den 6 maj 2010 utfrågningar med förre ordföranden i Vattenfall AB Dag Klackenberg (bilaga B7 och B13).

Dag Klackenberg framhöll att han arbetade som styrelseordförande i Vattenfall under åren 2001–2008. När Thomas Östros och Leif Pagrotsky blev näringsministrar hade han genomgångar, riktiga seminarier, där bolaget presenterades. Sedan hade man seminarier om strategin och om framtiden. Man gick igenom hur man skulle arbeta. Det förekom telefonkontakter och möten med statsråden och med statssekreterarna, även i enrum, där han fick tuffa frågor och själv kunde ställa tuffa frågor. Några gånger förekom formella genomgångar med statsministern tillsammans med finansministern och statssekreterare där det ställdes frågor om bolagets status. När näringsminister Maud Olofsson tillträdde blev det en annan formlös styrning. De hade några kontakter, varav en gällde incidenten i Forsmark sommaren 2006. Vidare förekom en sittning som föranleddes av att man sökte få ihop Näringsdepartementets, basindustrins och Vattenfalls syn på elpriserna. Däremot kom den typ av formlös styrning som tidigare funnits inte till stånd.

I början ursäktade han det med att det var stökigt och förekom diskussioner om vilka bolag som skulle stå på säljlistan och vilket departement som skulle hantera vad. Så småningom resignerade han dock och drog slutsatsen att statsråd arbetar på olika sätt och att det nu räckte med årsredovisningen och den information som chefen för ägarenheten som ju sitter i Vattenfalls styrelse kunde ge under hand. Han stod naturligtvis hela tiden till förfogande för att ge denna typ av information, men frågan kom inte. Det blev ett stumt läge. Det fanns material förberett i form av bilder och statistik för ministern och hennes statssekreterare. Han hade personligen stött på statssekreterarna deras två sekreterare och de politiskt sakkunniga för att få till stånd sammanträffanden så att man skulle kunna förklara vad bolaget höll på med och vilka strategier som bolaget hade. Efter ett år gav han upp.

Kontrollavtalet och Vattenfalls obegränsade ansvar vid en kärnkraftsolycka framgår av den tryckta årsredovisningen men inte i den reviderade.

Samordning i enlighet med arbetsordningen hade tidigare gått till så att man från bolagets sida redovisat materialet och gått igenom bolaget inklusive en riskgenomgång. Vattenfall är ett riskfyllt företag. Man höll seminarier om detta och en förkortad version delgavs statsråden. En sådan träff kom aldrig till stånd med Maud Olofsson. Om den hade kommit till stånd skulle man också ha redovisat kärnkraftsriskerna i Tyskland. Ansvaret för samordning enligt bolagsordningen låg i första hand hos honom som styrelseordförande. Han hörde av sig på många olika sätt och ville berätta om vad som var på gång.

Risken togs redan 1999 när Vattenfall köpte delar av kärnkraftverken i Tyskland. Man hade gång på gång anmält att i Tyskland är ansvaret obegränsat. När man började arbetet med att ta över gällde det att bli av med minoritetsägarna och åstadkomma en ”domination agreement”. Slutpunkten blev det man bestämde i mars 2008. Det är en process som pågått. Om det förekommit sådana kontinuerliga genomgångar som tidigare hade han

förmodligen någon gång på våren i samband med omnämmandet av förvärvsplaner m.m. påpekat att man äntligen kommit så långt att man kunde skriva under en "domination agreement". Skälet var att man ville komma åt likviditeten i det tyska dotterbolaget. Ansvarlet hade man i stor utsträckning redan tidigare. Han hade under lång tid veckovis kontakt med den styrelseledamot som var tjänsteman i Näringsdepartementet och kunde då uppmanas att ringa statssekreteraren i någon fråga. Efter skiftet blev han sällan uppringd och fick inte genomslag för de försök han gjorde.

Både han och verkställande direktören gjorde försök att få till stånd möten med näringsministern. När de träffade henne eller statssekreteraren i andra sammanhang påminde de om behovet av att diskutera Vattenfall. Om träffarna kommit till stånd hade de kunnat diskutera framtida satsningar. Näringsdepartementets företrädare i styrelsen var den enda källa han kunde använda för att ta reda på tankegångarna i departementsledningen och för att trycka på om sammanträffanden. Något strategiarbete inom departementet efter regeringsskiftet påbörjades inte under hans tid som styrelseordförande.

Den formella styrningen var grunden och följdes alltid men för att få saker att fungera måste man dessutom samtala med varandra och det var det som brustit. Han ansåg att "domination agreement" var väl känd. När det gäller förvärvsfrågor hade han intensiva diskussioner med de två tidigare näringsministrarna. Han var med om de inledande kontakterna när det gäller Nederländerna och under hand förde han en diskussion med näringsministern om British Energy.

Den tyska lagstiftningen var sådan att man måste sluta ett kontrollavtal mellan moder- och dotterbolag om moderbolaget ville behärska ett dotterbolag. Genom detta övertog man rättigheter och skyldigheter inklusive skyldigheter på säkerhetsområdet. Det kunde dock diskuteras om det i verkligheten blev så stora skillnader. Situationen hade inte förändrats speciellt mycket när det gäller avtalet. Avtalet var dessutom uppsägningsbart men ingen, framför allt inte näringsministern, hade begärt att det skulle sägas upp. Samordning hade enligt hans uppfattning skett när det gällde det som ledde till kontrollavtalet, dock inte med nuvarande näringsminister.

Under utfrågningen den 6 maj 2010 framhöll Dag Klackenbergs att det när han började stod fullständigt klart att det var kontakten mellan statsrådet och styrelsens ordförande som var den s.k. samordningen och som handlade om större ärenden. Från Vattenfalls sida hade det bekräftats att man ville ha samma kontakter som man brukade ha vid skifte av näringsminister, men han visste inte om detta hade framförts till ministern. Han hade fyra möten med Maud Olofsson. Av dessa fyra möten var det ett möte som var ett strategimöte. Det första mötet ägde rum den 19 december 2006 och var som hans minde det en fortsättning på ett ärende som påbörjades före regeringsskiftet och handlade om basindustrins elbehov och elpriserna. Det handlade inte om Vattenfalls strategi. Mötet hängde ihop med ett annat möte den 15 januari 2007 som inte fanns redovisat i

Vattenfalls akt, förmodligen eftersom det handlade om basindustrin. Detta möte liksom ett möte den 7 februari om Forsmark bestämdes på bådas initiativ.

Den 16 november 2007 ägde ett möte rum efter det att man från Vattenfalls sida tryckt på om det. Detta möte handlade om Vattenfall. Från Vattenfalls sida hade man med sig en mängd OH-bilder och hann gå igenom några av dem medan resten överlämnades till departementet. Man räknade med att statssekreteraren, ägarenheten, analysenheten och andra skulle använda bilderna för att följa Vattenfall. Detta möte kunde ses som ett möte inom ramen för den samordning som var ålagd honom och näringsministern. Mötet kan ha pågått under en dryg timme. Man talade om Vattenfall, och näringsministern ställde intresserade frågor.

Dag Klackenbergs deltog i en middag med näringsministern, Lars Josefsson och Tysklands näringsminister i januari 2007. Man talade om rollen som näringsminister, om EU och om Vattenfalls tyska verksamhet, men det var inte fråga om en överläggning med skriftlig information.

Han försökte få till stånd samordningsmöten, som han uppfattade som ett led i den formella styrningen eftersom den var reglerad i styrelsens arbetsordning. Förutom att han ställde upp på departementets alla andra möten och då gjorde föredragningar i olika ärenden frågade han statssekreteraren, handläggarna och chefen för ägarenheten och deras sekreterare för att höra efter om det fanns något hål i kalendern. Någon gång under slutet av sommaren framhöll han att han och Lars Josefsson kunde komma när som helst bara de fick en tid.

När han efter en tid upptäckte att det inte skulle bli sådana möten som tidigare förekommit drog han slutsatsen att näringsministern kanske var nöjd med den information som fanns i årsredovisningen, hos ägarenheten och statssekreteraren. Han antog efter sommaren 2007 att den omedelbara kontakten om Vattenfall skulle gå genom statssekreteraren och ägarenheten. Den tid som näringsministern och han hade för samordning var mycket kort. Han var övertygad om att näringsministern fick information via ägarenheten och dess styrelserepresentant. Den informella styrningen som var ett naturligt komplement till den formella styrningen fungerade inte. Informell styrning innebar att i enrum med statsråd kunna säga hur det var och kunna ta emot statsrådets kritik och frustration. Uppenbarligen kände Maud Olofsson stor frustration över Vattenfall.

När det gällde det s.k. kontrollavtalet som det beslutades om vid styrelsemöte i mars 2008 framhöll han att han förstod innebörden av beslutet och att han trodde att även styrelsen gjorde. Det var hans uppfattning att Näringsdepartementets ägarenhets representant var väl informerad, förstod beslutet och hade funktionen att förmedla information till den politiska ledningen. Vid styrelsemötet förekom det inte någon diskussion om de juridiska konsekvenserna, utan diskussionen gällde främst de ekonomiska konsekvenserna. Kontrollavtalet var ett rent koncerninternt avtal med moderbolaget i Sverige och dotterbolaget i Tyskland som parter. Det juridiska



läget och ansvaret i Tyskland hade framgått av ett antal årsredovisningar. Om möten kommit till stånd hade han varit beredd att redovisa bl.a. risker av olika slag i kärnkraftsverksamheten i Tyskland. Det fanns inga juridiska problem med att säga upp avtalet, men det hade konsekvenser som han inte skulle vilja ta ett ansvar för. Moderbolaget skulle inte kunna komma åt likviditeten. Om regeringen inte gillade avtalet skulle Näringsdepartementets ägarens representant kunna ta upp det med ordföranden och föreslå ett möte med näringsministern. Om avtalet skulle sägas upp skulle det inte förändra förhållandena i Tyskland, men det skulle avskära möjligheterna till ekonomisk vinning av att ha ett dotterbolag i Tyskland. Detta förhållande var naturligtvis skälet för att avtalet inte sagts upp.

Avtalet var i huvudsak ett ekonomiskt avtal och inte ett kärnkraftsrisikavtal. Men konsekvensen blev att i den politiska situation som skulle uppstå om det blev en allvarlig kärnkraftsolycka skulle de tyska myndigheterna på moralisk grund kunna framhålla: Ni har tagit vinsterna, likviditeterna och frukten och måste ställa upp. Det juridiska ansvaret hade inte flyttat från Tyskland till Sverige. Det primära ansvaret låg hos de två majoritetsägda kärnkraftsbolagen och i det bolag där Vattenfall ägde 20 %. De bolagen skulle ta det första ansvaret. Sedan skulle moderbolagen ta sitt ansvar och efter kunde det uppstå ett ekonomiskt ansvar för Vattenfall AB i Sverige.

Styrelsen hade riskseminarier en gång om året. Då behandlades finansiella risker, företagsrisker, dammrisker, kärnkraftsrisker m.m. och gavs även en juridisk bild. Styrelsen var väl medveten om hur riskfördelningen för ett företag som Vattenfall såg ut.

Eftersom avtalet var uppsägningsbart kändes det som att man hade 100 % kontroll över situationen. I och med att avtalet ingicks minskade den politiska risken för att Tyskland skulle kritisera den svenska regeringen. Själva tanken med ett kontrollavtal var att få kontroll över dotterbolag. Anledningen till att ingen föreslagit att avtalet skulle sägas upp var att strategin att Vattenfall skulle få ordning på satsningen i Tyskland och bli ett ledande europeiskt bolag inte skulle fungera.

Han nekades inte möjligheten att samordna med näringsministern. Frågan om förvärv av British Energy var en fråga av sådan karaktär och det förekom möten med statssekreteraren, ägarenheten, externa analytiker och en konsult. Han frågade vid två tillfällen om näringsministern var informerad. När han fick ett jakande svar ansåg han att han tagit sitt samordningsansvar.

Processen som ledde till det s.k. kontrollavtalet inleddes 1999 med ett första förvärv, och allteftersom det senare gjordes fler förvärv rapporterades det till Näringsdepartementet och i hans kontakter med statsråden, framför allt Leif Pagrotsky och Thomas Östros.

Från styrelsens sida ansåg man att regeringen kände till att kontrollavtalet skulle upprättas. Det fanns därför inte anledning att framhålla för regeringens företrädare att man kunde låta bli att underteckna det.

## Näringsminister Maud Olofsson

Utskottet höll den 20 april och den 27 maj 2010 utfrågningar med näringsminister Maud Olofsson, biträdd av bl.a. statssekreteraren Ola Alterå och departementsrådet Jonas Iversen (bilagor B9 och B14).

Näringsministern underströk att Vattenfall tillhörde de statligt ägda bolag som ägnats mest tid. Regeringen bedömde att den tidigare bolagsordningen var så bristfällig att det inte räckte med att förbättra återrapportering och uppföljning utan att man behövde gå igenom uppdraget och förtydliga det. Det var först när uppdraget var tydligt som man kunde förbättra uppföljningen. Detta blev också mycket tydligt i diskussionerna med både vd:n och ordföranden under de första månaderna efter regeringsskiftet.

En omfattande process låg till grund för förtydligandet av uppdraget. Från regeringens sida hade man tillsammans med styrelsen, ordföranden och vd:n, både den gamla och den nya, genomfört ett strategiarbete som redovisats i proposition 2009/10:179. Där hade det angetts att Vattenfalls uppdrag ska vara att generera en marknadsmässig avkastning genom att vara ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Det definierades också vad det innebar i praktiken. När riksdagen tagit ställning till propositionen skulle förändringar göras i bolagsordningen på en bolagsstämma så snart som möjligt.

Ägarförvaltningen byggde bl.a. på att tjänstemän inom Regeringskansliet satt med i styrelserna, vilket de gjort sedan länge. Det fanns behov av den kunskap och kompetensfördel som detta innebar. Denna styrelsemedverkan förändrade inte de övriga ledamöternas roll. Det fanns inga särskilda s.k. ägarrepresentanter, utan alla som satt i styrelsen, inklusive ordföranden, var utsedda av ägaren och ansvariga gentemot ägaren. Ansvaret sträckte sig över hela verksamheten, från strategi till enskilda investeringar.

Ägaren, i det här fallet ministern, detaljstyrde inte bolagen, vilket hon varit mycket noga med sedan hon tillträdde. Regeringen fastställde principer och riktlinjer. Vissa frågor kunde dock ha en sådan betydelse att de berörde ägaren direkt. Då krävdes det ett ställningstagande från både ägare och styrelse. Inför ett sådant ställningstagande skedde en samordning mellan ägare och styrelse. Styrelsens ordförande hade en särställning i att leda styrelsens arbete och säkerställa väl underbyggda beslut. Det var också styrelseordföranden som enligt styrelsernas arbetsordning ansvarade för att frågor av avgörande betydelse samordnas med ägaren.

Ett exempel på en sådan fråga av avgörande betydelse var det s.k. kontrollavtalet. Ett kontrollavtal var ett bolagsstyrnings- och likviditetshanteringsavtal. Utan ett sådant avtal kunde inte moderbolaget använda dotterbolagens kapital- och kassaflöden eller styra sina dotterbolag. Med rätten att föra över kapital från ett dotterbolag följde naturligtvis också en skyldighet att tillskjuta kapital om det uppstod en förlust som inte kunde täckas med dotterbolagets egna medel. Kontrollavtalet innebar alltså att Vattenfall AB hade ställt ut en nettoförlusttäckningsgaranti. Nu stod det

klart att garantin omfattade alla typer av anspråk som skulle kunna riktas mot den tyska verksamheten, miljöanspråk, arbetsrättsliga anspråk m.m., som resulterade i en redovisad nettoförlust i det tyska helägda dotterbolaget Vattenfall Europe AG.

Styrelsen samordnade inte ingåendet av kontrollavtalet. Hennes uppfattning som ansvarig minister var att det var en fråga som skulle ha samordnats eftersom den väsentligen förändrade riskprofilen i moderbolaget. Moderbolaget Vattenfall AB kunde genom det här avtalet i ett värsta scenario behöva stå för kostnader som uppkommer vid en kärnkraftsolycka i Tyskland. Det kostnadsansvaret kunde komma att omfatta alla kärnkraftverk i Tyskland oavsett vem som är ägare.

Bortsett från de moraliska aspekterna i frågan medförde kontrollavtalet ett legalt bindande kostnadsansvar hos Vattenfall AB för den tyska verksamheten. Det var ett ansvar som annars inte skulle ha funnits. Ändå fanns det ingenting i årsredovisningen för 2008 som angav att kontrollavtalet innebär ett utökat ansvar för Vattenfall AB. Näringsministern kunde konstatera att i Vattenfall AB:s årsredovisning för 2009 har beskrivningen av kontrollavtalet väsentligen förbättrats och förtydligats.

Det avgörande beslutet fattades dock egentligen tidigare än så. Redan när Vattenfall AB förvärvade tysk kärnkraftsverksamhet under den dåvarande socialdemokratiska regeringen borde en analys ha gjorts av de förpliktelser, moraliska såväl som finansiella och legala, som det skulle kunna medföra både för bolag och för ägare. Det var något principiellt helt nytt att Vattenfall AB blev ägare till en kärnreaktor utanför Sverige. Men någon sådan analys tycks inte ha skett. Inte heller gjordes någon analys i bolaget av de samlade konsekvenserna när kontrollavtalet skulle ingås i juni 2008. I stället tvingades regeringen nu göra en analys i efterhand.

Den nuvarande regeringen hade arbetat med att utveckla ägarstyrningen av Vattenfall och förtydliga bolagets uppdrag. Ägarförvaltningen bedrevs naturligtvis på många olika nivåer. De flesta frågorna sköttes inom ramen för den löpande förvaltningen som numera inbegrep regelbundna möten mellan företrädare för ägarförvaltningen och bolaget på kvartals- och månadsbasis i tillägg till de löpande kontakter som skett även tidigare. Ett fåtal frågor var dock av en sådan karaktär att statsrådet personligen träffade styrelseordföranden i bolaget. Detta skedde naturligtvis mer sällan och endast vid behov, eftersom regeringen avsåg att styra på andra sätt.

I det löpande arbetet fick hon ständigt information via bland annat Ola Alterå och ägarenheten om olika frågor. Det fanns inget annat bolag som var så mycket på agendan både i det offentliga och i det dagliga arbetet. Det var med strategier som man måste styra. Den formlösa styrningen av bolagen ledde till otydligheter och var inte den styrning som hon tyckte att man skulle ha.

Hon visste inte om Dag Klackenbergs glömt eller medvetet vilselett KU, men de uppgifter som han lämnat stämde inte. Hon hade gått igenom sina anteckningar och sin almanacka. Hon kunde konstatera att det första mötet

med Dag Klackenberg skedde den 19 december 2006, alltså åtta veckor efter att regeringen tillträtt. Då gjordes en presentation av bolaget. Ordföranden och vd:n för Vattenfall presenterade mer än 60 bilder under rubriken Vattenfall utveckling och framtid. Bilderna var sorterade under fem underrubriker. Mötet pågick i en och en halv timme. Den mesta av tiden upptogs av att vd:n visade bilderna och gick igenom Vattenfall. Relationen till basindustrin var bara en sidofråga vid detta möte. Det framgick också av underlaget att det var så. Det var nog riktigt att man inte hann igenom alla OH-bilderna på mötet, men det som avhandlades gällde mest Vattenfalls dåvarande situation och hur man såg framåt. Det var inte ett förberedande möte för ett planerat möte med basindustrin utan en sådan första orientering om bolaget, som hon hade med alla andra bolag.

Därefter hade statsråd och statssekreterare mycket frekventa möten med Vattenfall. Det var fråga om tolv möten totalt, varav åtta om Vattenfalls strategi. I sju av dessa möten hade hon deltagit och diskuterat både strategi och andra frågor. Hon kunde också konstatera att på ingen av de 226 OH-bilder som överlämnats fanns uppgifter om kontrollavtalet och förändringarna i den tyska verksamheten. På en enda bild nämndes ordet risk. Det hade enligt statsrådet varit på sin plats att kontrollavtalet nämnts under något av mötena. Man diskuterade nordisk elmarknad, basindustrin, klimatfrågan och utvecklingen av EU:s inre marknad för energi. Det förekom ytterligare strategidiskussioner, som också fanns dokumenterade. Syftet var naturligtvis att hon skulle få en bild av hur Vattenfall fungerade och att diskutera den strategiska utvecklingen av Vattenfall.

Det blev inte tre strategiseminarier, som styrelseordföranden önskade, utan fem under sammanlagt elva och en halv timme. Det förekom möten både med henne och med statssekreteraren. Ingen av de 226 sidor underlag, handlade om squeeze out-processen av minoritetsägandet i Tyskland. I själva verket handlade inget om konsolidering av den tyska verksamheten eller om att få ordning på Tyskland, som det hette, och än mindre om något kontrollavtal. Lika lite handlade underlaget om någon samlad riskvärdering. Ordet "risk" fanns på en enda av de 226 sidorna, men det syftade på politisk risk i fråga om beslutade spelregler för energimarknaden.

Näringsministern hade sju möten med Vattenfalls ledning, varav sex där Dag Klackenberg har medverkat. Vid middagen med Tysklands energiminister deltog sex sju personer. Det var självklart att man talade om Vattenfall och Vattenfalls framtid. Det fanns rikliga tillfällen att också efter mötet diskutera med henne om Dag Klackenberg hade velat det. Det förekom diskussioner med basindustrin på hennes initiativ. Energienheten hade ansvar för båda mötena om basindustrin. Därför fanns det ingenting i akten för Vattenfall. Om det hade funnits frågor som Dag Klackenberg ville tala med henne om hade han naturligtvis kunnat göra det. Mötet om Forsmark ägde rum på departementets initiativ mot bakgrund av att man

inte var nöjd med hur Vattenfall skötte säkerhetsfrågorna. Det förekom ett återrapporteringsmöte där Dag Klackenbergs inte var med och en återsamling kring strategifrågorna

De andra mötena som Ola Alterås hade med ledningen gällde strategin för att kunna komma framåt i arbetet för att förbättra styrningen av Vattenfall och hade nu lett till en proposition. Som Riksrevisionen hade förordat hade skärpt strategiarbetet skärpts.

Beslut om kontrollavtalet togs i styrelsen utan något underlag och utan någon samordning med ägarna. Hon trodde att konsekvenserna inte stod klara ens för styrelsen och vd:n själv. Om ordföranden hade den kunskapen var det rätt allvarligt att han inte tog den diskussionen i styrelsen eftersom det kontrollavtal som man undertecknade förändrade riskprofilen avsevärt för Vattenfall. Så småningom började man från regeringens sida att ställa frågor till Vattenfall om vad det skulle få för konsekvenser med tanke på den lagstiftning som finns kring kärnkraftssäkerheten i Tyskland. Men man fick inte tillräckligt tydliga svar utan begärde att Vattenfall skriftligt skulle redogöra för vad kontrollavtalet innebar när det gällde konsekvenserna för Vattenfall AB. Det var först i oktober 2009 som det definitiva beskedet kom. När hon fick frågan om kontrollavtalet hösten 2009 kände hon väl till det men ville försäkra sig om vad kontrollavtalet innebar när det gäller en kärnkraftsolycka. Hon hade aldrig sagt att hon inte kände till kontrollavtalet. Det var konsekvenserna hon ville ha fullständig klarhet om.

Statssekreterare Ola Alterås framhöll under utfrågningarna att han representerade ägaren och var med om att besluta om årsredovisningen och samtliga övriga beslut på bolagsstämman. I årsrapporten fanns beskrivet att kontrollavtalet fanns. Däremot fanns det ingen som helst koppling, inte då heller, lika lite som i styrelsen, mellan kontrollavtalet och atomansvaret eller över huvud taget den typen av ansvarsförpliktelser eller förpliktelser för ett underskott i dotterbolaget. En förändring i detta avseende gjordes i nästa årsredovisning efter att ägaren har ställt frågor och efter att man från regeringens sida med hjälp av den juridiska expertisen på departementet och Vattenfall hade kunnat klargöra sambanden.

Näringsminister Maud Olofsson framhöll att det hade varit på sin plats att analysen hade gjorts när man köpte kärnkraftverket. Det var då man skulle ha tittat på den tyska lagstiftningen och vilka risker det innebar att köpa ett kärnkraftverk i Tyskland. Det var viktigt att det skedde en samordning när nu styrelsen tog det sista steget och tecknade kontrollavtalet. Den samordningen hade inte skett. En diskussion har inte heller förekommit i styrelsen, vilket kanske var lika allvarligt. Näringsministern kunde bara beklaga att man inte fick uppgifterna om kontrollavtalet förrän i oktober. Det viktiga var att det inte borde vara fråga om en analys i efterhand utan innan man fattar beslut. Det var mycket svårare att i efterhand göra en

analys av riskerna. Inom Regeringskansliet analyserades nu vad avtalet innebar, vad man kan göra och hur man kunde agera, men den analysen var inte färdig.

Enligt direktiven till styrelsen skulle den samordna beslut om strategiska förändringar i Vattenfall AB, större förvärv, fusioner, avyttringar eller då koncernens riskprofil eller balansräkning förändrades på ett avsevärt sätt. Koncernens riskprofil förändrades på ett avsevärt sätt genom kontrollavtalet. Anledningen till att det inte skett en samordning med ägaren var nog det att man tittade mer på vad det skulle få för ekonomiska konsekvenser att man kunde få tillgång till de resurser som fanns i dotterbolaget och hur man skulle kunna styra detta dotterbolag bättre. Men man gjorde inte någon analys om en eventuell kärnkraftsolycka. Samordning hade en specifik betydelse till skillnad från information eller annat och Dag Klackenberg använde detta ord på olika sätt. Det allmänna informationsutbytet mellan bolaget och departementet pågick ständigt. Det skedde dock utifrån bestämda roller där styrelsen bar ansvaret i sina frågor, vilket i princip var allt som inte föll under bolagsstämans kompetens. Det var bara i frågor som var av avgörande betydelse som styrelsen genom ordföranden, enligt styrelsens arbetsordning, hade att samordna sin syn med företrädare för ägaren. Eftersom det hade angetts att till sådana frågor främst hörde större strategiska förändringar i Vattenfall AB:s eller koncernens verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar men även exempelvis beslut som innebar att Vattenfall AB:s eller koncernens riskprofil eller balansräkning förändrades på ett avgörande sätt borde en samordning ha skett om kontrollavtalet eftersom koncernens riskprofil förändrades. Det var en stor förändring i Vattenfalls koncern. Alla var eniga om att detta var den typ av ärende som borde samordnas.

Det var styrelseordföranden som var ansvarig för samordningen. När styrelsen får upp frågor som är av avgörande betydelse åvilade det styrelseordföranden att ta kontakt med ägaren. Något annat var helt orimligt eftersom hon inte kände till hela dagordningen för alla bolag. Det skulle vara en helt orimlig sak om hon som ansvarigt statsråd skulle börja leta upp vilka frågor som skulle samordnas i alla bolagen. Det byggde på att det fanns en styrelse som hade hon hade förtroende för. Näringsministern var inte ansvarig för samordningen. Hon var ansvarig för att det fanns någon att samordna med. Det var med henne samordning skulle ske. Men det var styrelseordföranden som var ansvarig för att de frågor som skulle samordnas lyftes upp på agendan. Under hennes tid som minister hade inte frågan om kontrollavtalet lyfts upp till samordning. Dag Klackenberg hade aldrig hävdad att han har begärt samordning om kontrollavtalet och att hon vägrat detta. Information var en helt annan sak. Dag Klackenberg hade haft rikliga tillfällen att på olika ställen vid olika möten prata med henne om allt som rörde Vattenfall från december 2006 och framåt. Det var viktigt att skilja på information och samordning. Det skedde ingen samordning rörande Vattenfall under perioden oktober 2006 – april 2008.

Avtalet borde ha samordnats med henne även om samordning hade skett tidigare näringsministrar. När man skulle ta beslut av denna karaktär i styrelsen skulle det samordnas. När en ny näringsminister tillträtt fanns det naturligtvis behov av informationsöverföring och det var därför mötet i december 2006 hölls.

Hon drog den slutsatsen av att det tog ett halvår för Vattenfall att ta fram en fullständig analys av kontrollavtalet och att man blev rätt överraskad över frågan från näringsministern och tvangs lägga ned en del arbete för att få fram det slutgiltiga svaret. Anledningen till att svaret tog så lång tid var mer en fråga för Vattenfall än Näringsdepartementet.

Det var viktigt att det som skedde när det gäller bolagen var transparent. Hon ville inte vara en ägare som detaljstyrde i bolagen eftersom det skulle bli en helt ohållbar situation både för styrelsen och för vd:ar i olika bolag. Man styr genom bolagsordning, ägarpolicy, de ekonomiska mål som satts upp m.m., och det var tydligt när man skulle samordna sig med ägaren. Syftet med mötena var att få till stånd en strategisk diskussion med bolaget och att fundera över den kritik som hade kommit från Riksrevisionen och den kritik som hade kommit från kunder och konsumenter mot Vattenfall. Hon tyckte inte att hon fick till stånd den goda diskussionen i dialogen med bolaget och gav då Ola Alterå i uppdrag att sitta med Vattenfall och fördjupa sig i detta. I slutändan blev resultatet dock att man från regeringens sida själv drog i gång ett strategiarbete tillsammans med den nya styrelsen eftersom den diskussion som förevarit med dåvarande vd och ordförande inte resulterade i tillräckligt bra strategier och planer för framtiden.

Näringsministern framhöll att det inte fanns några anteckningar i Näringsdepartementet från samordning om kontrollavtalet med den tidigare regeringen, vilket var anmärkningsvärt. Om det var så att de fulla konsekvenserna stod alldeles klart för de dåvarande ministrarna var det ytterst anmärkningsvärt att det inte har lyfts till en offentlig diskussion. Det var ju då man skulle ha gjort analysen och beskrivit konsekvenserna.

Departementsrådet Jonas Iversen redovisade att möten mellan bolaget och ägarkroppen dokumenterades ordnat och i en akt med uppgifter om möten, tidpunkter och huvudsakligt innehåll i de mötena, liksom bilagor. Det förekom naturligtvis löpande samtal, men de var oftast av karaktären att det inte fördes noteringar kring dem. Det kunde handla om att man bara utbytte enkel information men inte om beslut eller avgörande frågor. Allt som var av vikt och där ägaren har gett anvisningar eller vägledning eller där bolagen ville framföra väsentliga frågor fanns aktfört. Man arbetade med att förtydliga och öka transparensen. Att kunna följa viktigare skeenden och beslut i bolagsstyrningen och se till att de var väldokumenterade var ett arbete som kanske aldrig tog slut.

Statssekreteraren Ola Alterå framhöll att 104 av de 226 bilderna diskuterades vid de två möten av totalt fem som ministern var närvarande vid, det vill säga det första mötet och det fjärde. Styrelseordföranden tog med sig bilderna, och det var kring dem man diskuterade.

Näringsministern framhöll att det var juridiskt genomförbart att säga upp kontrollavtalet. Det hade upprättats mellan dotter- och moderbolag. Det var dock inte det huvudsakliga problemet utan att konsekvenserna av en uppsägning i efterhand hade både politiska, affärsmässiga och legala dimensioner. Det handlade om finansiell rating och om skyldighet att deponera omfattande medel, men det handlade också om Vattenfall och ägarnas relation till tyska myndigheter och tyska staten. Detta gjorde att situationen var så komplex. Det handlade alltså inte i första hand om att man inte kunde säga upp avtalet utan om konsekvenserna av de olika handlingsalternativen.

På en fråga om betydelsen av 9 kap. 10 § regeringsformen som föreskriver att regeringen ska ha riksdagens bemyndigande att ingå ekonomisk förpliktelse svarade näringsministern att det var bolaget som hade ansvaret. Men kontrollavtalet var tillräckligt allvarligt eftersom moderbolaget bar ansvar för dotterbolagen. Det var emellertid en komplikation att det var fråga om ett statligt ägt bolag, vilket innebar att kontrollavtalet hade avgörande betydelse för bolaget och borde ha fört med sig en diskussion i styrelsen och att analysen skulle ha gjorts i förväg. Men om det skulle hända något hade man från regeringens sida ett ansvar både moraliskt och på andra sätt.

### **Statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet höll den 27 april 2010 en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12). Statsministern framhöll att han i sin roll som statsminister inte följde den löpande förvaltningen av Vattenfall eller något av de övriga 53 bolag som staten äger. Arbetet inom regeringen är fördelat så att statsrådet Olofsson ansvarar för ägarfrågor som rör Vattenfall.

De bolag som staten äger leddes och styrdes på samma sätt som andra bolag som faller under aktiebolagslagens tillämpningsområde. Med detta följde att det var bolagets ledning och styrelse som ansvarade för den operativa verksamheten. Ägaren, i det här fallet staten, styrde bolaget genom att tillsätta en styrelse och ge tydliga besked om bolagets inriktning. Regeringen bestämde däremot inte över de konkreta verksamhetsbesluten, om de inte var av strategisk betydelse. Dessa tydliga roller var viktiga att hedra om man skulle ha en professionell styrning av de statliga bolagen, en professionell styrning som möjliggjorde för staten att vara en aktiv ägare med värdeskapande i fokus. Det var aktiebolagslagen som gällde och det är samma typ av ansvar som gäller för styrelseledamöterna. Det kunde fullständigt väl sammanfalla med att man också fick en kunskapsuppbyggnad för enskilda representanter på ägarenheten på Näringsdepartementet. Regeringen lägger dessutom ett särskilt ansvar på ordföranden när det gäller



informationsåtergivning och kontakter med departement. Sedan finns en ägarenhet till stöd för departementschefen när det gäller förvaltandet av statliga bolag.

Som det största av de statliga bolagen förtjänade Vattenfall särskild uppmärksamhet, inte minst mot bakgrund av att Vattenfall på bara något decennium gått från ett nationellt bolag till att bli ett av Europas fem största energibolag. En sådan utveckling väckte av naturliga skäl också frågor om vad man ville att Vattenfall skulle vara i dag och i framtiden. Därtill väckte det frågor om de ägardirektiv som finns och hur de återspeglar regeringens intentioner.

Regeringen utgick vid sin ägarstyrning av de statligt ägda bolagen alltid från vad riksdagen bestämt för bolagen. De instruktioner som fanns för bolaget hade sin grund i riksdagens beslut och återfanns bl.a. i bolagets bolagsordning. Vid årsstämma i bolaget överlämnades dessutom den s.k. ägarmappen. Denna innehöll bakgrund och motiv för bolagets bildande, bolagets bolagsordning, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande samt bolagets ekonomiska mål. Därutöver hade företrädare för regeringen genom en löpande dialog med Vattenfall erhållit information om bolagets situation. Vid denna löpande dialog hade också företrädare för regeringen framfört sin syn på frågor som varit föremål för diskussion eller som regeringen funnit anledning att uppmärksamma. Statsrådet Olofsson hade för regeringens räkning tagit initiativ till ett arbete kring en ny strategi för Vattenfall. Ägaren underströk vid bolagets årsstämma 2009 vilka frågor ägaren ser ett behov av att bolaget särskilt uppmärksammar. Regeringen tog som bekant under 2008 initiativ till tätare, tydligare och mer kvalitativ dialog med bolaget. Orsaken till detta var att man ville komma bort från den bild som tidigare fanns av att styrningen skedde via informella kontakter och utan fullgod dokumentation. Detta innebar att möten och kontakter förekom vid behov. Det hade i sin tur medfört att styrningen blivit mer aktiv. Sedan första kvartalet 2009 skedde t.ex. en regelbunden uppföljning och diskussion kring mål och prioriterade aktiviteter, detta vid möten som hölls kvartals- respektive månadsvis. Agendorna för dessa möten skulle finnas dokumenterade, och i de fall mötena resulterade i ställningstaganden eller instruktioner från ägarsidan skulle också detta dokumenteras. Även vid eventuella dagliga kontakter av mer löpande karaktär där ställningstaganden eller instruktioner från ägarens sida skulle det finnas dokumentation.

Den strategiöversyn som genomförts hade tagit tid eftersom det var ett mycket stort bolag med omfattande verksamhet som dessutom var i snabb förändring. Men nu var den åtminstone färdig i den meningen att det kunde läggas en proposition på riksdagens bord.

Som en följd av strategiarbetet hade regeringen överlämnat en proposition om ett förtydligat uppdrag för bolaget. Regeringen ansåg att Vattenfalls uppdrag borde vara att generera en marknadsmässig avkastning genom att vara ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömäs-

sigt hållbar energiproduktion. Regeringen definierade i propositionen också vad detta innebar i praktiken. Fram till 2020 skulle Vattenfall utvärderas i förhållande till EU:s 2020-mål och till jämförbara bolag. Riksdagen skulle ta ställning till propositionen. Därefter kunde regeringen göra de förändringar som behövdes för att Vattenfalls bolagsledning skulle kunna reflektera över uppdraget. Detta var planerat att ske på en bolagsstämma så snart det var praktiskt möjligt efter riksdagens beslut.

Det var ordföranden och styrelsen som hade det lagenliga ansvaret för bolagets verksamhet. Investeringsplaner var typiskt sett en fråga för styrelsen att besluta om men kunde diskuteras i en löpande dialog med ägaren. Detta gällde särskilt om investeringsplaner innefattade strategiska frågor som styrelsen enligt arbetsordningen ska samordna med ägaren inför beslut. I detta fall ansvarade styrelsen genom styrelseordföranden för att en sådan samordning skedde.

Statsministern hade ingen närmare kännedom om förekomsten av kontrollavtalet. När regeringen tillträdde 2006 enades man om en uppdelning. Efter diskussioner enades regeringen om att det behövdes en översyn av många av bolagen, inklusive Vattenfall. När uppgifterna om ett påstått o begränsat ansvar kom fram genom medierna i början av hösten 2009 förde statsministern och Maud Olofsson ett samtal om detta. Maud Olofsson hänvisade till att hon har ställt frågor för att få fördjupad information. Det viktiga för regeringen var att fullfölja den strategiska översynen. Resultatet fanns med i den proposition som låg på riksdagens bord.

Det var bolaget som ingått det s.k. kontrollavtalet och bar det fulla ansvaret för det. Avtalet ingicks mycket tidigare och gick tillbaka till tidigare regeringar. Regeringens utgångspunkt, som Maud Olofsson angivit, var att få ökad kunskap om vad detta innehöll. Det förändrade dock inte hur den typen av avtal ingicks. Det var ett självständigt bolag som fattade beslut, och så även i detta fall. Det var rimligen därför det blivit en efterdiskussion om följdkonsekvenserna givet omfattningen av en så allvarlig olycka som diskuterades.

Vattenfall var ett bolag som hade förändrats mycket på senare år, från ett nationellt energibolag till ett europeiskt mycket stort energibolag. Det fanns sedan länge i de instruktioner som gäller för Vattenfall en sorts dubbeltydighet, som många gånger hade kommit upp till diskussion. De handlade å ena sidan om affärsmässighet och avkastningskrav, å andra sidan om att vara ett instrument för förnybara ambitioner. En av grunderna för att regeringen gjorde en översyn var att bolaget blivit mer av ett europeiskt än ett nationellt bolag.

Ansvaret ligger mycket tydligt på departementschefen när det gäller att säkerställa att det finns kompetens och kunskaper i hanteringen av bolagsfrågorna. Han hade ingen anledning att tro annat än att hon har fullgjort sina uppgifter i det avseendet.

Han hade inte fortsatt med sådana möten som Dag Klackenbergs angett hade ägt rum med statsministern i den förra regeringen. Han hade inte diskuterat Vattenfall med den tidigare statsministern i samband med regeringsskiftet. Det fanns inget särskilt material eller någon skriftlig form av underlag för att eventuellt klarlägga eller lämna information om kontrollavtal.

### **Utskottets 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 förre 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 ministerns agerande i fråga om styrningen av Vattenfall AB står i överensstämmelse med gällande regelverk.

## 5 Vissa frågor med anknytning till finansmakten

### 5.1 Regeringens och näringsminister Maud Olofssons agerande avseende vissa stödåtgärder till fordonsindustrin

#### Ärendet

##### *Anmälningar*

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 20 februari 2009 begärs att utskottet ska granska frågan om huruvida regeringens agerande i samband med de försök att få del av den statliga krediten för fordonsindustrin som beskrivs i anmälingen står i överensstämmelse med regeringsformen och budgetlagen, *bilaga A5.1.1*.

I anmälan anförts att den tyngsta delen av regeringens krispaket för fordonsindustrin som presenterades i proposition 2008/09:95 är en statlig kreditgaranti för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken (EIB) om sammanlagt upp till 20 miljarder kronor. Anmälaren pekar på motivuttalandet i riksdagens beslut om bemyndigande till regeringen gällande upp till sammanlagt 28 miljarder i kreditgarantier, undsättningslån och kapitaltillskott att syftet är att företagen inom fordonsindustrin ska kunna ”överleva under den tid som kan behövas för omstrukturering av verksamheten”. Anmälaren gör även gällande att näringsministern vid ett tillfälle förnekat att ett svenskt företag inom fordonsindustrin dels sökt lån hos EIB, dels skulle erhålla medel från dess ägare som en del av företagets rekonstruktion trots uppgift om att en affärsplan innehållande ovanstående åtgärder kommunicerats med regeringen. Anmälaren anser att näringsministerns uttalande syftade till att så långt som möjligt undvika att behöva verkställa riksdagens beslut.

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 29 januari 2010 begärs att utskottet ska granska näringsministerns handhavande av det beviljade anslaget för stöd till fordonsindustrin, *bilaga A5.1.2*. I anmälan anges att granskningen i första hand gäller regeringens oförmåga att genomföra det uppdrag den fått från riksdagen, dvs. att skyndsamt bistå fordonsindustrin med medel för teknikutveckling. I andra hand gäller anmälan om granskning huruvida regeringen brustit i information till riksdagen om uppdragets syfte och konsekvenser.

Vidare framhålls i anmälan relevansen av att granska det uppdrag för vilket regeringen inhämtade riksdagens bemyndigande utifrån de i propositionen angivna ambitionerna, där bl.a. regeringen föreslår ”kraftfulla åtgärder” och insatser i syfte att åstadkomma en utveckling som är ”av starkt samhälleligt intresse”. Av anmälan framgår därtill att även konstruktionen av regeringens föreslagna åtgärd bör granskas. Anmälaren ifrågasätter huru-

vida användningen av ett statligt bolag i syfte att fördela de medel som avsåg stöd till fordonsindustrin var det mest effektiva. I anmälan pekas på andra sätt varpå stödet till fordonsindustrin hade kunnat utföras, exempelvis genom den statliga myndigheten Vinnova.

Utskottet har sedan tidigare granskat beredningen av propositionen vid två tillfällen (bet. 2008/09:KU20 s. 51–68 och 2009/10:KU10 s. 45–77). Den föreliggande granskningen koncentrerar sig därför på regeringens verkställande av riksdagens beslut om stöd till fordonsindustrin. Därutöver granskas även vissa uttalanden från det ansvariga statsrådet.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet, *bilagor A5.1.5–6*, samt en utfrågning med näringsminister Maud Olofsson, *bilaga B9*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Bakgrunden till propositionen med regeringens krispaket för fordonsindustrin var den svåra situation som den svenska fordonsindustrin befann sig i under den senare delen av 2008, bl.a. som en följd av den finansiella krisen (jfr bet. 2009/10:KU10 s. 56–59). Det fanns också inför årsskiftet 2008/09 en osäkerhet om den amerikanska bilindustrins situation och vad den skulle innebära för framför allt de svenska personbilstillverkare som ägs av amerikanska fordonstillverkningsföretag.

Vidare hade de gemensamma europeiska insatserna för att motverka det försämrade konjunkturläget presenterats den 26 november 2008 i Europeiska kommissionens (hädanefter kommissionen) meddelande En ekonomisk återhämtningsplan för Europa (KOM(2008) 800), den s.k. Barrosoplanen. I meddelandet presenteras ett antal insatser och förslag för att möta klimatutmaningen och den kraftiga konjunkturavmattningen.

Den 11 december 2008 föreslog regeringen i proposition 2008/09:95 ett antal åtgärder som ligger i linje med kommissionens förslag. Regeringen föreslog bl.a. att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att dels vidta de åtgärder som krävs för att i aktiebolagsform bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU-verksamhet) och annan verksamhet inom fordonsklustret, dels ge dessa bolag ett kapitaltillskott om högst 3 miljarder, dels ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för upptagande av lån i EIB på upp till 20 miljarder kronor, dels i enlighet med kommissionens riktlinjer för statsstöd ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter för företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter (prop. 2008/09:95).

Riksdagen beslutade (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144) den 18 december 2008 att lämna delvis bifall till propositionen.

## *Gällande bestämmelser m.m.*

### **Regeringsformen**

Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen gäller bl.a. att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. I en kommentar till regeringsformen framgår att riksdagens beslut om användningen av statens medel inte sker som i många andra länder i form av lag, i stället används en särskild beslutsform, anslagsbeslut. Till anslagsbesluten, som inte är delegerbara, kan knytas villkor och andra föreskrifter (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 61). Begreppet anslagsvillkor har använts på olika sätt. Budgetlagsutredningen framhöll (SOU 1996:14 s. 134) att riksdagen anvisar inte endast ett belopp för ett visst ändamål utan anger också mer eller mindre utförligt de sakliga villkor och syften som ska gälla för verksamheten. Ibland anges villkoren i anslagsbeslutet medan de i andra fall framgår av lag. Dessutom anger riksdagen de villkor som gäller för dispositionen av medlen.

Enligt 9 kap. 2 § RF gäller bl.a. att statens medel icke får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt och att riksdagen bestämmer om användning av statsmedel för skilda behov genom budgetregleringen. I förarbetena (prop. 1973:190 s. 224) togs bl.a. upp frågan om regeringens rätt att helt eller delvis lämna av riksdagen anvisade anslag obegagnade. Det var inte aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva av riksdagen beslutade verksamheter därför att den gör en annan avvägning beträffande resursanvändningen än riksdagen. Emellertid framhölls att regeringsformen borde inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska verkställas. Av betydelse var att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Varje utgiftsanordning av regeringen eller annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som riksdagen har uppställt i sitt beslut (a. prop. s. 332). I en kommentar till regeringsformen anges att riksdagen är oförhindrad att sätta vilka villkor den vill vid angivandet av anslagsändamålen, dock givetvis under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 402).

Enligt 9 kap. 10 § RF gäller att regeringen får icke utan riksdagens bemyndigande taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

Av 9 kap. 11 § RF framgår att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och särskild lag. Tillfogas kan att med särskild lag åsyftas lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

### **Lagen om statsbudgeten**

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten, nedan kallad budgetlagen, finns närmare bestämmelser och preciseringar om statsbudgeten och finansmakten, bl.a. bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen.

I 7 § anges att när regeringen tilldelar en myndighet anslag får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslaget.

I 8 § anges att regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Enligt förarbetena kan detta komma i fråga både när förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget och när det har framkommit att medel inte används på ett ändamålsenligt sätt eller att verksamheten inte är effektiv. De krav på hög effektivitet och god hushållning, som enligt 1 § budgetlagen ska gälla i statens verksamhet, kan motivera att anslag inte utnyttjas (prop. 1995/96:220 s. 87 f.). Både konstitutions- och finansutskotten understök att regeringen självklart också är förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullgörs (bet. 1996/97:KU3 s. 19–20).

I budgetlagen (11 §) anges att förutsättningar under vilka regeringen får ta upp lån till staten anges i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

### **Lagen om statens upplåning och skuldförvaltning**

Enligt 1 § i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning gäller att regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret, efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder, får ta upp lån till staten för att bl.a. finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut och tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om.

Enligt 3 § gäller vidare bl.a. att lån som har tagits upp av staten enligt 1–2 §§ förvaltas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av Riksgäldskontoret eller affärsverk. Enligt 4 § gäller att för samtliga lån och garantier som regeringen, Riksgäldskontoret eller ett affärsverk ombesörjer är staten ansvarig.

### **Förordning om lån till företag i fordonsindustrin**

Regeringen beslutade den 22 januari 2009 förordningen (2009:19) om lån till företag i fordonsindustrin. I förordningen regleras hur undsättningslånen ska hanteras. Förordningen trädde i kraft den 15 februari 2009.

Enligt 1 § gäller att beslut om stöd fattas av Riksgäldskontoret. Vad gäller förutsättningar för stöd framgår av 4 § att stöd får lämnas till företag med verksamhet i Sverige som har minst hälften av sin omsättning



inom fordonsindustrin, som vid det senast avslutade räkenskapsåret hade en omsättning som översteg 500 miljoner kronor och som befinner sig i ekonomiska svårigheter. Av 3 § framgår att med fordonsindustrin avses i förordningen sådan verksamhet som enligt Statistiska centralbyråns meddelande Standard för svensk näringsgrensindelning 2007 är att hänföra till SNI 29. Vidare anges att stöd får lämnas endast efter det att avtal har ingåtts enligt 5 §.

Av 5 § följer att villkoren för stöd ska regleras genom avtal mellan det företag som tar emot stödet och staten genom Riksgäldskontoret och att villkoren ska utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning. För att gälla ska avtalet godkännas av regeringen. Vidare ska enligt bestämmelsen Riksgäldskontoret säkerställa att ränta utgår som motsvarar vad som skulle följa av en ränteberekening enligt Europeiska gemenskapernas kommissions meddelande om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor samt att sådana säkerheter ställs som gör det möjligt för staten att erhålla värden motsvarande företagets förpliktelser. Riksgäldskontoret ska i avtalet ta in villkor som under den tid stödet kvarstår säkerställer att stödet är förenligt med Europeiska gemenskapernas kommissions meddelande Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter.

Av 6 § framgår att statens åtaganden för lån som lämnas enligt förordningen vid varje tidpunkt får uppgå till högst 5 miljarder kronor.

Beträffande uppföljning av lämnat stöd gäller enligt 7 § att Riksgäldskontoret löpande ska dels följa utvecklingen i de företag som har fått stöd, dels bevaka att villkor om återbetalning och andra villkor för stödet uppfylls, dels löpande och minst en gång i månaden informera regeringen om omfattningen och utvecklingen av stöd enligt förordningen.

Av 2 § framgår att Riksgäldskontoret vid tillämpningen av förordningen ska iaktta vad som gäller för kreditinstitut enligt 8 kap. 1 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse.

### **Lagen om bank- och finansieringsrörelse**

Enligt 8 kap. 1 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse gäller att ett kreditinstitut dels ska, innan det beslutar att bevilja en kredit, pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras, dels bara får bevilja en kredit om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har under sin granskning hösten 2009 bl.a. behandlat beredningen av propositioner avlämnade under kristider och därigenom granskat den nu aktuella propositionen. Beredningen av propositionen blev även föremål för utskottets granskning under våren 2009.

## Våren 2009

Mot bakgrund av sin granskning av i vad mån beredningen av propositionen om stödpaketet till fordonsindustrin (prop. 2008/09:95) uppfyllde regeringsformens beredningskrav uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2008/09: KU20 s. 67–68):

Utskottet betonar att regeringen styr riket och att regeringen i synnerligt svåra ekonomiska förhållanden kan tvingas bemästra uppkomna situationer genom att, utan den tidsutdräkt som en mer sedvanlig beredning skulle erfordra, komplettera sitt budgetförslag med särskilda åtgärder. Även i situationer där regeringen bereder brådskande ärenden är det enligt utskottet viktigt att regeringsformens beredningskrav uppfylls. Utskottet konstaterar vidare att det slutligen ankommer på riksdagen att bedöma huruvida underlaget i regeringens förslag till åtgärder motsvarar de krav på saklighet och relevans som gör det möjligt för riksdagen att fullfölja sina uppgifter som lagstiftare och utövare av finansmakten. Utskottet noterar att riksdagen bedömde underlaget i den aktuella propositionen som tillräckligt.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens beredning av propositionen inte var uttömmande i alla delar men att beredningskravet får anses ha uppfyllts trots den extraordinära tidsnöd som rådde vid tiden för regeringens beredning av propositionen.

I ärendet anmäldes en reservation (s, v och mp) med innebörden att regeringen brustit i sitt uppfyllande av regeringsformens beredningskrav vad avsåg den aktuella propositionen. I reservationen anges bl.a. dels att regeringen brustit i sitt inhämtande av remissynpunkter, dels att beredningen av ärendet kunde och borde ha omfattat längre tid än fyra arbetsdagar, dels att utskottets granskning visar på brister i propositionens förslag om bemyndiganden avseende kreditgarantier och undsättningslån.

## Hösten 2009

Utskottet genomförde en kartläggning och analys av hur regeringens beredning av propositioner under kristid uppfyllt regeringsformens krav (bet. 2009/10:KU10 s. 45 f.). Granskningen avsåg ett stort antal propositioner. Bland de propositioner som valdes för granskning ingick den i föreliggande granskningsärende aktuella propositionen. Utskottet uttalade bl.a. följande mot bakgrund av sin granskning (s. 76–77):

Enligt utskottet är det särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Det bör därtill påpekas att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

### *Propositionen med stödpaket till fordonsindustrin*

I den aktuella propositionen (prop. 2008/09:95) föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att i aktiebolagsform bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet och annan verksamhet inom fordonsklust-

ret samt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bilda aktiebolag (förslagspunkt 1 i propositionen) samt att ge de bolag som avses under punkt 1 kapitaltillskott med högst 3 miljarder kronor (förslagspunkt 2). Regeringen föreslog även att riksdagen skulle bemyndiga regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer dels att ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter och med marknadsavspeglande avgifter under normalt marknadsläge (förslagspunkt 3), dels att i enlighet med EG-kommissionens riktlinjer om statligt stöd ge undsättningslån mot fullgoda säkerheter på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter (förslagspunkt 4). Därtill föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna regeringens förslag att för 2008 höja ramen för utgiftsområde 24 Näringsliv med 3 miljarder kronor samt öka det under utgiftsområde 24 Näringsliv uppförda anslaget 38:2 Näringslivsutveckling m.m. med 3 miljarder kronor (förslagspunkt 5). Regeringen föreslog vidare att riksdagen skulle besluta att förkorta motions tiden till två dagar.

### **Rättsliga förutsättningar**

I propositionen hänvisade regeringen till bestämmelsen 9 kap. 2 § regeringsformen enligt vilken statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Regeringen påpekade vidare i propositionen att dess möjligheter att bilda eller förvärva aktiebolag inte bara är en fråga om befogenheten att förfoga över statens medel och övriga tillgångar, utan också en fråga om riksdagens rätt att besluta om i vilka former som statens verksamhet ska bedrivas.

### *Riksdagsbehandlingen av propositionen*

Inför riksdagsbehandlingen av propositionen beslutade kammaren att förkorta motionstiden till fyra dagar (14 § i kammarens prot. 2008/09:47).

Riksdagen beslutade (yttr. 2008/09:NU6y, bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144) dels om delvis bifall till regeringens proposition, dels, på förslag av finansutskottet, om ett tillkännagivande till regeringen med den innebörden att regeringen under våren 2009 borde återkomma till riksdagen med information om den närmare utformningen av åtgärderna i den aktuella propositionen. Beslutet fattades efter endast en bordläggning. Finansutskottet hade tillstyrkt regeringens förslag med tillägget *om en begränsning av riksdagens bemyndigande till 2008 och 2009* avseende propositionens förslagspunkter 3 och 4 (bet. 2008/09:FiU19 s. 5 och 18). Riksdagens beslut om ett tillkännagivande följde finansutskottets förslag att regeringen under våren 2009 ska lämna information till riksdagen om bl.a. den närmare utformningen av den aktuella propositionens åtgärder samt om redovisningen av finansierings- och intäktsstrukturen för bolagen (s. 18–19).

Regeringens överväganden och skäl till förslaget om bemyndiganden och riksdagens villkor vid angivande av anslagsändamålen beskrivs i det följande.

### **Allmänna villkor för stödpaketet till fordonsindustrin**

I finansutskottets överväganden konstateras inledningsvis att de i propositionen föreslagna åtgärderna avser företag inom fordonsklustret och att fordonsklustret omfattar en förhållandevis bred grupp av företag. Finansutskottet framhåller i denna del vikten av att de företag som är aktuella för åtgärder har en rimligt stor andel av sin verksamhet inriktad mot fordons-tillverkning (bet. 2008/09:FiU19 s. 16). Vidare påpekar finansutskottet att det är angeläget att åtgärderna tar sikte på verksamhet som bedrivs i Sverige. Därtill utgår finansutskottet i likhet med näringsutskottet från att de aktuella statliga bolagen i huvudsak ska främja FoU-verksamhet i Sverige (s. 17).

### **Villkor för statens huvudmannaskap i bolag med verksamhet inom fordonsklustret**

I propositionen anförde regeringen bl.a. följande skäl till sitt förslag om att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att dels i aktiebolagsform bedriva FoU-verksamhet och annan verksamhet inom fordonsklustret, dels vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bilda aktiebolag, dels ge dessa aktiebolag kapitaltillskott med högst 3 miljarder kronor (prop. 2008/09:95 s. 7–8):

För att säkerställa att det svenska fordonsklustret utvecklar och upprätthåller en konkurrenssituation som gör att det är världsledande, särskilt inom områdena klimat och säkerhet, krävs att kraftfulla åtgärder vidtas för att hantera den uppkomna situationen. Dessa åtgärder inbegriper långsiktiga satsningar både för att stärka företagets konkurrenskraft och för att möta klimatutmaningarna. Insatser krävs för en mer miljöanpassad fordonsteknik och drivmedelsutveckling. En sådan utveckling är av starkt samhälleligt intresse, och därför är gemensamma satsningar mellan staten och de fordonstillverkande företag som är relevanta för ett starkt kluster angelägna.

Med anledning av den nu beskrivna situationen bedömer regeringen att staten bör bedriva verksamhet genom statliga hel- eller delägda bolag avseende forskning och utveckling och annan verksamhet inom fordonsklustret. Bildandet av sådana bolag kan även innefatta förvärv av s.k. lagerbolag. Den verksamhet som bedrivs bör ha till uppgift att på kommersiell grund stärka fordonsklustrets internationella konkurrenskraft. Verksamheterna ska bestå av FoU-verksamhet, men även annan verksamhet med betydelse för industrins utveckling. Anledningen till att regeringen finner att verksamheten bör bedrivas i bolagsform är att det underlättar samverkan med näringslivet. Avsikten är att bland annat bedriva FoU-verksamhet och finansiera verksamhet hos andra forskningsaktörer, som t.ex. företag, forskningsinstitut samt universitet och högskolor.

Samverkan mellan olika aktörer inom innovationssystemet är viktigt, inte minst för att säkerställa att kompetensen kan vidareutvecklas inom området, men även med koppling till andra industrigrenar. Samverkan

med myndigheter och statliga bolag som gör satsningar inom angränsande områden är också viktigt för att underlätta införandet av ny teknik och nya lösningar i samhället.

De föreslagna verksamheterna kan ha olika intäktmodeller. FoU-verksamheten kan bygga sin verksamhet på intäkter från uppdragsforskning, kommersialisering av forskningsresultat, licensiering, vinstdelning eller bidrag och anslag. Intäkter i övriga verksamheter följer av verksamhetens slag.

I finansutskottets överväganden redogörs inledningsvis för vad näringsutskottet anfört i sitt yttrande till finansutskottet (bet. 2008/09:FiU19 s. 17). I sammanhanget framhålls att näringsutskottet dels ser positivt på regeringens förslag om bemyndigande att bilda statliga bolag som ska bedriva FoU-verksamhet och annan verksamhet, dels noterar att det av propositionen framgår att det inte är klart hur den aktuella verksamheten kommer att se ut, liksom hur bolagsstrukturen och verksamhetsförutsättningarna för bolagen kommer att utformas. Av finansutskottets ställningstagande framgår att utskottet, i likhet med näringsutskottet, dels välkomnar regeringens förslag, dels framhåller vikten av att samverkansmöjligheter med företagen inom fordonsklustret och andra aktörer inom innovationssystemet, såsom Vinnova och andra aktuella myndigheter, tas till vara, dels betonar betydelsen att avgränsningen av de företag som de statliga bolagen ska rikta sin verksamhet till blir relativt vid. Slutligen uttalade finansutskottet att insatserna inom det nya bolaget kan röra en mer miljöanpassad teknik- och drivmedelsutveckling.

### **Villkor för finansieringen av bolag med verksamhet inom fordonsklustret**

I propositionen anförde regeringen bl.a. följande skäl till sitt förslag om att riksdagen skulle besluta att dels för 2008 höja ramen för utgiftsområde 24 Näringsliv med 3 miljarder kronor, dels öka det under utgiftsområde 24 Näringsliv uppförda anslaget 38:2 *Näringslivsutveckling m.m.* med 3 miljarder kronor (prop. 2008/09:95 s. 8):

Satsningar på FoU i samverkan med näringslivet bör vidareutvecklas i enlighet med regeringens proposition 2008/09:50 Ett lyft för forskning och innovation. Enligt vad som tidigare har beskrivits kräver den kraftigt vikande konjunkturen åtgärder från såväl näringslivet som staten. Regeringen bedömer det som angeläget att öka möjligheterna till finansiering av satsningar som stärker industrins konkurrenskraft samtidigt som utmaningarna på klimatområdet möts.

Satsningen och finansieringen ligger i linje med de förslag som kommissionen presenterade i Barroso-planen särskilt avseende satsningarna på nya teknologier för miljövänligare bilar i partnerskap mellan privat och offentlig sektor.

I finansutskottets överväganden redogörs för vad näringsutskottet anfört i sitt yttrande till finansutskottet där näringsutskottet bl.a. framhåller att det program för fordonsforskning på 450 miljoner kronor som regeringen tidigare har föreslagit i forsknings- och innovationspropositionen behöver förstärkas i den situation som fordonsindustrin nu befinner sig (bet. 2008/09:FiU19 s. 17).

### Villkor för statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret

I propositionen anförde regeringen bl.a. följande skäl till sitt förslag om att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för upptagande av lån i EIB för omställning till grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter och med marknadsavspeglande avgifter under normalt marknadsläge (prop. 2008/09:95 s. 8–9):

För närvarande pågår en förstärkning av Europeiska Investeringsbankens kapital i syfte att säkerställa ökad utlåning till bland annat fordonsindustrin i Europa. Det görs med det tydliga syftet att påskynda en omställning och utveckling av miljövänligare lösningar och produktion. Förslagen i Barroso-planen gör det också angeläget att skapa förutsättningar för svenska företag att kunna ta del av ökade finansieringsmöjligheter som nu anges på europeisk nivå. För flera av de berörda företagen såväl i Sverige som i övriga länder i Europa är det en förutsättning att finansiering via Europeiska Investeringsbanken kombineras med statliga garantier.

Vad gäller regeringens förslag om att bemyndigandet att ställa ut statliga kreditgarantier mot fullgoda säkerheter och mot marknadsavspeglande avgifter under normalt marknadsläge framgår av propositionen att detta innebär ett avsteg från föreskriften i 15 § budgetlagen om att avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat. Därtill anför regeringen att de avgifter som tas ut bör åtminstone täcka statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet under normalt marknadsläge samt att villkoren för garantierna ska underställas kommissionens statsstödsprövning innan de kan fastställas.

Finansutskottet ställde sig i likhet med näringsutskottet bakom regeringens förslag med tillägget *om en begränsning för bemyndigandet till 2008 och 2009*. Därtill uttalade finansutskottet att det faktum att bemyndigandet om kreditgarantier avser 20 miljarder kronor inte ska ses som en storleksangivelse av det utrymme av EIB:s lån som de aktuella företagen kan komma att ta i anspråk, utan snarare som en gardering för att möjliggöra för dessa företag att komma i fråga för lån (bet. 2008/09:FiU19 s. 17).

### Villkor för undsättningslån till företag inom fordonsklustret

I propositionen anförde regeringen bl.a. följande skäl till sitt förslag om att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att i enlighet med kommissionens riktlinjer om statligt stöd ge undsättningslån mot fullgoda säkerheter på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter (prop. 2008/09:95 s. 9):

I de nämnda riktlinjerna [*EG-kommissionens, jfr EUT C 244, 1.10.2004, s. 2*] finns bestämmelser för tillämpning av denna typ av stöd. Ett huvudvillkor i dessa riktlinjer är att undsättningsstödet är ett tillfälligt stöd som kan krävas tillbaka. Det främsta syftet med sådant stöd är enligt riktlinjerna att göra det möjligt att hålla ett ekonomiskt försvagat företag flytande den tid som krävs för att utarbeta en omstruk-

turerings- eller likvidationsplan. Den allmänna princip som kommer till uttryck i riktlinjerna är att undsättningslån ska möjliggöra tillfällig hjälp till ett företag som ställts inför en allvarlig försämring av sin ekonomiska situation, återspeglad genom en akut likviditetsbrist eller teknisk insolvens. I riktlinjerna anges att sådant tillfälligt stöd bör ge tid till att analysera de omständigheter som lett till svårigheterna och att utveckla en lämplig plan för att avhjälpa dessa svårigheter. Dessutom följer det av riktlinjerna att undsättningslånet måste begränsas till ett minimum. Undsättningsstöd kan enligt riktlinjerna bestå av lånegarantier eller lån och låneräntan ska minst motsvara de räntor som gäller för lån till sunda företag. Av riktlinjerna följer att lån ska återbetalas och lånegarantier ska upphöra inom sex månader efter den första utbetalningen till företaget.

Finansutskottet ställde sig i likhet med näringsutskottet bakom regeringens förslag med tillägget *om en begränsning för bemyndigandet till 2008 och 2009*. Därtill uttalade finansutskottet att företag som befinner sig i farozonen för att drabbas av en kraftig ekonomisk försämring, t.ex. akut likviditetsbrist, därmed kan ges en möjlighet att hantera situationen (bet. 2008/09: FiU19 s. 18).

### *Regeringens information till riksdagen*

I enlighet med riksdagens tillkännagivande överlämnade regeringen den 11 juni 2009 till riksdagen skrivelse 2008/09:221 Redovisning av de åtgärder som föreslogs i proposition 2008/09:95. I skrivelsen finns en redogörelse för de åtgärder som vidtagits för att inrätta ett bolag för forskning och utveckling samt för att möjliggöra prövning av ansökningar om undsättningslån och utställande av statliga garantier för lån i EIB.

Avseende *statliga garantier* anges i skrivelsen att utställande av statliga kreditgarantier för lån i EIB förutsätter förhandlingar med berörda företag, EIB och kommissionen och att sådana förhandlingar påbörjades i december 2008. Enligt skrivelsen beslutade regeringen den 29 januari 2009 att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att för statens räkning förhandla med EIB, Volvo Car Corporation (VCC) och Ford Motor Corporation (Ford) om villkoren för en statlig kreditgaranti. EIB beviljade VCC lån på 200 miljoner euro den 12 mars 2009. Av skrivelsen framgår dels att EIB kräver att en statlig garanti ställs ut för varje del av lånet för att det beviljade lånet ska betalas ut, dels att det för att sätta ett korrekt pris på garantierna krävs ett godkännande enligt statsstödsreglerna av kommissionens generaldirektorat för konkurrens. Ett omfattande förhandlingsarbete har enligt regeringen under våren 2009 bedrivits mellan Regeringskansliet och kommissionen för att de garantivillkor som fastställs ska bli korrekta i förhållande till de villkor som gäller för motsvarande företag som beviljas EIB-lån men där det inte krävs statliga garantier. Genom att EIB kräver en heltäckande statlig garanti har kommissionen tvingats till en mer omfattande prövning av förutsättningarna för garantivillkoren, som enligt kommissionens tillfälliga stödregler maximalt kan täcka 90 % av det garanterade lånebeloppet. Återstående 10 % av garantin, som inte täcks av regelverket, har således fått

beräknas enligt marknadsmässiga villkor och medför därmed en högre riskpremie än den del av garantin som fastställs i enlighet med angivna tabeller i kommissionens regel för garantier. Kommissionen godkände pris-sättningen för de statliga garantierna genom ett beslut den 5 juni 2009. En ytterligare förutsättning för att staten ska ställa ut garantierna är att övriga villkor för dessa är färdigförhandlade mellan VCC och staten. Volvo Lastvagnar och Scania fick den 12 mars 2009 besked om att bolagen beviljats lån från EIB. Bolagens finansiella läge innebar dock att statliga garantier inte krävdes. Även andra bolag inom fordonsklustret har ansökt om lån hos EIB, och regeringen är beredd att pröva ansökningar om att ställa statliga kreditgarantier i de fall där det krävs.

Den 11 juni 2009 gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att för statens räkning påbörja förhandlingar med Saab Automobile AB (Saab), bolagets ägare (General Motors, GM) och EIB om villkor för kreditgarantier.

Vad gäller *undsättningslånen* framgår av skrivelsen bl.a. att flera av de ansökningar om undsättningslån som kom in till Regeringskansliet innan förordningen (2009:19) om lån till företag i fordonsindustrin trädde i kraft har kunnat hanteras av Almi inom ramen för det bolagets ordinarie finansieringslösningar. Vidare anges i skrivelsen att villkoren för undsättningslånen är mycket strikta, och att det är svårt för de företag som ansöker om lån att leva upp till de krav som ställs. Därtill framgår av skrivelsen att kommissionen har fortsatt att behandla frågan om den europeiska fordonsindustrin vid ett flertal tillfällen och att en central fråga gäller tillgången till likvida medel i en period av starkt vikande efterfrågan runt om i världen. Enligt skrivelsen offentliggjorde kommissionen den 17 december 2008 ett meddelande<sup>1</sup> om en tillfällig gemenskapsram för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen (interimmeddelandet) genom vilken kommissionen medger utökade möjligheter för medlemsstaterna att, inom ramen för EG-fördragets statsstödsregler, lämna stöd till företag i syfte att motverka effekterna av den finansiella krisen. Avslutningsvis anför regeringen i skrivelsen att den fortsätter att följa utvecklingen i branschen för att vid behov vidta ytterligare sådana åtgärder som bedöms lämpliga.

### *Riksdagsbehandlingen av informationen*

Skrivelsen behandlades av riksdagen inom ramen för näringsutskottets budgetbetänkande avseende utgiftsområde 24 Näringsliv (bet. 2009/10:NU1).

I betänkandet redogör utskottet för vissa kompletterande uppgifter avseende bl.a. Fouriertransform AB, Vinnovas fordonsforskningsprogram, lån i EIB och undsättningslån (s. 45–47).

Mot bakgrund av regeringens skrivelse och näringsutskottets kompletterande uppgifter uttalade utskottet följande vad gäller frågan om fordonsindustrin (s. 48):

<sup>1</sup> EUT C 16, 22.1.2009 s. 1.



Efter en mycket skyndsam beredning fattade riksdagen strax före jul 2008 beslut om stärkta insatser för fordonsindustrin. Detta var motiverat utifrån den situation som fordonsindustrin befann sig i. Den svenska fordonsindustrin hade, liksom fordonsindustrin i andra länder, drabbats särskilt hårt av återverkningarna från den internationella ekonomiska krisen. Det fanns en enighet i utskottet om behovet av de aktuella åtgärderna. Eftersom dessa inte var konkretiserade i alla delar uppmanade riksdagen regeringen att under våren 2009 återkomma med en redovisning av den närmare utformningen. En sådan lämnades i den skrivelse regeringen presenterade i juni 2009.

I motion 2009/10:N1 (s), som väckts med anledning av skrivelsen, riktas kritik mot regeringens agerande och efterfrågas ytterligare åtgärder. De beslutade åtgärderna bestod av tre delar. En del gällde det bolag för forskning och utveckling som skulle bildas och som har tillförts 3 miljarder kronor. Fouriertransform AB bedriver nu, som redovisats, verksamhet i enlighet med de riktlinjer som ställts upp. Utskottet kan instämma i motionärernas synpunkt att det hade varit en fördel om verksamheten hade kommit i gång något snabbare. Samtidigt vill utskottet erinra om att under den tid då bolaget har byggt upp sin verksamhet har det nya program för fordonsforskning som Vinnova ansvarar för och som tillsammans med finansieringen från fordonsindustrin omfattar en årlig ram om 900 miljoner kronor, varit fullt verksamt. Utskottet vill betona att det är minst lika viktigt att det nya bolagets verksamhet får rätt utformning som att uppbyggnaden sker snabbt.

När det gäller kritiken mot att undsättningslånen inte har kommit till användning vill utskottet peka på att kreditbehoven hos många av de berörda företagen i stor utsträckning har kunnat tillgodoses genom de utökade lånemöjligheter som Almi har getts. Enligt utskottets mening är det väsentliga att de berörda företagen har kunnat få hjälp med sin lånesituation, inte om det sker genom den ena eller den andra faciliteten. I skrivelsen meddelar regeringen också – i avsnittet om undsättningslånen – sin avsikt att följa utvecklingen i branschen för att vid behov vidta eventuella ytterligare åtgärder.

Näringsutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2009/10:146–148).

### *Budgetpropositionen för 2010*

Avseende insatser för fordonsindustrin anges i budgetpropositionen för 2010 bl.a. att Volvo Personvagnar AB har beviljats ett statsgaranterat lån på motsvarande ca 2,2 miljarder kronor 2009 i EIB och att det krävs att regeringen beslutar om statliga garantier för lånet för att de beviljade lånen ska betalas ut. Vidare anges i propositionen att kommissionen har godkänt villkoren för garantierna i statsstödshänseende, men därutöver krävs avtal om garantiernas villkor mellan företaget och Riksgäldskontoret (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. s. 284).

Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att dels under 2010 ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklostret för upptagande av lån i EIB för omställning till grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter och med marknadsavspeglande avgifter under normalt

marknadsläge, dels i enlighet med kommissionens riktlinjer om statligt stöd under 2010 ge undsättningslån mot fullgoda säkerheter på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter (prop. 2009/10:1 utg.omr. 24 s. 80). Av budgetpropositionen framgår att förslagen innebär en förlängning av de stöd som beslutades för 2009 i proposition 2008/09:95. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2009/10:NU1, rskr. 2009/10:146–148).

### *Regeringskansliets kompetens avseende fordonsindustrin*

Av regeringens proposition om hösttilläggsbudget för 2009 framgår att regeringen mot bakgrund av behovet av att tillfälligt stärka och komplettera Regeringskansliets kompetens vad gäller kunskaper om och erfarenheter av fordonsindustrin föreslog att riksdagen skulle öka anslag 4:1 *Regeringskansliet m.m.* med 10 miljoner kronor (prop. 2009/10:2 s. 17–18). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2009/10:FiU11, rskr. 2009/10:43–53).

### *Rapport från Riksgäldskontoret till regeringen*

I en rapport (dnr 2009/171) till Näringsdepartementet daterad den 22 april 2009 informerar Riksgäldskontoret om utveckling och omfattning av stöd enligt 7 § förordningen (2009:19) om lån till företag i fordonsindustrin.

I rapporten anges att Riksgäldskontoret sedan förordningen trädde i kraft har haft en löpande dialog och möten med Närings- och Finansdepartementen bl.a. avseende problematiken kring kraven på återbetalning inom sex månader samt fullgoda säkerheter.

Därtill anges i rapporten att sju företag hade ansökt vid tidpunkten för rapporten. Ett av dessa hade försatts i konkurs, och ett annat hade fått avslag på grund av att det inte bedriver verksamhet som kan hänföras till fordonsindustrin i enlighet med förordningen. Övriga fem ansökningar om tillsammans 719 miljoner kronor i undsättningslån hade lämnats till konsulter för kompletterande analys.

Av rapporten framgår även att dessa fem företag har drabbats av kraftigt sjunkande efterfrågan på sina produkter. Mot bakgrund av att företagens kostnader inte har kunnat reduceras i samma takt som intäkterna sjunkit har detta medfört likviditetsproblem. Riksgälden noterar i sin rapport att arbetet med att förbättra likviditeten tar tid för företagen att genomföra, och åtgärderna är ofta en förutsättning för att kunna få ett undsättningslån – utifrån att en återbetalning inom sex månader måste göras trovärdig. Riksgälden konstaterar att detta leder till att myndigheten ofta behöver invänta vissa åtgärder från företagen innan den kan ta ställning till om företagen kan få ett lån, vilket förlänger handläggningstiden för lånen betydligt. Riksgälden konstaterar att detta är negativt för de sökande företagen.

Riksgälden bedömer att de strikta villkoren för undsättningslånen, främst kravet på sex månaders återbetalning och fullgoda säkerheter, är anledningen till att endast sju företag då hade ansökt samt att inget företag då hade beviljats lån. Slutligen bedömer myndigheten att det inte går att utesluta att några undsättningslån kommer att utbetalas, men det är mindre troligt att det kommer att bli en omfattande lånevolym.

### *Händelseutvecklingen kring Saab fr.o.m. juni 2009*

Regeringen gav Riksgälden den 11 juni 2009 i uppdrag att förbereda och inleda förhandlingar med Saab om en garanti för lån från EIB. Saabs ägare General Motors (GM) undertecknade samma månad en avsiktsförklaring om att sälja Saab till Koenigsegg Group.

Riksgälden genomförde dels förhandlingar och diskussioner med Saab, Koenigsegg och GM om villkoren för en garanti, dels analyser av bl.a. Saabs affärsplan, dels värdering av de tillgångar som ska utgöra säkerheter för garantin. I slutet av november meddelade Koenigsegg att man inte tänkte genomföra köpet av Saab.

Kort därefter återaktualiserades förhandlingarna om en eventuell kreditgaranti sedan GM pekade ut Spyker Cars som en potentiell köpare av Saab. Den 18 december 2009 meddelade dock GM att försäljningen inte kunde slutföras och att Saab skulle börja avvecklas. GM lämnade dock öppet för nya bud under avvecklingsprocessen. Riksgälden slutrapporterade sitt uppdrag den 13 januari 2010 till regeringen.

Den 26 januari 2010 meddelade GM att man nått en överenskommelse om att sälja Saab till Spyker för 400 miljoner dollar. Samma dag beslutade regeringen om att bevilja Saab kreditgarantier för lån hos EIB. Enligt pressmeddelandet om beslutet gäller för garantin att Saab ställer fullgoda säkerheter. Vidare anges i pressmeddelandet bl.a. att regeringen har en nära dialog med EIB och kommissionen. För att garantin ska kunna ställas ut av Riksgälden krävs att EIB ger ett slutligt godkännande av lånet och att kommissionen meddelar att villkoren för garantin inte strider mot statsstödsreglerna.

Den 8 februari 2010 godkände kommissionen regeringens upplägg där drygt 83 % av kreditgarantin täcks av statsstöd och drygt 17 % har marknadsmässiga villkor.

### *Uppgifter i medier*

Enligt medieuppgifter, *bilagor A5.1.3–4*, lämnade näringsministern ett uttalande tisdagen den 17 februari 2009 i SVT:s nyhetsprogram Rapport med innebörden att Saab och dess ägare GM inte hade lämnat in ansökan till EIB om lån. Enligt samma medieuppgifter lämnade näringsministern senare samma dag ytterligare ett uttalande i SVT:s nyhetsprogram Aktuellt med innebörden att hon blivit uppringd av Saab och därigenom fått ta del av uppgifter att företaget sökt lån hos EIB.

Av medieuppgifterna framgår även att Saab inledde låneprocessen den 26 januari 2009 och att denna avslutats under mitten av februari 2009. Därtill anges att regeringen haft full insyn i GM:s affärsplan för Saabs framtid.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse, som sändes till Regeringskansliet den 16 februari 2010, begärdes svar på vissa frågor. Den 9 mars 2010 har översänts en inom Näringsdepartementet upprättad svarspromemoria (bilaga A5.1.5).

Vad avser regeringens åtgärder i syfte att säkerställa dels att företag som är aktuella för stödåtgärder till fordonsindustrin har en rimligt stor andel av sin verksamhet inriktad mot fordonstillverkning, dels att stödåtgärder till fordonsindustrin tar sikte på verksamhet som bedrivs i Sverige hänvisas i svarspromemorian till bestämmelserna i 3–4 §§ förordningen (2009:19) om lån till företag i fordonsindustrin vad gäller undsättningslånen. När det gäller kreditgarantierna för lån från EIB anges i promemorian att villkoren för dessa i de två hittills aktuella fallen har förhandlats individuellt för varje lån av Riksgäldskontoret (RGK) på uppdrag av regeringen. Därtill anges i promemorian dels att det i de instruktioner som regeringen i dessa fall gett RGK har ingått att avtalsmässigt säkerställa att lånen avser verksamhet i Sverige, dels att det dock inte kan uteslutas att delar av de projekt som avses att finansieras genom EIB-lånen sker utanför Sverige, t.ex. inom ramen för gränsöverskridande forsknings- och utvecklingssamarbeten eller parallellt med EU:s ramprogram för forskning. Av promemorian framgår även att ett grundkrav för att det ska vara aktuellt att ställa ut kreditgarantier är att det finns ett lånebeslut från EIB inom den utvidgade låneram som beslutades genom den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa (den s.k. Barrosoplanen) med inriktning på forsknings- och utvecklingsprojekt inom fordonsindustrin eller inom området förnybara drivmedel samt att kommissionen godkänt att garantivillkoren är förenliga med de tillfälliga statsstödsreglerna som bl.a. syftar till att uppmuntra till fordonsrelaterade investeringar i ny grön teknologi.

Vad gäller regeringens åtgärder i syfte att säkerställa att Fouriertransform AB (nedan aktiebolaget eller bolaget) i huvudsak ska främja FoU-verksamhet i Sverige anges i promemorian dels att regeringen med utgångspunkt i vad som angavs i proposition 2008/09:95 formulerade ändamålsparagrafen i aktiebolagets bolagsordning enligt följande: ”Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att inom fordonsklustret investera i eller finansiera bolag som bedriver forsknings-, utvecklings- och investeringsverksamheter som ska leda till kommersialiserbarhet samt att bedriva därmed förenlig verksamhet”, dels att ändamålsparagrafen ska läsas i ljuset av vad som står i propositionen.

Avseende regeringens åtgärder i syfte att tydliggöra för riksdagen hur den aktuella verksamheten vid aktiebolaget kommer att se ut, liksom hur bolagsstrukturen och verksamhetsförutsättningarna för bolaget kommer att utformas, anges i promemorian att regeringen dels i proposition 2008/09:

95 beskrev den verksamhet bolaget skulle bedriva, dels i skrivelse 2008/09:221 lämnat en redogörelse för de åtgärder som vidtagits för att bilda det aktuella bolaget och den verksamhet bolaget dittills bedrivit. Vidare framgår av promemorian att vissa uppgifter om aktiebolaget lämnades i skrivelse 2008/09:120 samt att näringsministern i flera interpellationsdebatter lämnat information om aktiebolaget, senast i debatten med anledning av interpellation 2009/10:197.

Vad gäller regeringens åtgärder i syfte att säkerställa dels att avgränsningen av de företag som aktiebolaget ska rikta sin verksamhet till blir relativt vid, dels att insatserna inom aktiebolaget kan röra en mer miljöanpassad teknik och drivmedelsutveckling, anges i promemorian att utformningen av ändamålsparagrafen i aktiebolagets bolagsordning, som ska läsas i ljuset av vad som anges i proposition 2008/09:95, innebär att bolaget kan rikta sin verksamhet relativt vitt och finansiera miljöanpassad teknik och drivmedelsutveckling.

Vad avser regeringens åtgärder i syfte att säkerställa att samverkansmöjligheter med företagen inom fordonsklustret och andra aktörer inom innovationssystemet, såsom Vinnova och andra aktuella myndigheter, tas till vara framgår av svarspromemorian bl.a. att statens riktade insatser till fordonsindustrin i huvudsak avser forskning och utveckling samt att programmet för Fordonsstrategisk forskning och innovation (FFI) är en väl utvecklad plattform med uttalad uppgift att ta till vara samverkansmöjligheter mellan bl.a. fordonsindustrin och berörda myndigheter.

Avseende frågan om vilket stöd det finns som visar att verksamhet i bolagsform i högre utsträckning underlättar samverkan med näringslivet, bedrivande av FoU-verksamhet och finansieringen av verksamhet hos andra forskningsaktörer jämfört med andra alternativ, som t.ex. genom myndighet, anges i promemorian att en samverkan mellan näringslivet och den offentliga sektorn kan ske antingen på affärsmässiga grunder eller genom olika stödprogram. I svaret anges därtill att staten enligt EU:s regelsystem för statsstöd har möjlighet att ge stöd till forskning och utveckling enbart före det kommersiella skedet, vilket sker bl.a. inom FFI-programmet och att staten inte får ge stöd till företag som befinner sig i ekonomisk kris, annat än för undsättning och rekonstruktion. Vidare anges i svarspromemorian att aktiebolaget Fouriertransform däremot genom att vara ett kommersiellt bolag har möjlighet att gå in med investeringar i samverkan med näringslivet i kommersiella projekt. Av svarspromemorian framgår även att satsningen på detta bolag kompletterar FoU-stöden genom att göra riskvilligt kapital tillgängligt för företagen i fordonsklustret för att kommersialisera FoU-resultat i ett läge när kreditmarknaden inte fungerar.

Vad gäller vilka belopp och vilka företag regeringen fram till i dag har beviljat kreditgarantier till framgår av svarspromemorian att avtal om kreditgarantier avseende ett lån i EIB har tecknats med Saab Automobile AB (Saab) på 400 miljoner euro. Därtill anges att ett erbjudande om motsva-

rande garanti på 200 miljoner euro finns för Volvo Car Corporation (VCC), men förhandlingen om avtalsvillkoren vilar i avvaktan på att den nya ägarbildningen i VCC klarnar.

Vad gäller vilka belopp och vilka företag regeringen fram till i dag har beviljat undsättningslån till anges i svarspromemorian att inget företag ännu har beviljats undsättningslån.

Som svar på frågan om och i så fall vilka åtgärder som regeringen och ansvarigt statsråd har vidtagit mot bakgrund av Riksgäldens rapport den 22 april 2009 framgår av svarspromemorian bl.a. att man i den aktuella rapporten drar slutsatsen att de villkor som gäller för undsättningslånen skulle bli svåra att uppfylla för företag i fordonsindustrin och att detta inte var någon ny information eftersom lånen är utformade endast för att klara ett akut krisläge på grund av långvarig likviditetskris hos något av de större företagen inom fordonsindustrin. Därtill anges i promemorian att EU:s regler för undsättningslån och riksdagens bemyndigande till regeringen begränsar möjligheterna att ändra villkoren utan att i grunden ändra hela upplägget, och detta har inte bedömts som motiverat.

Vad gäller frågan om vilka belopp och vilka företag Fouriertransform AB fram till i dag har betalat ut projektmedel till framgår, enligt en i svarspromemorian<sup>2</sup> medtagen sammanställning, att följande företag t.o.m. den 25 februari 2010 fått ta del av projektmedel (belopp i kronor): Powercell Sweden AB (60 miljoner), Norstel Aktiebolag (ca 105 miljoner), Flexprop AB (10 miljoner), Novacast Technologies AB (40 miljoner) och Effpower Aktiebolag (40 miljoner).

Vad avser frågan om när regeringen och ansvarigt statsråd fick ta del av General Motors (GM) affärsplan avseende Saab anges i svarspromemorian att en affärsplan för ett företag är ett levande dokument och att regeringen och Regeringskansliet sedan lång tid och på olika nivåer fortlöpande haft viss insyn i GM:s affärsplan för Saab. Vidare anges i promemorian att det alltså inte går att ange ett exakt datum när regeringen, ansvarigt statsråd eller Regeringskansliet fick ta del av affärsplanen.

Vad gäller tidpunkten för när regeringen och ansvarigt statsråd fick ta del av uppgiften att Saab eller GM lämnat in ansökningshandlingar till EIB om lån anges i svarspromemorian att en ansökan om lån i EIB är en process i många steg med informella underlag, möten och diskussioner som ofta resulterar i att ett projektförslag modifieras eller utgår ur den handling som så småningom resulterar i att EIB registrerar en mottagen ansökan. Av promemorian framgår att de första informella kontakterna med EIB i fallet med Saab togs i början av januari 2009, men den formella registreringen att EIB mottagit en låneansökan skedde först den 21 augusti 2009. I promemorian anges att företrädare för Regeringskansliet

<sup>2</sup> I den ursprungliga promemorians sammanställning angavs Fouriertransform Aktiebolags investering i Norstel Aktiebolag av förbiseende till 155 miljoner kronor. Det korrekta beloppet är ca 105 miljoner kronor, vilket Regeringskansliet meddelade konstitutionsutskottet i en promemoria upprättad vid Statsrådsberedningen som översändes den 12 mars 2010 (bilaga A5.1.6).

hade löpande kontakt med såväl Saab och GM som EIB och informerades om den process som pågick när det gäller ansökan om EIB-lån. I promemorian framhålls därtill att det mot denna bakgrund inte går att ange ett exakt datum när regeringen, ansvarigt statsråd eller Regeringskansliet fick kännedom om att en ansökan lämnats in.

### *Utfrågning med näringsminister Maud Olofsson*

Utskottet höll den 20 april 2010 en utfrågning med näringsminister Maud Olofsson (bilaga B9).

Näringsministern inledde med att redogöra för bakgrunden till den kris som drabbat fordonsindustrin i världen och i Sverige samt händelseförloppet kring beredningen av den i granskningsärendet aktuella propositionen. Olofsson påpekade i sin inledning därtill att regeringens proposition bifölls i stort av riksdagen i december 2008 och ledde till åtgärder för olika målgrupper med det gemensamma syftet att säkerställa att det svenska fordonsklustret skulle upprätthålla en världsledande ställning särskilt inom områdena klimat och säkerhet.

Näringsministern beskrev vidare att ytterligare åtgärder har vidtagits sedan regeringens information till riksdagen genom en skrivelse i juni 2009, bl.a. regeringens beslut om en statlig kreditgaranti för Saabs lån i EIB och aktiebolaget Fouriertransforms investeringar i bolag med kommersialiserbar teknologi. Ett viktigt syfte med att inrätta det sistnämnda bolaget var enligt näringsministern att komplettera berörda myndigheters forskningsfinansieringsinsatser samt lånefinansiering via Almi Företagspartner AB. Maud Olofsson konstaterade att det skett vissa omstruktureringar inom fordonssektorn sedan oktober 2008 men att utvecklingen skett utan att några lån hittills beviljats inom det system för undsättningslån som infördes i och med propositionen.

På frågor om hennes olika uttalanden i nyhetsprogram vid Sveriges Television under tisdagen den 17 februari 2009 uppger näringsministern dels att hon visste att det pågick en diskussion mellan berörda parter om eventuella lån, men att den formella ansökan lämnades in först i augusti 2009, dels att hennes uttalanden får ses i ljuset av den skillnad som finns mellan en formell ansökan och en ansökningsprocess.

### **Utskottets ställningstagande**

Den grundläggande fråga som väckts i granskningsärendet avser regeringens verkställande av riksdagens beslut om stöd till fordonsindustrin. Granskningen har inte givit anledning till något uttalande av utskottet i detta avseende. Granskningen har inte heller givit belägg för att anta att näringsministerns uttalanden i ärendet skulle ha fällt i något vilseledande syfte.

## 5.2 Regeringens agerande och Riksbankens självständighet

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.2.1*, begärs en granskning av regeringens agerande och Riksbankens självständighet i samband med upplåning för att förstärka valutareserven.

I anmälan anförts att en stark och oberoende riksbank är en hörnsten i den ekonomiska politiken såväl i Sverige som i EU. Riksbankens fristående och självständiga ställning regleras i 9 kap. 13 § regeringsformen och kommer även till uttryck i EU-rätten. Anmälaren anför att det under vintern och våren 2009 fanns en oro inom Riksbanken för att utvecklingen i Baltikum skulle kunna medföra ett starkt ökat behov av utländsk valuta för att säkerställa det svenska banksystemets stabilitet. Riksbanken ville därför öka sin beredskap genom att förstärka valutareserven kraftigt. Detta kunde i det rådande läget endast ske genom Riksgäldskontoret. Enligt anmälaren gjorde Riksgäldskontoret och dess huvudman Finansdepartementet en egen prövning och kom fram till en annan syn än Riksbanken om behovet av en förstärkning av valutareserven. Någon snabb ökning av valutareserven kom därför inte till stånd. Först efter flera månaders process, där förhandlingarna ägde rum i Finansdepartementet och med dess ledning, kunde en ökning av valutareserven med 100 miljarder kronor genomföras. Enligt anmälaren var detta ett betydligt mindre belopp än vad Riksbanken då bedömde som behövligt.

Vidare anförts i anmälan att Riksbanken enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank får genomföra upplåning utomlands för att tillgodose behovet av en valutareserv. I Riksgäldskontoret finns i dag statens samlade kompetens för upplåning. Enligt anmälaren måste det i Riksbankens oberoende ingå möjligheten att i valutapolitiskt syfte låna upp utländsk valuta utan att regeringen genom Riksgäldskontoret hindrar en sådan upplåning.

Anmälaren vill att konstitutionsutskottet granskar

- om agerandet från Riksgäldskontoret och Finansdepartementet är förenligt med grundlagen och EU-fördraget
- i vilken utsträckning regeringen och/eller Regeringskansliet har tagit del i handläggningen av ärendet och vilken dokumentation som finns kring detta
- om det agerandet i så fall varit förenligt med Riksbankens självständighet såsom den uttrycks i grundlagen och EU-fördraget
- hur agerandet har påverkat Riksbankens möjlighet att fullgöra sina uppgifter
- hur regeringen har informerat riksdagen i frågan.



## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Finansdepartementet och en svarsskrivelse från Riksbanken, *bilagor A5.2.5–6*.

## **Utredning i ärendet**

### *Riksbankens självständighet*

Enligt 9 kap. 13 § regeringsformen är Riksbanken rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitiken. Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige. Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen ska beviljas ansvarsfrihet. Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

Enligt 3 kap. 2 § lagen om Sveriges riksbank (riksbankslagen) får ledamöter av direktionen inte söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter.

De ovan återgivna bestämmelserna fick sin utformning genom ändringar som ingick i den förändring av Riksbankens ställning som genomfördes med verkan från den 1 januari 1999.

I proposition 1997/98:25 om Sverige och den ekonomiska och monetära unionen anfördes att om Sverige inte deltog i valutaunionen skulle Sverige, med den terminologi som användes i EG-fördraget, bli en medlemsstat med undantag. I artikel 109k.3 angavs de bestämmelser som inte var tillämpliga på medlemsstater med undantag. Vidare anfördes att för medlemsstaterna med undantag gällde, förutom att de inte inför den gemensamma valutan, bl.a. följande.

- Att de behöll ansvaret för den nationella penning- och valutapolitiken
- Att de inte deltog i Europeiska centralbankssystemets (ECBS) operativa verksamhet
- Att de inte överförde rätten att utge sedlar till Europeiska centralbanken (ECB)
- Att de inte omfattades av ECB:s rättsakter (beslut, förordningar, rekommendationer eller yttranden)
- Att de inte deltog i eventuella externa växelkurssystem eller omfattades av eventuella allmänna riktlinjer för valutapolitiken
- Att de inte fick utse ledamöter i ECB:s direktion och att deras centralbankschef inte hade plats i ECB-rådet.

Vidare anfördes i propositionen att varje medlemsstat senast då ECBS upprättas, dvs. senast omedelbart efter den 1 juli 1998, enligt artikel 108 i EG-fördraget skulle säkerställa att dess lagstiftning var förenlig med EG-fördraget. Denna skyldighet gällde alla medlemsstater, utom

Storbritannien, även om de inte deltog i valutaunionen. Enligt propositionen måste Sverige således, oavsett om Sverige deltog eller inte i valutaunionen, uppfylla vissa krav i fördraget rörande Riksbankens ställning.

Enligt propositionen beslutades vid partiledaröverläggningar hösten 1996 att överläggningar om grundlags- och andra lagstiftningsfrågor som hade samband med Riksbankens framtida ställning skulle ske i en arbetsgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier. Överläggningarna resulterade i en fempartiuppgörelse som redovisades i departementspromemorian Riksbankens ställning (Ds 1997:50). Efter remissbehandling av promemorian beslutade regeringen den 2 oktober 1997 om en lagrådsremiss. Förslaget sändes också till Europeiska monetära institutet (EMI) för granskning.

I november 1997 överlämnades proposition 1997/98:40 Riksbankens ställning till riksdagen. I propositionen anfördes (s. 46) att Sverige genom anslutningsfördraget till EU hade åtagit sig att följa de krav som fastställts i EG-fördraget om EMU. Bestämmelserna i artikel 108 gällde oavsett om en medlemsstat deltog i valutaunionen eller inte. En oberoende centralbank utgjorde också ett nödvändigt villkor för att en medlemsstat skulle kvalificera för deltagande i valutaunionen.

Vidare anfördes i propositionen (s. 48 f.) att det fanns i huvudsak fyra aspekter som var avgörande för att Riksbanken skulle kunna anses vara självständig. För det första borde Riksbanken ha ett *institutionellt oberoende*. Med detta avsågs att ingen skulle ha möjlighet att i penningpolitiska frågor ge instruktioner till centralbanken eller dess beslutande organ annat än genom utformningen av det lagstadgade målet för penningpolitiken. För det andra borde ledamöterna i det organ som utformar penningpolitiken ges ett *personligt oberoende*. Därför borde de penningpolitiska beslutsfattarna ha en lång mandatperiod, omfattas av stränga jävsbestämmelser och endast kunna avskedas på de skäl som anges i ECBS-stadgan. För det tredje borde Riksbanken ha ett *funktionellt oberoende*. Det innebar att banken skulle ges ett otvetydigt mål för penningpolitiken. Målet borde betona inflationsbekämpningen och vara offentligt och lagfäst. Målet borde självfallet också vara förenligt med ECBS prisstabilitetsmål enligt EG-fördraget. Slutligen borde Riksbanken vara *finansiellt oberoende*. Banken borde ha tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att styras av anslag från riksdag eller regering.

Regeringen anförde i propositionen (s. 75 f.) att det av artikel 107 i EG-fördraget följde att Riksbanken inte fick begära eller ta emot instruktioner från regeringen eller annat organ. Om detta s.k. instruktionsförbud framhölls att det i gällande lagstiftning om Riksbanken saknades ett sådant uttryckligt instruktionsförbud. Det ansågs i och för sig kunna diskuteras om ett uttryckligt förbud i lag var nödvändigt. Samtidigt kunde konstateras att det enligt uttalanden i förarbeten till gällande lagstiftning syntes vara möjligt att påverka Riksbankens kredit- och penningpolitik (prop. 1973:90 s. 354). För tydlighets skull bedömdes att det i lag borde införas ett uttryck-

ligt instruktionsförbud. I propositionen anfördes också att det på goda grunder kunde antas att EG-fördragets bestämmelse om instruktionsförbud inte skulle tolkas så att det exkluderade en dialog om den ekonomiska politiken mellan regeringen, riksdagen och Riksbanken eller mellan Riksbanken och andra externa organ eller personer. I stället syftade bestämmelsen till att ge de penningpolitiska beslutsfattarna en sådan integritet att de självständigt och utan påtryckningar utifrån kunde fatta penningpolitiska beslut.

Enligt propositionen (s. 62 och 76) skulle även uppgifter utanför penningpolitikens område, som enligt fördraget tillkommer ECBS, omfattas av instruktionsförbudet, eftersom Riksbanken skulle komma att bli en del av ECBS. Dessa uppgifter följde av artikel 107 i EG-fördraget, där självständighetskravet för centralbankerna i ECBS framgick. Självständigheten avsåg de befogenheter, uppgifter och skyldigheter som centralbankerna tilldelats enligt EG-fördraget och ECBS-stadgan. Enligt artikel 105.2 i EG-fördraget var ECBS grundläggande uppgifter att utforma och genomföra gemenskapens monetära politik, genomföra valutatransaktioner, inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver och främja ett väl fungerande betalningssystem (s.k. ECBS-relaterade uppgifter).

I propositionen (bilaga 11) finns ett yttrande från Europeiska monetära institutet (EMI). EMI anförde (s. 167) bl.a. att det område inom vilket oberoende för centralbanken krävdes är angivet i artikel 107 i EG-fördraget och täckte alla ECBS-relaterade uppgifter och inte enbart frågor som rörde penningpolitik. Omfattningen av artikel 107 var enligt EMI inte till fullo återspeglad i den föreslagna lydelsen av lagbestämmelserna om instruktionsförbudet.

I finansutskottets yttrande över propositionen till konstitutionsutskottet (1997/98:FiU1y) anfördes bl.a. att regeringen såg tillämpningen av valutapolitiken som en del av penningpolitiken. Det innebar att även valutapolitiken omfattades av instruktionsförbudet. Utskottet anförde att regeringen också slagit fast att även andra uppgifter som enligt EG-fördraget tillkommer ECBS omfattas av förbudet eftersom Riksbanken skulle komma att bli en del av ECBS. Utskottet anförde vidare att instruktionsförbudet enligt propositionen därmed gällde även sådana uppgifter som att genomföra valutatransaktioner, att inneha och förvalta medlemsstaternas valutareserver samt att främja ett väl fungerande betalningssystem. Med propositionens lagförslag omfattades således enligt utskottet alla typer av ECBS-relaterade uppgifter av instruktionsförbudet. Enligt finansutskottet var det därför inte nödvändigt att justera lagförslagen i detta hänseende.

Konstitutionsutskottet ansåg i betänkande 1997/98:KU15 att de invändningar EMI framfört mot lagförslagen om omfattningen av instruktionsförbuden inte borde föranleda några förändringar av förslagen.

### *EU-bestämmelser*

Bestämmelser om ECBS uppgifter finns nu, efter ändringar genom Lissabonfördraget<sup>3</sup>, i bl.a. artiklarna 127.1 och 127.2 i det konsoliderade fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). EG-fördraget bytte namn till EUF-fördraget genom Lissabonfördraget. Artikel 127.1 och 127.2 i EUF-fördraget motsvarar artiklarna 105.1 och 105.2 i EG-fördraget. Bestämmelser om instruktionsförbudet finns i artikel 130 i EUF-fördraget (artikel 108 i EG-fördraget).

I artikel 127.1 i EUF-fördraget anges bl.a. att huvudmålet för ECBS ska vara att upprätthålla prisstabilitet.

I artikel 127.2 i EUF-fördraget stadgas att ECBS grundläggande uppgifter ska vara att

- utforma och genomföra unionens monetära politik
- genomföra valutatransaktioner enligt bestämmelserna i artikel 219
- inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver
- främja ett väl fungerande betalningssystem.

I artikel 130 i EUF-fördraget (artikel 108 i EG-fördraget) anges att varken ECB eller någon nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ ska begära eller ta emot instruktioner från unionsinstitutioner eller unionsorgan, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ när de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom fördraget och stadgan för ECBS och Europeiska centralbanken (ECB). Vidare anges att unionsinstitutionerna, unionsorganen och medlemsstaternas regeringar förbinder sig att respektera denna princip och att inte söka påverka medlemmarna av ECB:s eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter.

I artikel 131 i EUF-fördraget (artikel 109 i EG-fördraget) anges att varje medlemsstat ska säkerställa att dess nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med fördragen och stadgan för ECBS och ECB.

I artikel 139.1 i EUF-fördraget (motsvarande bestämmelse fanns i EG-fördraget) anges att de medlemsstater som inte uppfyller de nödvändiga villkoren för införandet av euron betecknas som medlemsstater med undantag.

I artikel 139.2 i EUF-fördraget (motsvarande bestämmelse fanns i EG-fördraget) anges att vissa bestämmelser i fördragen inte ska tillämpas på medlemsstater med undantag. Sålunda ska bestämmelserna om mål och uppgifterna för ECBS i bl.a. artiklarna 127.1 och 127.2 inte tillämpas. Undantaget gäller inte artikel 131.

<sup>3</sup> Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (2007/C 306/01).

Enligt artikel 1 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (protokoll 4 som fogats till EUF-fördraget) ska ECB och de nationella centralbankerna utgöra ECBS. ECB och de nationella centralbankerna i de medlemsstater som har euron som valuta ska utgöra eurosystemet.

I artikel 2 anges bl.a. att huvudmålet för ECBS enligt EUF-fördraget ska vara att upprätthålla prisstabilitet. I artikel 3 anges bl.a. vad uppgifterna för ECBS ska vara, vilka överensstämmer med dem som anges i artikel 127.2 i EUF-fördraget.

Av artikel 42.1 framgår att ett undantag enligt artikel 139 i EUF-fördraget innebär att den berörda medlemsstaten inte får några rättigheter eller skyldigheter enligt bl.a. artikel 3. Vidare framgår att artikel 2 i stadgan inte omfattas av undantaget i artikel 42.1

### *Valutapolitiken*

Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen har regeringen ansvar för övergripande valutapolitiska frågor. Övriga bestämmelser om valutapolitiken meddelas i lag.

I 2 § lagen (1998:1404) om valutapolitik anges att regeringen ska besluta om det system som ska gälla för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem).

### *Riksbankens verksamhet*

I 7 kap. 2 § riksbankslagen anges att en uppgift för Riksbanken är att i valutapolitiskt syfte hålla tillgångar i utländsk valuta, utländska fordringar och guld.

Enligt 7 kap. 3 § riksbankslagen får Riksbanken i valutapolitiskt syfte

- köpa, sälja och förmedla utländsk valuta, utländska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev i utländsk valuta och guld samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till nämnda tillgångar samt
- ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för de ändamål som avses i 1 § andra stycket lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

Enligt 7 kap. 4 § riksbankslagen får Riksbanken i valutapolitiskt syfte ta upp utländsk kredit och kredit i utländsk valuta, bevilja kredit till annan centralbank, bevilja kredit inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning samt bevilja kredit för Europeiska unionens system för medelfristigt finansiellt stöd.

I förarbetena (prop. 1986/87:143 s. 66) anges beträffande 2 § att de tillgångar som anges i paragrafen normalt är sådana som brukar hänföras till benämningen valutareserven.

### *Statens upplåning*

Enligt 1 § första stycket lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning får regeringen, eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret, efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder, ta upp lån till staten för att

- finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut
- tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om
- amortera, lösa in och köpa upp statslån
- i samråd med Riksbanken tillgodose behovet av statslån med olika löptider
- tillgodose Riksbankens behov av valutareserv.

I andra stycket anges att Riksbanken ska betala full ersättning för statens kostnader för upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Regeringen kan dock i samråd med Riksbanken besluta annat om det finns särskilda skäl.

I samband med att andra stycket infördes uttalades i förarbetena (prop. 1994/95:150 bilaga 7 s. 108) att Riksgäldskontoret har ålagts uppgiften att låna på den internationella marknaden för att tillgodose Riksbankens behov av kapitalreserv, eftersom Riksbanken saknar resurser för ett sådant förfarande samtidigt som Riksgäldskontoret har värdefulla kunskaper på området och därigenom kan skaffa sig goda upplåningsvillkor.

### *ECB:s konvergensrapport*

ECB har en skyldighet att minst en gång vartannat år rapportera till rådet om hur medlemsstaterna fullgör sina förpliktelser när det gäller att förverkliga den ekonomiska och monetära unionen. I sin konvergensrapport i maj 2008 granskade ECB de tio medlemsländer inklusive Sverige som ännu inte infört euron, med undantag av Danmark och Storbritannien. I rapporten angavs att Sverige blev en medlemsstat med undantag genom ett beslut i EU-rådet i maj 1998.

Vidare anfördes i rapporten att även om en nationell centralbank är fullständigt oberoende i ett funktionellt, institutionellt och personligt hänseende skulle dess oberoende ställning äventyras om den inte självständigt kunde förfoga över tillräckliga finansiella resurser för att fullgöra sitt uppdrag. Medlemsstaterna får inte försätta sina nationella centralbanker i en situation där dessa inte har tillräckliga finansiella resurser att utföra sina uppgifter inom ECBS och eurosystelet. Principen om finansiellt oberoende innebär bl.a. att de nationella centralbankerna måste ha tillräckliga medel inte bara för ECBS-relaterade uppgifter utan också för sina egna nationella uppgifter.

Vidare anfördes att begreppet finansiellt oberoende borde bedömas utifrån perspektivet huruvida utomstående parter direkt eller indirekt kan utöva inflytande inte bara över den nationella centralbankens uppgifter, utan också över dess förmåga att fullgöra sina uppgifter.

I rapporten drog ECB slutsatsen att den svenska lagstiftningen inte uppfyller alla rättsliga krav på centralbankens oberoende och rättslig integration i eurosystemet. Sverige är en medlemsstat med undantag och måste därför uppfylla alla anpassningskrav enligt artikel 109 (numera artikel 131) i fördraget.

### *PM och pressmeddelande från Riksbanken*

I en promemoria daterad den 26 maj 2009, *bilaga A5.2.2*, som Riksbanken publicerat på sin webbplats angavs bl.a. att det senaste årets finansiella kris inneburit att Riksbanken lånat ut såväl kronor som utländsk valuta till svenska banker. Syftet har varit att värna den svenska finansiella stabiliteten och säkerställa att finansmarknaderna fungerar. Riksbankens internationella åtaganden i form av avtal om lån med andra centralbanker och åtaganden gentemot internationella organisationer hade också ökat i omfattning. Riksbanken hade dels ingått swapavtal med centralbankerna i Island, Estland och Lettland, dels utökat engagemangen gentemot Internationella valutafonden, IMF. Till följd av dessa åtgärder var valutareserven utnyttjad för olika åtaganden motsvarande ca 100 miljarder kronor och uppgick till motsvarande ca 110 miljarder kronor. Vidare angavs att Riksbankens möjligheter att ge likviditetsstöd var grundläggande för att säkerställa att det finansiella systemet fungerade tillfredsställande. Att det finansiella systemet fungerar är i sin tur en förutsättning för att kunna bedriva penningpolitik. Eftersom de svenska bankerna finansierar en betydande del av sin verksamhet i utländsk valuta, behövde Riksbanken även kunna ge likviditetsstöd i utländsk valuta. Det kunde inte uteslutas att finanskrisen skulle bli både djup och långvarig, och om så skulle bli fallet behövde Riksbanken kunna använda de verktyg som stod till buds för att förse de svenska bankerna med den likviditet som behövdes i både utländsk valuta och svenska kronor. Riksbanken borde därför under befintligt låneavtal med Riksgäldskontoret begära upplåning av 100 miljarder kronor i utländsk valuta.

I ett pressmeddelande från Riksbanken den 27 maj 2009, *bilaga A5.2.3*, angavs bl.a. att Riksbankens direktion hade beslutat att återställa valutareserven genom att låna motsvarande 100 miljarder kronor. Riksbanken avsåg att låna upp den utländska valutan genom Riksgäldskontoret.

### *Pressmeddelande från Riksgäldskontoret*

I ett pressmeddelande från Riksgäldskontoret, *bilaga A5.2.4*, den 27 maj 2009 angavs bl.a. att Riksgäldskontoret för Riksbankens räkning skulle låna upp motsvarande 100 miljarder kronor i utländsk valuta för att återställa valutareserven. Av dessa skulle 65 miljarder kronor tillföras valutareserven före sommaren.

### *Framställning från Riksbanken*

Riksbanken föreslog den 12 februari 2010 i en framställning till riksdagen (2009/10:RB4 Framställning om vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen) att riksdagen ska tillkännage för regeringen som sin mening att regeringen skyndsamt bör tillsätta en eller flera utredningar med uppdrag att se över det finansiella regelverket på de områden som anges i framställningen. Framställningen har beslutats av Riksbankens fullmäktige och direktion.

Ett av de områden som enligt framställningen bör ses över är Riksbankens upplåning till valutareserven. I framställningen anges att Riksbanken ska vara finansiellt oberoende och att valutareserven därför måste vara tillräckligt stor för att möta bankens i lag fastställda åtaganden. Upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv sker enligt huvudregeln i Riksgäldskontorets namn. Vidare anføres i framställningen att frågan om ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret har diskuterats i en rad sammanhang tidigare och har ånyo väckts i samband med genomförandet av den utökning av valutareserven som Riksbanken beslutade under våren 2009. I framställningen anges att omfattningen och räckvidden av Riksbankens upplåningsrätt samt av Riksgäldskontorets skyldighet att biträda Riksbanken med en sådan upplåning bör analyseras, allt med beaktande av EUF-fördragets olika föreskrifter.

Framställningen har hänvisats till finansutskottet. Det har inte väckts några följdmotioner med anledning av framställningen.

### *Offentlig utfrågning om penningpolitiken*

Finansutskottet höll den 4 mars 2010 en öppen utfrågning med riksbankschefen Stefan Ingves om den aktuella penningpolitiken. Vid utfrågningen ställde Sonia Karlsson (s) en fråga om ökningen av valutareserven. Hon noterade att riksbankschefen själv sagt i kommentaren till Riksbankens årsredovisning att upplåningen via Riksgäldskontoret visade sig vara besvärligare än väntat. Sonia Karlsson ville att riksbankschefen skulle tala om vad problemen har bestått av och beskriva hur processen gick till när upplåningen skedde förra året.

Följande anges i de stenografiska uppteckningarna från utfrågningen i den del av Stefan Ingves svar som gällde valutareserven.



När det gäller den andra frågan om valutareserven är det så att under lång tid har valutareservens storlek och vad man kan tänkas behöva valuta till inte varit någon större fråga. Valutareserven har varit kring 200 miljarder, och sedan har det vid två olika tillfällen skett två extra-utdelningar där man av olika skäl i början på 2000-talet ansåg det lämpligt att krympa valutareserven.

Det som skedde när vi gick in i den här svåra perioden bakåt i tiden var att valutareserven inte räckte till. Då var vi tvungna att swappa till oss utländsk valuta, inte minst ifrån Federal Reserve, vilket vi också gjorde. All den valutan gick ut. Det här ledde till att under loppet av förra våren hade vi att ställa oss frågan: Hur mycket valuta kan vi tänkas behöva i Sverige av olika skäl om man tittar på den svenska finansiella sektorn?

Det gjorde vi mot bakgrund av att den svenska finansiella sektorn är mycket större i dag än den var om vi går tillbaka till 90-talet och den kris som vi hade då. Den är också större när det gäller hur stor utlandsutlåningen är. Det ledde oss till slutsatsen att vi behövde öka valutareserven. Då ställs man inför frågeställningen hur det ska gå till och vem det är som bestämmer i vad mån valutareserven ska ökas eller inte. Det är i och för sig ingen ny frågeställning, men det har liksom legat i träda under ganska många år.

Då har man att ta ställning till frågan: Om det är så att Riksbanken önskar öka valutareserven ska då Riksgälden göra det? Ska Riksgälden göra det på det sätt som Riksbanken önskar eller ska Riksgälden göra det på det sätt som Riksgälden önskar? Vem är det i slutändan som bestämmer den frågan och på vilken grund?

I det här fallet hamnar den frågeställningen i två styrelser, hos Riksgäldens styrelse och hos Riksbankens direktion. Det är viktigt att dra sig till minnes att det under förra våren också var ett svårt läge. Det var ett mycket svårt läge när det gällde situationen i Lettland. Det var svårt att veta hur det egentligen skulle komma att gå med utvecklingen i Baltikum. Det innebär också att vid den tidpunkten är det inte särskilt lämpligt att föra en offentlig debatt om den svenska valutareservens storlek om man samtidigt har kommit fram till slutsatsen att valutareserven är för liten. Det var den slutsats som Riksbanken hade kommit fram till.

Det här är en fråga som av olika skäl böljar fram och tillbaka under loppet av våren, och då kommer frågan om vem det egentligen är som ska avgöra detta upp till ytan. Men det går samtidigt inte att vid den tidpunkten, givet den mycket stora osäkerhet som råder i vår omvärld, på ett eller annat sätt bringa den frågan till ett slutgiltigt ställningstagande av någon. I slutändan måste man försöka hitta något sätt att komma framåt. Å ena sidan kan vi fylla på vår valutareserv, å andra sidan ska det ske via Riksgäldskontoret.

Den lösning som i slutändan stod till buds var kompromissen att vi ökade valutareserven med 100 miljarder. Det visade sig inte vara möjligt att göra det mer än upp till 70 miljarder via Riksgäldskontoret. Alltså återstod det för oss att swappa till oss resterande 30 miljarder från den europeiska centralbanken. Det innebär att under ett antal månader medan Riksgäldskontoret skötte sin egen upplåning litar vi till den europeiska centralbanken i stället för till Riksgäldskontoret. Sedan avvecklas så småningom det lånet och ersätts med 30 miljarder som kommer från Riksgäldskontoret.

Det är i korta ordalag vad som skedde. Det väcker naturligtvis en lång rad olika frågeställningar därför att det finns lite olika regelverk här. De har också vuxit fram vid olika tidpunkter. Det är den frågan som man behöver ta sig en funderare på. Hur ser det här ut? Det är

mycket rimligt och legitimt att Riksgälden är en myndighet under Finansdepartementet, och de sysselsätter sig med statens upplåning. Det innebär att de naturligtvis har synpunkter på statens upplåning.

Om Riksbanken vänder sig till Riksgäldskontoret för att låna pengar påverkar det statsskulden. Man kan säga att om upplåningen går in i valutareserven påverkas i grunden inte statsskulden netto, men brutto gör den det. Då blir det en diskussion om det och det regelverk som kommer från det hållet. Det har levt sitt liv, och det har vuxit fram i en tidsperiod och på sitt sätt.

Sedan har vi det andra regelverket, och det är riksbankslagen, vad Riksbanken förväntas göra och hur det ska gå till från Riksbankens håll när det gäller att ha en valutareserv som vi anser vid var tid vara lämplig så att vi kan sköta vårt uppdrag och bidra till den finansiella stabiliteten i svensk ekonomi. Det regelverket lever naturligtvis sitt liv. Det har tillkommit vid andra tidpunkter.

Under loppet av våren uppkom situationen att detta måste lösas på något sätt samtidigt som det råder stor osäkerhet och ett svårt läge när det gäller att hantera de här frågorna. Då blev kompromissen att öka valutareserven med 100 miljarder, låna 70 omedelbart från Riksgäldskontoret, vilket såvitt jag förstår de för övrigt redan hade, och sedan, eftersom de inte tyckte att det var lämpligt att omedelbart låna upp 30 miljarder till, låna den summan pengar från den europeiska centralbanken. Så småningom lånade Riksgälden upp dessa 30 så att det under loppet av hösten fylldes på via svenska myndigheter.

Det väcker precis de här frågeställningarna om de olika regelverken. De har vuxit fram vid olika tidpunkter och med lite olika syften. Då kan man behöva ta sig en titt på det framöver.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

I en skrivelse som sändes till Regeringskansliet den 11 februari 2010 har utskottet begärt svar på följande frågor.

- Har regeringen, något statsråd eller någon inom Regeringskansliet varit informerad om storleken av den förstärkning av valutareserven som Riksbanken ansåg vara nödvändig? Om så var fallet, avviker det belopp som slutligen upplånades för att stärka valutareserven från det belopp som Riksbanken från början begärde att Riksgäldskontoret skulle låna upp?
- Har regeringen, något statsråd eller Regeringskansliet medverkat i handläggningen av ärendet om upplåning för att stärka valutareserven? Om så är fallet, på vilket sätt har medverkan ägt rum och hur har denna dokumenterats?
- Anser regeringen att regeringen, ett statsråd eller Regeringskansliet, eller efter bemyndigande Riksgäldskontoret, med tillämpning av lagen om statens upplåning och skuldförvaltning ska eller kan göra en egen bedömning av hur mycket som bör lånas upp när Riksbanken har gjort en framställning om att medel behöver lånas upp för att förstärka valutareserven? I sådant fall, hur överensstämmer detta med regleringen av Riksbankens självständighet i regeringsformen och riksbankslagen samt i EU-rätten?

- Vilka kommentarer i övrigt föranleder det som anförs i anmälan om Riksbankens självständighet?
- Vilka överväganden har regeringen gjort om information till riksdagen om ärendet om upplåning för att förstärka valutareserven?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder det som anges i anmälan och i denna promemoria?

Som svar översändes den 4 mars 2010 en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A5.2.5).

I promemorian anförs som svar på den första frågan att en dialog fördes mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret kring en förstärkning av valutareserven genom upplåning via Riksgäldskontoret. Statsråden Anders Borg och Mats Odell samt tjänstemän på Finansdepartementet har blivit informerade om innehållet i denna dialog. En upplåning via Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven påverkar statsfinanserna. Det kan konstateras att det belopp som upplånades inte avviker från det belopp som Riksbankens direktions beslutade att via Riksgäldskontoret låna upp för att förstärka valutareserven.

Som svar på den andra frågan anförs i promemorian att varken regeringen, något statsråd eller Regeringskansliet har medverkat i handläggningen av det ärende om upplåning för att stärka valutareserven som Riksbanken initierat hos Riksgäldskontoret.

Beträffande den tredje frågan anförs att det av 9 kap. 13 § regeringsformen framgår att Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Enligt 7 kap. 2 § lagen om Sveriges riksbank ankommer det på Riksbanken att i valutapolitiskt syfte hålla tillgångar i utländsk valuta, utländska fordringar och guld. Dessa tillgångar brukar benämnas valutareserven. Enligt 1 § 5 lagen om statens upplåning och skuldförvaltning får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Riksgäldskontoret ta upp lån för staten för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Av 1 § framgår vidare att ett särskilt bemyndigande att ta upp lån för staten lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder. Regeringen har – genom en bestämmelse i förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret – överlåtit uppgiften att ta upp lån till staten enligt lagen om statens upplåning och skuldförvaltning till Riksgäldskontoret. Av bestämmelsen i 1 § 5 lagen om statens upplåning och skuldförvaltning kan inte anses följa att Riksbanken har en obetingad dragningsrätt på tillskott av medel från staten för att tillgodose behovet av valutareserv. En sådan ordning vore orimlig eftersom statens möjligheter att ta upp lån i utländsk valuta är begränsad. En avvägning mellan Riksbankens behov av att förstärka valutareserven och behov av lån i utländsk valuta till andra ändamål, som t.ex. betalning av räntor på utestående lån eller återbetalning av förfallande valutalån, måste därför kunna göras. För att så är fallet talar även utformningen av den aktuella bestämmelsen i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning som anger att regeringen eller som i detta fall Riksgäldskontoret ”får” ta upp lån bl.a. för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Förstärk-

ningen av valutareserven motiverades av åtgärder som vidtagits för att värna den finansiella stabiliteten. När upplåningen inte enbart sker i penning- och valutapolitiskt syfte är en intresseavvägning särskilt befogad. Därtill kommer att ansvaret för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet vilar på regeringen, Riksbanken, Riksgäldskontoret och Finansinspektionen gemensamt. Denna ansvarsfördelning mellan behöriga myndigheter är även etablerad inom EU-rätten, t.ex. i artikel 127.5 i EUF-fördraget som anger att ECBS ska medverka till att de behöriga myndigheterna kan genomföra sin politik när det gäller tillsyn över kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet.

Vidare anförs i promemorian att om EU-rätten kan dessutom följande konstateras rörande ECB:s valutareserv. I artikel 20 i ECBS-stadgan regleras storleken på det maximala belopp som de nationella centralbankerna ska tillföra ECB:s valutareserv. ECB:s rätt att från de nationella centralbankerna kräva in medel för att återställa valutareserven upp till dess maximala belopp sedan reserven tagits i anspråk är fastställd i rådets förordning (EG) nr 1010/2000. Någon rätt för ECB att på egen hand besluta om storleken på dess valutareserv synes inte finnas. Det krav på centralbankers självständighet som följer av EU-rätten förutsätter således inte en obegränsad rätt att ta i anspråk medel för att förstärka valutareserven.

Det anförs vidare i promemorian att den beskrivna ordningen enligt lagen om statens upplåning och skuldförvaltning, som ger utrymme för avvägning mellan olika behov vid lån via Riksgäldskontoret för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv, bedöms sammanfattningsvis vara förenlig med regleringen av Riksbankens självständighet i regeringsformen, i riksbankslagen och i EU-rätten. Det kan noteras att en upplåning via Riksgäldskontoret påverkar statsfinanserna genom att statsbudgetens saldo försämras och statsskulden ökar med motsvarande belopp som upplåningen. Därmed påverkar regeringens handlingsmöjligheter att bedriva ekonomisk politik. Detta kan vara särskilt försvarande i tider då en finansiell kris och en djup lågkonjunktur hotar den svenska ekonomin.

Angående den fjärde frågan anförs i promemorian att det som i anmälan anförs om Riksbankens självständighet inte föranleder några kommentarer utöver dem som lämnats i svaret på fråga 3. Frågan om förstärkning av valutareserven har inte varit föremål för diskussion eller beslut inom regeringen.

Som svar på den femte frågan anförs i promemorian att regeringen har lämnat information till riksdagen om upplåningen för att förstärka valutareserven i budgetpropositionen för 2010 (s. 283 och 286 i volym 1 samt s. 87 i volym 2).

Beträffande den sjätte frågan anförs i promemorian att anmälan till konstitutionsutskottet avser åtgärder vidtagna av statsrådet Anders Borg. Det kan emellertid noteras att anmälan också avser frågor som ligger inom statsrådet Mats Odells ansvarsområde. Vidare anförs att det är riktigt som anförs i utskottets promemoria att ECB i sin konvergensrapport för 2008 i

ett allmänt avsnitt för ett resonemang om vikten av de nationella centralbankernas finansiella oberoende med de argument som anges i promemorian. Den specifika kritik som i rapporten riktas mot den svenska regleringen i denna del är dock enbart inriktad på reglerna för disposition av Riksbankens vinst. ECB anser att Sverige bör införa rättsligt bindande regler som sätter gränser för riksdagens möjligheter att besluta om fördelning av denna vinst.

### *Svarsskrivelse från Riksbanken*

Utskottet beslutade den 25 mars 2010 att bereda Riksbanken tillfälle att lämna de kommentarer som svaren från Regeringskansliet kunde ge anledning till.

Som svar gav Riksbanken den 22 april 2010 in en skrivelse till utskottet (bilaga A5.2.6).

I skrivelsen anförs att Riksbankens valutareserv våren 2009 hade utnyttjats till olika åtaganden motsvarande 100 miljarder kronor med anledning av den finansiella krisen. Riksbanken beredde under samma tid frågan hur valutareserven skulle kunna förstärkas. Syftet med förstärkningen var att upprätthålla en god beredskap för att vid en krissituation snabbt kunna tillskjuta utländsk valuta till svenska banker. Frågan om lämpligt förstärkningsbelopp beslutades av Riksbanken den 26 maj 2009. Riksbankens beslut hade föregåtts av underhandskontakter mellan representanter för Riksbanken, Riksgäldskontoret och Finansdepartementet. Efter Riksbankens beslut den 26 maj 2009 initierades ärendet formellt hos Riksgäldskontoret. Det framkom då att Riksgäldskontoret omedelbart skulle kunna tillhandahålla 65 av begärda 100 miljarder kronor och resterande belopp strax efter sommaren.

Vidare anförs i skrivelsen att Riksgäldskontoret enligt lagen om statens upplåning och skuldförvaltning genom att ta upp lån till staten får tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Upplåningen sker alltså för Riksbankens räkning men i statens namn. Denna upplåningsfacilitet infördes innan riksbankslagen anpassades till EU-fördragets krav på en oberoende centralbank. Faciliteten torde inte i sig vara nödvändig för att Sverige ska leva upp till EU-fördragets krav på oberoende centralbanker. Den kan dock ses som ett komplement till de verktyg Riksbanken har för att kunna bedriva en självständig och effektiv penning- och valutapolitik. Att det var Riksgäldskontoret och inte Riksbanken som ålades uppgiften att ta upp lån till Riksbankens valutareserv förklarades i förarbetena med att Riksbanken saknar resurser för ett sådant förfarande samtidigt som Riksgäldskontoret har värdefulla kunskaper på området och därigenom kan tillförskaffa sig goda upplåningsvillkor (se prop. 1994/95:150 bilaga 7 s. 108).

I skrivelsen anges att Regeringskansliet har anfört att Riksbankens valutaupplåning motiverades av åtgärder för att värna den finansiella stabiliteten (Finansdepartementets promemoria den 3 mars 2010 s. 2). När Riksbanken beslutade att förstärka valutareserven angavs som syfte att bibe-

hålla Riksbankens krisberedskap. Genom förstärkningen skulle Riksbanken ha möjlighet att förse banksystemet med nödvändig likviditet och därmed upprätthålla den finansiella stabiliteten. Ett fungerande banksystem är i sin tur en viktig förutsättning för att penningpolitiken ska få önskade effekter på hushåll och företag. Enligt Regeringskansliet är den nuvarande ordningen i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning förenlig med regleringen av Riksbankens självständighet i regeringsformen, i riksbankslagen och i EU-rätten. Riksbanken delar den bedömningen mot bakgrund av att riksbankslagen ger Riksbanken rätt att förstärka valutarenserven på andra sätt än genom upplåning via Riksgäldskontoret, vilket också skedde under åren 2008–2009 genom de valutalån som Riksbanken tog upp från Federal Reserve och Europeiska centralbanken.

Riksbanken uppger i skrivelsen att den i dag har en möjlighet att genom Riksgäldskontoret låna upp utländsk valuta för att tillgodose bankens behov av valutarenserv. Regeringskansliet har anfört att den nuvarande ordningen som enligt kansliet ger utrymme för en avvägning mellan olika behov är förenlig med den lag- och fördragsgrundade självständighetsreglering som är tillämplig i Riksbankens verksamhet (Finansdepartementets promemoria den 3 mars 2010 s. 3). Riksbanken delar den uppfattningen, eftersom lagstiftningen ger banken rätt att låna upp utländsk valuta i eget namn utan Riksgäldskontorets medverkan. Som oberoende centralbank måste Riksbanken ha möjlighet att förstärka sina finansiella resurser för att kunna möta de krav som en finansiell systemkris kan ställa. Förstärkning av valutarenserven kan ske på olika sätt, bl.a. genom att Riksbanken själv genomför valutaupplåning i eget namn eller genom att upplåningen verkställs i statens namn via Riksgäldskontoret. En fördel med den beskrivna ordningen är att marknadsupplåning till valutarenserven verkställs av den myndighet som har den största kompetensen på området, dvs. Riksgäldskontoret. Riksbankens kostnader för att förvärva och upprätthålla en sådan kompetens skulle bli svåra att motivera med hänsyn till att valutaupplåning inte förväntas ske särskilt ofta. Det nuvarande arrangemanget innebär dock att en avvägning kan behöva göras mellan å ena sidan respekten för Riksbankens oberoende och å andra sidan Riksgäldskontorets statsskuldpolitiska intresse av att självständigt administrera och besluta all upplåning som görs i statens namn.

Riksbanken anför i skrivelsen att upplåning av utländsk valuta – vare sig den sker genom egen upplåning eller via Riksgäldskontoret – kan få stora statsskuld- och budgetpolitiska konsekvenser. Dagens regelverk anger inte några gränser för denna upplåning. En förnyad belysning krävs av frågan om hur man lämpligast avväger de olika intressen som gör sig gällande i samband med valutaupplåning för att stärka Riksbankens valutarenserv. Detsamma gäller frågan om lagstiftningen bör och kan innehålla särskilda garantier för att minimera eventuella risker för en oproportionerlig riksbanksupplåning i skuggan av den fördragsgrundade självständigheten. Mot bakgrund av det nyss sagda har Riksbanken i en framställning till

riksdagen påtalat vikten av att problemen kring Riksbankens upplåning till valutareserven utreds. I utredningen bör en analys ske av omfattningen och räckvidden av Riksbankens upplåningsrätt samt av Riksgäldskontorets skyldighet att biträda Riksbanken med en sådan upplåning, allt med beaktande av EUF-fördragets olika föreskrifter (se Riksbankens framställning till riksdagen 2009/10:RB4 s. 9 f.).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet noterar att Riksbanken i en framställning till riksdagen har föreslagit bl.a. att omfattningen och räckvidden av Riksbankens upplåningsrätt och Riksgäldskontorets skyldighet att biträda Riksbanken med en sådan upplåning ska analyseras. Finansutskottet har i betänkande 2009/10:FiU36 föreslagit ett tillkännagivande om att det som anges i Riksbankens framställning, utom förslaget om en översyn av riksbankslagen, ska utredas av regeringen. Utskottet välkomnar en sådan utredning.

I granskningsärendet har inte framkommit annat än att den upplåning som ägde rum genom Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven genomfördes i enlighet med de bestämmelser som gäller för en sådan upplåning.

Granskningen föranleder inget uttalande i övrigt av utskottet.

## 6 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

### 6.1 Förra regeringens agerande med anledning av uppgifter om hemliga fångtransporter utförda av annat lands säkerhetstjänst

#### Ärendet

##### *Anmälningar*

I två anmälningar som inkom till konstitutionsutskottet den 27 april 2009 respektive den 28 april 2009, *bilagor A6.1.1–2*, begärs en granskning av den dåvarande regeringens agerande med anledning av vissa uppgifter i medierna om att hemliga fångtransporter utförda av den amerikanska säkerhetstjänsten med Sverige som transitland ska ha ägt rum 2005 eller 2006.

Enligt den första anmälan bör granskningen inriktas på att klarlägga och bedöma den dåvarande regeringens vetskap om och ansvar för det som uppgifter gör gällande har hänt. Anmälaren önskar få klarhet i vilken roll dåvarande försvarsminister Leni Björklund haft, och hur mycket hon visste om det som påstås ha skett. Anmälaren anför även att dåvarande statsminister Göran Persson tidigare offentligt har uttryckt skepsis mot uppgifter om att USA skulle ha använt Sverige som transitland för fångtransporter utförda av den amerikanska säkerhetstjänsten. Anmälaren ställer frågan hur den dåvarande statsministerns uttalanden bör bedömas i ljuset av de nya uppgifterna, om dessa är korrekta.

Även enligt den andra anmälan bör granskningen sikta på att klarlägga och bedöma dåvarande statsminister Göran Perssons och dåvarande försvarsminister Leni Björklunds särskilda ansvar i frågan. Anmälarna anför att en viktig aspekt vid granskningen bör vara om regeringen eller enskilda statsråd genom sitt agerande medverkat till att enskilda individers mänskliga rättigheter kränkts.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet och Näringsdepartementet (*bilagor A6.1.3–4*) samt en utredning från Försvarsmakten (*bilaga A6.1.5*). Därutöver har dåvarande statsminister Göran Persson och försvarsminister Leni Björklund getts tillfälle att inkomma med synpunkter. Utskottets kansli har på uppdrag av utskottet även varit i kontakt med chefsjuristen Stefan Ryding-Berg.



## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

Enligt uppgifter i en artikel i Expressens nätupplaga den 24 april 2009 med rubriken "CIA-planen landade i Sverige" påstås Göran Perssons regering ha känt till att USA använde Sverige som transitland vid hemliga och olagliga flygtransporter av fängslade misstänkta terrorister. Enligt tidningen upptäckte Försvarmakten vid en hemlig spaningsoperation 2005 mot ett statligt amerikanskt flygplan på Arlanda flygplats att det innehöll fastkedjade fångar. Enligt Expressen ska planet ha mellanlandat på svensk mark för vidare transport till sin slutliga destination. Enligt Expressen uppgav tidningens källa att uppdraget till Försvarmakten om att genomföra spaningsoperationen kom från Förvarsdepartementet. Förvarsdepartementet ska, enligt Expressens källor inom Försvarmakten, i förväg ha känt till att en misstänkt fångtransport var på väg till Sverige, och ska då ha gett order till Försvarmakten om spaningsoperationen.

Enligt tidningen bekräftade Försvarmakten att operationen mot det amerikanska planet hade ägt rum. Expressen citerade Roger Magnergård, som är presschef på Försvarmakten, som ska ha sagt följande: "Vi har undersökt planet, men lämnar inga andra kommentarer."

Expressen uppger vidare att dess källor bekräftat att resultatet av spaningen rapporterades vidare till Förvarsdepartementet, som då leddes av Leni Björklund. Enligt Expressen sade dock Leni Björklund att "hon inte minns" något om saken. Den person som hävdas ha varit ansvarig för spaningsinsatsen, generallöjtnant Jan Jonsson, avböjde – enligt Expressen – att kommentera uppgifterna och hänvisade till Regeringskansliet.

Enligt en artikel i Dagens Nyheters nätupplaga den 24 april 2009 med rubriken "CIA-transport okänd för försvarsjurist" kände inte Försvarmaktens chefsjurist Stefan Ryding-Berg till de påstådda fångtransporterna. Han ville nu, enligt tidningen, undersöka vilka som fattade de olika besluten. Enligt Stefan Ryding-Berg kan den händelse som enligt Expressen ägde rum 2005 också ha ägt rum 2006. Det kan också ha varit fråga om fler än en transport. På frågan om hur många flygningar som har gjorts, svarade Ryding-Berg: "Inte fler än tre, det är vad man säger till mig." Enligt samma artikel i DN bad försvarsminister Sten Tolgfors Förvarsdepartementet att se om det fanns någon skriftlig dokumentation från den aktuella händelsen 2005 eller 2006. Enligt DN uppgav hans pressekreterare Mikael Östlund att någon sådan "ännu" inte hittats.

Enligt en annan artikel i Expressens nätupplaga den 27 april 2009 med rubriken "Ett flygplan var på väg till Sverige" uppges Helena Lindberg, dåvarande expeditions- och rättschef på Förvarsdepartementet, bekräfta att Förvarsdepartementet misstänkte att ett CIA-plan var på väg till Sverige – dolt som ett vanligt civilt transportplan. Enligt Expressen ska Lindberg ha sagt följande till tidningen: "Regeringskansliet hade information om att det

kunde vara en amerikansk myndighet som använde planet.” Enligt artikeln bekräftade Lindberg också att hon tog kontakt med generallöjtnant Jan Jonsson, om det misstänkta CIA-planet.

Helena Lindberg beskrev, enligt Expressen, perioden kring 2005 som präglad av diskussioner om hemliga CIA-transporter av misstänkta terrorister på chartrade privatplan. Det som i det nu aktuella fallet ska ha fått Regeringskansliet att reagera var information om att privatplanet egentligen hade hyrts av en statlig amerikansk myndighet. Expressen citerar Lindberg som sade: ”Sådana plan är så kallade statsluftsfartyg och ska anmälas till Försvarsmakten som ger tillstånd för planen att landa i Sverige.” Lindberg sade samtidigt till Expressen att hon inte ”i dag” kommer ihåg hur hon fick kännedom om flygplanet, och det var dessutom knapphändiga uppgifter. ”Det var en ganska lös information”, sade Lindberg enligt artikeln. Anledningen till att Lindberg var i kontakt med Jonsson var, enligt artikeln, att hon ville ha information om att de svenska reglerna följdes. Enligt artikeln minns dock inte Lindberg något om att hon skulle ha begärt att han skulle genomföra någon spaningsoperation, eller att hon skulle ha fått någon återrapportering.

Enligt uppgifter i en artikel i Expressens nätupplaga den 28 april 2009 med rubriken ”Polis spanade mot CIA-planet” kontaktade generallöjtnant Jan Jonsson på Försvarsdepartementets uppdrag den amerikanska försvarsattachén vid amerikanska ambassaden för att tvinga USA att anmäla flygplanet som officiellt statligt flygplan. Detta innebar, enligt Expressen, att planet fick diplomatisk immunitet och att svenska myndigheter inte kunde undersöka planet.

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformen**

Enligt 2 kap. 5 § regeringsformen (RF) är varje medborgare skyddad mot tortyr. Av 2 kap. 22 § första stycket 3 framgår att utländska medborgare är likställda med svenska medborgare i fråga om skydd mot bl.a. tortyr.

Av 2 kap. 8 § RF framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande. Utländsk medborgare är, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag, likställd med svensk medborgare även i fråga om skydd mot frihetsberövande.

Om en annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott ska denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål (2 kap. 9 § RF). Utländsk medborgare är likställd med svensk medborgare i fråga om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (2 kap. 22 § RF).

## Europakonventionen

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) utgör sedan 1995 svensk lag. Konventionen innehåller i artikel 3 bestämmelsen att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen är generell och undantagslös.

Som den tillämpas av Europadomstolen innebär den att avvisning eller utvisning eller utlämning till ett land där utlämningen löper risk att utsättas för behandling i strid med bestämmelsen kan utgöra ett brott mot konventionen (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., 2007, s. 78).

Av den rättsliga genomgång som Venedigkommissionen<sup>1</sup> gjorde i mars 2006 på begäran av Dick Marty, ordförande i utskottet för rättsliga frågor och mänskliga rättigheter inom Europarådets parlamentariska församling, framgår att medlemsstaterna också har en skyldighet att förhindra tortyr. Dessutom har medlemsstaterna en skyldighet att göra en skyndsam och effektiv utredning när det finns misstankar om att en person utsatts för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Venedigkommissionen uttalade sig i sitt yttrande på följande sätt (opinion no. 363/2005 s. 14)<sup>2</sup>:

As soon as the authorities receive substantiated information giving rise to the suspicion that torture or inhuman or degrading treatment has been committed, a duty to investigate arises whether and in which circumstances torture has been committed.

Även om det inte styrkts att sådan behandling förekommit kan staten ändå ha brutit mot artikel 3 genom att inte utreda händelseförloppet (se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., 2007, s. 75 f.).

Venedigkommissionen har i sitt yttrande (s. 37) även kommit till slutsatsen att om en medlemsstat har allvarliga skäl (serious reasons) att tro att ett flygplan, som passerar statens luftrum, har fångar ombord i syfte att överföra dem till länder där de riskerar att behandlas i strid med artikel 3 i Europakonventionen, måste staten vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att så sker.

## Chicagokonventionen

Den s.k. Chicagokonventionen den 7 december 1944 om internationell civil luftfart har ratificerats av 190 stater, däribland Sverige<sup>3</sup> och USA. Konventionen reglerar staternas rätt till det egna luftrummet och anger under vilka förutsättningar lufttrafik mellan konventionsanslutna stater får bedrivas.

<sup>1</sup> Venedigkommissionen (det officiella namnet är The European Commission for Democracy through Law) är ett rådgivande organ till Europarådet i konstitutionella frågor. Kommissionen är sammansatt av experter från medlemsstaterna i främst statsrätt.

<sup>2</sup> Venedigkommissionens yttrande finns på Europarådets webbplats: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>3</sup> SÖ 1946:2.

Konventionen är endast tillämplig på civila luftfartyg, och inte på statliga luftfartyg (artikel 3). Luftfartyg som används i militär-, tull- eller polistjänst ska anses vara statliga luftfartyg. Statliga luftfartyg som hör till en konventionsansluten stat får inte flyga över annan konventionsansluten stats territorium eller landa där utan särskilt tillstånd och i enlighet med meddelade villkor. Enligt artikel 4 förbinder sig varje konventionsansluten stat att inte bedriva civil luftfart för något annat ändamål som är oförenligt med konventionens syfte.

Artikel 5 reglerar flygning över konventionsanslutna staters territorium och rätten till icke regelbunden flygning. Luftfartyg hemmahörande i en konventionsansluten stat och som inte används i internationell regelbunden trafik får, utan att på förhand inhämta tillstånd, landa på en annan konventionsansluten stats territorium för andra än trafikändamål. Luftfartyg, som används i internationell icke regelbunden lufttrafik för befordran av passagerare, gods eller post mot ersättning, får ta ombord eller avlämna passagerare, god eller post i annan stat. Denna stat har dock rätt att föreskriva bestämmelser, villkor eller begränsningar. Enligt artikel 6 får internationell regelbunden luftfart över eller till en konventionsansluten stats territorium bedrivas endast med tillstånd.

### **Svenska regler om tillträde till svenskt territorium m.m.**

Luftfartslagen (1957:297) reglerar förutom luftfart med svenska civila luftfartyg, även luftfart inom svenskt område med utländska civila luftfartyg. Luftfartslagen innehåller även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om tillträde till svenskt område för utländska militära luftfartyg och andra utländska luftfartyg som används endast för statsändamål och inte för affärsdrift.

För kommersiell luftfart inom svenskt område som är hemmahörande i ett tredjeland, dvs. utanför EU, finns kompletterande bestämmelser i luftfartsförordningen (1986:171) och i Luftfartsstyrelsens (numera Transportstyrelsens) föreskrifter.

Tillträde till svenskt område för utländska militära luftfartyg och andra utländska luftfartyg som används för statsändamål regleras i tillträdesförordningen (1992:118). Med statsluftfartyg avses dels militära luftfartyg, dels luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och används i icke kommersiellt syfte (2 §). För tillträde till svenskt territorium krävs tillstånd (4 §). Försvarsmakten meddelar tillstånd för andra statsluftfartyg än militära stridsflygplan (5 §) och regeringen för militära stridsflygplan (jfr 6 §). Tillståndsnr ska anges i den färdplan som måste inges till Luftfartsverket. Vissa stater har generellt tillstånd för att bedriva statsluftfart till och från Sverige. Ett sådant tillstånd utfärdas för ett år i taget.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat regeringens handläggning av ärendena om avvisningen av de två egyptiska medborgarna i december 2001. För dessa granskningar och vad som framkommit därvidlag hänvisas till utskottets betänkanden (bet. 2001/02:KU20 s. 128 f., 2005/06:KU2 s. 7 f. och 2008/09:KU20 s. 283 f.).

Utskottet har vidare granskat den dåvarande regeringens samarbete i det s.k. kriget mot terrorismen i vissa avseenden. I en anmälan till konstitutionsutskottet i november 2005 begärdes att utskottet bl.a. skulle granska vissa uppgifter dels om ett flygplan som enligt uppgift landade på Arlanda och flygplatsen i Örebro mellan den 21 och 23 juni 2002 och som skulle ha gjort minst sju flygningar till Guantánamo, dels ett flygplan som landade på Sturup den 9 september 2005 och som ägs av ett bolag som ska ha varit inblandat i Guantánamotrafiken med andra flygplan. Anmälaren anförde att det är oklart vad flygplanen gjorde i Sverige, och att det måste klargöras huruvida regeringen aktivt eller genom underlåtenhet att handla tillåtit CIA-verksamhet i Sverige eller svenskt stöd eller deltagande i transitttrafik av fångar inom ”Guantánamosystemet” (bet. 2005/06:KU20 s. 61 f.).

Nämnas kan att när granskningen inleddes hade frågor om deltagande i transport av fångar m.m. efter bl.a. medieuppgifter tagits upp såväl inom Europarådet (generalsekreteraren och den parlamentariska församlingen) som av Europaparlamentet. Inom Europarådets parlamentariska församling hade utskottet för rättsliga frågor och mänskliga rättigheter ombetts av församlingens talman att undersöka påståendena om bl.a. extraordinära överlämnanden (extraordinary renditions). Arbetet leddes av den schweiziske parlamentsledamoten Dick Marty som rapportör. Martyrs rapport publicerades den 7 juni 2006 (se nedan). Även inom Europaparlamentet pågick vid tiden för granskningen en undersökning. Europaparlamentet tillsatte den 18 januari 2006 ett tillfälligt utskott för att undersöka bl.a. ”extraordinära överlämnanden”. Denna undersökning resulterade i en resolution som utfärdades den 14 februari 2007 (se nedan).

Till grund för konstitutionsutskottets granskning i det nu aktuella ärendet låg bl.a. vissa handlingar som ingick i den undersökning om påståendena om hjälp och assistans i samband med flygtransporter och användning av flygplatser som inleddes den 21 november 2005 av generalsekreteraren i Europarådet. Generalsekreteraren bad de 45 medlemsstaterna som anslutit sig till Europakonventionen att besvara ett antal frågor. Till grund för granskningen låg vidare två rapporter från de svenska luftfartsmyndigheterna som den 17 november 2005 fick i uppdrag av regeringen att utreda de närmare förhållandena kring flygningar som skett med luftfartyg registrerade i Amerikas förenta stater (se vidare nedan).

Vidare hölls en utfrågning med dåvarande statsminister Göran Persson. I frågan om agerande av någon annan stat på svenskt territorium förklarade statsministern att han inte kände till att någon myndighet eller svensk person i officiell ställning varit involverad i någon aktivitet som inte varit förenlig med svensk lag när det gäller kriget mot terrorismen.

I sitt ställningstagande gjorde utskottet följande uttalande i fråga om den del av granskningen som gällde om regeringens eventuella deltagande i transittrafiken av fångar inom "Guantánamosystemet" (bet. 2005/06: KU20 s. 66).

Regeringen har låtit luftfartsmyndigheterna utreda om några irreguljära flygrörelser av det slag som avses i anmälan har förekommit. Sådana frågor utreds i ett större sammanhang än vad avser Sverige inom Europarådet och inom Europaparlamentet. Utskottet har inte funnit skäl att gå vidare i granskningen i denna del utöver vad som framgår av redogörelsen ovan.

### *Utredning om viss flygverksamhet*

Såsom nämnts ovan gav regeringen den 17 november 2005 Luftfartsverket och dåvarande Luftfartsstyrelsen i uppdrag att utreda de närmare förhållandena kring flygningar som skett med luftfartyg registrerade i Amerikas förenta stater till och från svenska flygplatser mellan den 1 januari 2002 och den 17 november 2005. I uppdraget angavs att det i svenska medier hade förekommit uppgifter om att luftfartyg, som vid vissa tillfällen används för den amerikanska underrättelsetjänsten CIA:s räkning, har landat på svenska flygplatser. I regeringsuppdraget refererades till att det i medierna hade nämnts bl.a. registerbeteckningarna för två amerikanska luftfartyg, N168BF och N50BH. Luftfartsstyrelsen redovisade resultaten av sitt uppdrag i två rapporter daterade den 7 december 2005 respektive den 15 december 2005.

Av rapporten den 7 december 2005 framgick att Luftfartsverket tog fram uppgifter om över 19 000 kända starter och landningar med amerikansregistrerade flygplan under den angivna tiden. I utredningen utgick man från konkreta uppgifter som t.ex. registerbeteckningar och man undersökte om det i det material som myndigheterna förfogade över fanns några sakuppgifter som kunde ge klarhet i frågan. Vid genomgången av materialet ägnade myndigheterna särskild uppmärksamhet åt flygplan med vissa angivna registerbeteckningar, som förekommit i medierna, annat material och i regeringsuppdraget. Sökning genomfördes även avseende det flygplan som användes vid avvisningen av de egyptiska medborgarna från Bromma flygplats i december 2001. Luftfartsstyrelsen begärde in underlag från andra myndigheter och svar inkom från Säkerhetspolisen.

Luftfartsverket undersökte i sitt material förekomsten på svenska flygplatser av ett femtiotal flygplan med kända registerbeteckningar som enligt uppgifter i medier och andra offentliga källor vid vissa tillfällen har använts för CIA:s räkning. Undersökningen visade att tre av dessa flygplan hade förekommit på svenska flygplatser. Utöver de två i regeringsupp-

draget nämnda flygplanen (N168BF och N50BH) gällde det ett flygplan med beteckningen N8213G. Dessa tre flygplan hade förekommit vid vardera ett tillfälle på svenska flygplatser.

I sina slutsatser framhöll Luftfartsstyrelsen att det inte hade framkommit något som enligt dess uppfattning kunde anses tyda på anknytning till CIA. Luftfartsverket hade efterfrågat underlag från de statliga flygplatserna om några iakttagelser hade gjorts som kunde förknippas med att CIA var uppdragsgivare vid flygningar. Några sådana iakttagelser hade dock inte framkommit, enligt utredningen. I utredningen framhölls att Säkerhetspolisen uppgett att den inte hade någon information kring de berörda flygningarna. Av det underlag som togs fram gick det, enligt Luftfartsstyrelsen, inte att dra några slutsatser om att de berörda flygningarna skulle vara genomförda på uppdrag av den amerikanska underrättelsetjänsten, CIA (s. 1 och 7).

Luftfartsstyrelsen begärde, som nämnts, in underlag från andra myndigheter, men svar inkom endast från Säkerhetspolisen. Övriga myndigheters svar hade, när Luftfartsstyrelsen redovisade sin rapport den 7 december 2005, inte hunnit inkomma. Luftfartsstyrelsen redovisade den 15 december 2005 i en kompletterande rapport svaren från de övriga myndigheterna.

Av den sistnämnda rapporten framgår bl.a. följande. *Kriminalvårdsstyrelsen* hade genom Kriminalvårdens transporttjänst undersökt om Kriminalvårdens transporttjänst på något sätt och i någon form utfört transporter som kunde ha anknytning till flygplan med vissa angivna registerbeteckningar. Vid genomgång av de transporter som Kriminalvårdsstyrelsen utfört under perioden 2002–november 2005 konstaterades att den inte utfört några transporter med anknytning till de aktuella flygplanen. *Försvarsmakten* lämnade uppgifter om för vilka flygningar tillstånd meddelades enligt 5 § tillträdesförordningen. *Försvarsmakten* uppgav att den hade studerat de incidentrapporter som upprättats då statsluftfartyg färdats i svenskt luftrum utan tillstånd. Civil flygverksamhet noteras normalt inte såvida den inte avviker från normalbilden, t.ex. genom avvikande färdplan. *Försvarsmakten* hade inte funnit flygverksamhet som misstänktes vara kopplad till den verksamhet som Luftfartsstyrelsen utredde. *Tullverket* uppgav att det inte hade några uppgifter att tillföra i ärendet. *Rikspolisstyrelsen* uppgav att den inte hade några uppgifter att lämna i ärendet.

De svar som inkom från andra myndigheter föranledde inte Luftfartsstyrelsen att dra andra slutsatser än de som rapporterades i delredovisningen.

### *Europarådets rapport*

Den 7 juni 2006 presenterade Dick Marty sin rapport ”Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states”. Rapporten i sin helhet finns att läsa på Europarådets webbplats<sup>4</sup>. I rapporten skriver Dick Marty att Sverige och ytterligare sex länder kan hållas ansvariga för att ha kränkt vissa namngivna personer

<sup>4</sup> www.assembly.coe.int

rättigheter genom att lämna över dem till CIA för vidare transport ut ur landet. Sverige nämns med anledning av avvisningen av de egyptiska medborgarna i december 2001. I utredningen skriver Marty att ett stort antal europeiska länder mer eller mindre medvetet bidragit till CIA:s flygnätverk för hemliga fångtransporter.

### *Europaparlamentets resolution*

Den 14 februari 2007 utfärdade Europaparlamentet en resolution om CIA:s påstådda användning av europeiska länder för transport och illegal internering av fångar (2006/2200(INI)). I sin resolution fördömde Europaparlamentet det faktum att Sveriges utvisning i december 2001 av de egyptiska medborgarna Mohammed Al Zary och Ahmed Agiza, som hade sökt asyl i Sverige, endast grundade sig på diplomatiska garantier från den egyptiska regeringen vilka inte gav något verkningsfullt skydd mot tortyr. Europaparlamentet konstaterade vidare att den svenska regeringen hindrade de två egyptiska medborgarna från att utöva sina rättigheter i enlighet med Europakonventionen, i och med att den inte informerade deras advokater förrän de båda männen hade nått Kairo. Europaparlamentet beklagade djupt det faktum att de svenska myndigheterna accepterade ett amerikanskt erbjudande om att tillhandahålla ett flygplan med särskild överflygningsrätt för att transportera de båda männen till Egypten. Europaparlamentet beklagade vidare djupt att den svenska säkerhetspolisen förlorade kontrollen över verkställandet av utvisningen av Ahmed Agiza och Mohammed Al Zary till Egypten, utan iakttagande av rättsstatsprincipen, genom att förhålla sig passiv inför den förnedrande behandling som amerikanska agenter utsatte de båda männen för på Bromma flygplats.

### *Promemorior från Regeringskansliet m.m.*

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärdes följande redogörelser.

- Utskottet begär en redogörelse för vad som är känt i fråga om den hemliga spaningsoperationen som Försvarsmakten påstås ska ha genomfört 2005 eller 2006 på uppdrag av Försvarsdepartementet.
- En redogörelse önskas för vad som i övrigt är känt om den nu aktuella händelsen.
- Har regeringen kännedom om några ytterligare misstänkta CIA-plan landat i Sverige efter den 17 november 2005?
- Har något resultat av den undersökning som Stefan Ryding-Berg skulle göra kommit till regeringens eller Regeringskansliets kännedom? I så fall vilket resultat?

Som svar översändes den 15 mars 2010 en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria inklusive en bilaga (bilaga A6.1.3). Bilagan innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.



Av svaret framgår att det i början av februari 2006 förelåg information om att ett amerikanskt flygplan med fångar ombord skulle komma att landa i Sverige den 8 februari. Flygplanet var föranmält till svensk polismyndighet av en amerikansk myndighet, men någon anmälan enligt tillträdesförordningen förelåg inte. Mot den bakgrunden fanns det anledning för Försvarmakten att undersöka de närmare förhållandena i syfte att säkerställa att gällande regelverk för tillträde upprätthölls. Sedan uppgifter den 10 februari 2006 förekommit i massmedierna om att ett amerikanskt flygplan med fångar ombord hade mellanlandat på Arlanda, kontaktade Försvarsdepartementet Försvarmakten för att begära en utredning, eftersom brott mot tillträdesförordningen kunde misstänkas.

Av denna utredning framgick att ett flygplan av aktuellt slag hade landat på Arlanda natten mellan den 7 och 8 februari 2006. Planet tillhörde ett amerikanskt civilt flygbolag, och var anmält som civilt. Polismyndigheten hade inte gjort någon visitering av planet och hade inte heller kontrollerat flygplanets deklarerade status. Mot denna bakgrund kunde brott mot tillträdesförordningen, enligt Försvarmakten, inte anses styrkt.

Under april 2006 inkom till Försvarsdepartementet vid två tillfällen ansökningar från amerikansk myndighet om tillstånd till civila statsflygtransporter, uppges det vidare i svaret. Ansökningarna överlämnades till Försvarmakten, som ska avgöra sådana ärenden. En av dessa ansökningar avsåg en då i massmedierna omskriven flygning. Av ansökan framgick bl.a. syftet med flygningen och slutdestinationen. Av svaret framgår att det är oklart vad som förekom den närmaste tiden efter att Försvarmakten hade beviljat tillstånd och flygningen hade ägt rum. Det har inte påträffats någon dokumentation i Försvarsdepartementet om detta, och det finns inte i departementet någon upplysning om vad som förekom i samband med landningen i Sverige eller om eventuella åtgärder den närmaste tiden där efter.

Av svaret framgår också att något resultat av den undersökning som Stefan Ryding-Berg skulle göra inte har kommit till regeringens eller Regeringskansliets kännedom.

Genom en ny skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal kompletterande frågor.

Som svar översändes den 7 april 2010 promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet och Näringsdepartementet (bilaga A6.1.4). Promemorian från Försvarsdepartementet innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.

I svaret anförs bl.a. att det inte är känt i vilken utsträckning information om flygningarna i februari respektive april 2006 har lämnats till departementets dåvarande politiska ledning eller till regeringen. Regeringen har inte fattat något beslut som rör flygningarna.

Av svaret framgår också att Försvarsdepartementet – efter den allmänt uppmärksammade händelsen i december 2001 då ett amerikanskt flygplan på svensk myndighets begäran svarade för en transport vid utvisningen av

två utländska medborgare till Egypten – undersökte med Försvarsmakten huruvida det förelegat ett tillstånd för den då aktuella flygningen. Undersökningen gav inte något entydigt resultat. Under flera år därefter bedrevs, enligt svaret, ett omfattande arbete hos berörda myndigheter för att kartlägga om det förekom eller hade förekommit ytterligare flygningar där krav på tillstånd kunde ifrågasättas. Någon säker slutsats kunde inte dras.

Som svar på frågan om vem som fattade beslut om den utredning som Försvarsdepartementet begärde från Försvarsmakten den 10 februari 2006 anfördes att frågan torde ha hanterats av departementets underrättelse- och beredskapsgrupp. Det är, enligt svaret, inte känt om regeringen eller enskilt statsråd tagit del av utredningen.

I svaret anfördes att det inte är känt vad som var skälet till att den svenska polismyndigheten inte undersökte det plan som mellanlandade på Arlanda natten den 7–8 februari 2006. Polisens möjligheter att undersöka företeelser ombord på ett civilt flygplan som landar på svenskt territorium styrs av de allmänna bestämmelser i rättegångsbalken och polislagen (1984:387) som gäller för polisens möjligheter att ingripa. Som svar på frågan om regelverk eller liknande har ändrats efter 2001 anges att Rikspolisstyrelsen den 25 februari 2005 har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan.

På fråga från utskottet om när (med angivande av datum) de flygningar och mellanlandningar, som enligt den första svarspromemorian ska ha ägt rum i april 2006, ägde rum anges i svaret följande. Försvarsdepartementet har inte handlagt tillträdesärendena på annat sätt än att ansökningarna överlämnats till Försvarsmakten och att några handlingar inte finns i departementet. Departementet kan därför inte besvara frågan. Det är inte heller känt om någon återrapportering skett till regeringen.

I svaret anfördes att Sverige har en folkrättslig skyldighet att efterleva sina internationella åtaganden rörande grundläggande fri- och rättigheter. Detta gäller bl.a. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som gäller som svensk lag, men även andra internationella konventioner som Sverige har tillträtt såsom FN:s konvention mot tortyr. Vid misstanke om att brott mot sådana konventioner begåtts kan lagföring av misstänkta gärningsmän ske vid svensk domstol enligt svensk lag, om brottet begåtts på svenskt territorium också om den misstänkte förövaren är företrädare för utländsk myndighet, så länge denne inte omfattas av immunitet. Det aktuella brottet måste dock även utgöra ett brott enligt svensk lag. Det anförda gäller, enligt svaret, t.ex. om brott skulle ha begåtts i samband med en fängstransport som passerar svenskt territorium. Svensk polis och åklagare har en skyldighet att ingripa om sådan misstanke skulle föreligga. Eftersom sådana transporter utförs av flyg som torde betecknas som statsluftfartyg och därmed omfattas av statsimmunitet kan det, anfördes det, bli svårt att genomföra en lagföring. Stats-

immunitet hindrar företrädare för svenska myndigheter att gå ombord och verkställa eventuella gripanden såvida inte den berörda staten ger sitt samtycke. Saken kan även påtalas på diplomatisk väg.

Utskottet har vidare begärt ut Försvarsmaktens utredning som inkom till Försvarsdepartementet den 15 mars 2006 (bilaga A6.1.5). Av utredningen framgår, utöver vad som redan nämnts, att Försvarsmakten har inhämtat underlag för flygningar när det gäller flygplanet som landade den 7–8 februari 2006. Färdplaner och tillstånd har kontrollerats. Samverkan har skett bl.a. med Luftfartsverket och Arlandapolisen och uppgifterna har kontrollerats. Det nu aktuella planet var förannmält som civilt och hade färdats med godkänd färdplan och enligt civila regler.

### *Skrivelser till Göran Persson och Leni Björklund m.m.*

Utskottet har genom skrivelser till dåvarande statsminister Göran Persson och försvarsminister Leni Björklund gett dem tillfälle att lämna de synpunkter materialet i granskningen ger anledning till.

Göran Persson har meddelat att han inte finner anledning att lämna några synpunkter. Leni Björklund uppger att hon inte har någon minnesbild av diskussioner om fångtransporter som berört Sverige. Hon skulle ha reagerat på uppgifter om sådana fångtransporter och minnas dem nu, om de hade förekommit. Hon minns att det förekom samtal med andra länders försvarsministrar i frågor av det slag som nu kommit upp i granskningsärendet.

Utskottets kansli har på uppdrag av utskottet även varit i kontakt med Försvarsmaktens chefsjurist Stefan Ryding-Berg för att få upplysningar om de undersökningar han enligt uppgifter i Dagens Nyheter den 24 april 2009 (se ovan) skulle vidta med anledning av uppgifterna i medierna om de påstådda fångtransporterna. Enligt Stefan Ryding-Berg har han gjort vissa förfrågningar om vad som hade ägt rum, men han har inte upprättat någon skriftlig utredning. Han lämnade en muntlig redogörelse till Försvarsdepartementet om vad som hade blivit känt för honom.

### **Utskottets ställningstagande**

Regeringen har det yttersta ansvaret för att Sverige uppfyller de folkrättsliga förpliktelser som Sverige som stat har ingått. Av Europakonventionen för mänskliga rättigheter följer ett ansvar för medlemsstater inom Europarådet att förhindra tortyr och att vid misstankar om tortyr genomföra en skyndsamt utredning. Om en medlemsstat har allvarliga skäl att tro att ett flygplan som passerar dess territorium har fångar ombord i syfte att överföra dessa till ett land där de riskerar att utsättas för tortyr eller inhuman behandling i strid med Europakonventionen, åligger det likaledes staten att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att så sker.

Utskottet har inte lyckats klarlägga alla omständigheter i ärendet och har inte funnit några belägg för att några sådana fångtransporter som anmälningarna gäller har landat i Sverige. Regeringskansliet vidtog vissa åtgärder för att säkerställa att det gjordes en utredning av omständigheterna kring det flygplan som förväntades landa i Sverige den 8 februari 2006, men utskottet kan konstatera att den inte kom till stånd i tid.

Granskningen föranleder i övrigt inte något uttalande från utskottets sida.

## 6.2 Förra regeringens och f.d. ansvariga statsråds agerande i frågor om FN:s olja-för-mat-program

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 25 juli 2006 begärs att utskottet granskar dåvarande statsminister Göran Perssons och dåvarande statsrådet Leif Pagrotsky's tjänsteutövning i samband med att den svenska ambassaden i Amman i december 2000 informerade regeringen om att den irakiska regimen "tvingat företag som tecknar avtal med Irak under oil-for-food-programmet att ta ut överpriser för sina produkter" med syftet att kringgå då gällande bestämmelser och skaffa sig betydande inkomster vars användning inte kunde kontrolleras av FN:s sanktionskommitté, *bilaga A6.2.1*. Utskottet bör vidare enligt anmälan granska regeringens handläggning av frågor om olja-för-mat-programmet och särskilt belysa följande frågor:

- Innebär regeringsformens uttryckliga stadganden om möjlighet för regeringen att besluta om åtalseftergift att regeringen, i fall där sådant beslut inte tas, har en skyldighet att anmäla misstanke om brott till åklagare?
- Om det föreligger en skyldighet för regeringen att anmäla misstänkta brott, var den information som regeringen fick från ambassaden i Amman av ett sådant slag att regeringen borde ha gjort en polisanmälan eller beslutat att det förelåg så pass synnerliga skäl att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning inte borde äga rum?
- Handlade regeringen i enlighet med Sveriges internationella åtaganden, särskilt bestämmelserna i FN-stadgans artikel 25 och säkerhetsrådets resolutioner 661 och 986, när den fick kännedom om de uppblåsta kontrakten under olja-för-mat-programmet?
- Har regeringen informerat Utrikesnämnden på det sätt den borde i samband med informationen från ambassaden i Amman samt om regeringens åtgärder i samband med informationen?

## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet, *bilagor A6.2.7–8*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Efter Iraks ockupation av Kuwait 1990 beslutade FN:s säkerhetsråd om sanktioner mot Irak enligt kapitel VII i FN-stadgan. Sanktionerna innebar ekonomisk isolering av landet. I princip all handel med Irak förbjöds genom resolution 661 (1990) den 6 augusti 1990. Genom resolution 986 (1995) den 14 april 1995 etablerades olja-för-mat-programmet.

Sommaren 2006 publicerades uppgifter på Sveriges Radios webbplats om att den svenska regeringen känt till att svenska företag varit inblandade i affärer som inneburit att sanktionerna kringgåts.

Inom Ekobrottsmyndigheten har förundersökning mot ett 15-tal svenska företag i fråga om agerande inom olja-för-mat-programmet pågått sedan den hösten 2006. Tjänstemän inom Utrikesdepartementet (UD), särskilt FN-delegationen, har förhörts inom ramen för utredningen. Förundersökningen avslutades under våren 2009.

Den 5 mars 2009 beslutade överåklagaren vid Riksenheten mot korruption att väcka åtal mot tre chefer vid ett svenskt företag inom fordonstillverkningsindustrin med ansvarsyrkande om grovt sanktionsbrott. Förundersökningen är omfattande och innehåller uppgifter från bl.a. UD-tjänstemän och ledande FN-tjänstemän.

Den 6 oktober 2009 genomförde tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli ett besök vid Riksenheten mot korruption i syfte att ta del av uppgifter ur förundersökningsmaterialet.

Under våren 2010 genomförs, enligt uppgift från ansvarig statsåklagare vid Riksenheten mot korruption, kompletteringar av förundersökningen som kan komma att följas av åtal mot företrädare för ytterligare ett svenskt företag inom fordonstillverkningsindustrin.

### *Gällande ordning m.m.*

#### **Regeringsformen**

11 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om rättskipning och förvaltning. I 13 § första stycket ges regeringen rätt att genom nåd efterge eller mildra ingrepp som beslutats av myndighet. Enligt 13 § andra stycket får regeringen, när synnerliga skäl föreligger, förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning inte ska äga rum (s.k. abolition). I motiven till denna föreskrift om abolition betonades att beslut därom kan innebära att en enskild person utpekats som skyldig till en brottslig gärning utan att någon domstol har tagit ställning i frågan, och att institutet bl.a. därför borde handhas med största försiktighet (SOU 1972:15 s. 201).

10 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Enligt 6 § andra stycket ska regeringen fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

I motiven till bestämmelsen anges dels att med utrikesärenden menas ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer, dels att bestämmelsens sista mening enligt justitieministern innebär att överläggningar ska ske såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl (prop. 1973:90 s. 367). Enligt ett uttalande från konstitutionsutskottet tyder förarbetena till regeringsformen på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggningar inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur (bet. 1999/2000:KU20 s. 17). Grundlagberedningen uttalade att även de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken omfattades av uttrycket ”utrikespolitiska förhållanden” (SOU 1972:15 s. 187).

Utrikesnämnden består enligt 10 kap. 7 § regeringsformen av talmannen samt nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han har förfall, statsministern.

Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen ska chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en annan myndighet. Grundlagberedningen uttalade att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse och att det därför alltjämt finns ett behov av att säkra en utrikespolitiskt betingad enhetlig överblick över ärenden av detta slag. Beredningen uttalade därtill att en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket (SOU 1972:15 s. 188).

### **Brottsbalken**

I 2 kap. brottsbalken finns bestämmelser om tillämpligheten av svensk lag. För brott som begåtts i Sverige döms efter svensk lag och vid svensk domstol. Det gäller också om det är ovisst var ett brott har begåtts men det finns skäl att anta att det har begåtts här. Vidare gäller detsamma för brott som begåtts utanför Sverige av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Härutöver finns ytterligare bestämmelser om när svensk domsrätt gäller.

17 kap. brottsbalken innehåller bestämmelser om brott mot allmän verksamhet m.m. Ett sådant brott är bestickning som avses i 7 § och som innebär att till arbetstagare eller annan som avses i 20 kap. 2 § brottsbalken lämnas, utlovas eller erbjuder för denne själv eller för annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen. I sistnämnda paragraf definieras vilka som kan göra sig skyldiga till mutbrott. Bland dessa finns numera (SFS 1999:197, som trädde i kraft den 1 juli 1999) främmande stats ministrar, ledamöter av främmande stats lagstiftande församling eller ledamöter av främmande stats organ motsvarande styrelser, verk, nämnder, kommittéer eller andra sådana myndigheter som hör till staten eller till kommun, landsting eller kommunalförbund eller någon som utan att inneha anställning utövar främmande stats myndighet eller utländskt skiljemannauppdrag. För åtal krävs i vissa fall (17 kap. 17 §) att brottet anges till åtal av arbets- eller uppdragsgivaren till den som utsatts för bestickningen eller att åtal är påkallat från allmän synpunkt. Det gäller bl.a. sådana ledamöter av främmande stats organ som nämnts, men inte främmande stats ministrar eller ledamöter av främmande stats lagstiftande församling.

#### *Enskildas skyldighet att rapportera brott*

Enligt 23 kap. 6 § brottsbalken föreligger en allmän medborgerlig skyldighet att anmäla vissa brott som är å färde i följande fall: mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge, rån, grovt rån, grov skadegörelse, mordbrand, sabotage, spridning av gift och smitta, penningförfalskning, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, myteri, rymning under beredskapstillstånd eller krig.

Någon sådan skyldighet att anmäla brott finns inte föreskriven för brottet bestickning.

#### *Myndigheters skyldighet att rapportera brott*

Någon generell bestämmelse eller författning om att myndigheter ska rapportera brott till andra myndigheter eller regeringen finns inte. Det finns dock anledning att anta att vissa generella författningar indirekt innebär en skyldighet för förvaltningsmyndigheter att informera behöriga myndigheter om eventuella brott eller misstankar om brott och oegentligheter.

Enligt 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) gäller att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Vidare anges i samma förordning bl.a. att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (3 §).

Specifika författningar kan däremot innehålla bestämmelser om anmälan om brott som föreskriver att myndigheter har ett ansvar för att anmäla brott och misstanke om brott till polismyndighet eller åklagare.

Enligt 22 § lagen om offentlig anställning är en arbetsgivare under vissa förutsättningar skyldig att göra en åtalsanmälan mot en arbetstagare som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott. Skyldigheten gäller om brottsmisstanken avser brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken (tjänstefel och mutbrott) eller brott enligt 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken (brott mot tystnadsplikt). Denna skyldighet gäller även vid andra brott om det kan antas att påföljden vid en fällande dom kan komma att bestämmas till annat än böter.

Ett annat exempel följer av bestämmelsen i 9 § polislagen (1984:387) om polismäns rapporteringsskyldighet som stadgar att när en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, ska han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Av paragrafens andra stycke framgår att det finns möjlighet för polismannen att under vissa förutsättningar lämna rapporteftergift. Detta gäller om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.

Även i polisförordningen finns vissa bestämmelser om rapporteringsskyldighet (4 kap. 5–7 §§ polisförordningen). Dessa gäller i första hand för polismän men i viss mån även för andra anställda inom polisen.

### *Regeringens skyldighet att rapportera brott*

Bestämmelser i regeringsformen eller i annan lag om skyldighet för regeringen eller enskilda statsråd att anmäla brott eller misstankar om brott och oegentligheter saknas. Såsom enskilda medborgare åvilar enskilda statsråd samma skyldighet att rapportera brott som andra (se ovan).

I en kommentar till grundlagarna anförs att legalitetsprincipen, alltså den gamla principen om all maktutövning lagbundenhet, inte bara gäller domstolarna och förvaltningsmyndigheter utan även regering och riksdag. Stadgandet tillkom efter ett påpekande av Riksdagens ombudsmän att vid sidan av den fria åsiktsbildningen och den allmänna rösträtten borde såsom särskilt utmärkande för den svenska folkstyrelsen nämnas att den underkastar sig lagens band (se Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 54).

### *Bestämmelser om internationella sanktioner*

Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner innehåller föreskrifter om genomförandet av bl.a. internationella sanktioner som beslutats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN-stadgan.

Enligt 1 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner gäller att sanktioner får föreskrivas för att genomföra internationella sanktioner som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga eller som har beslutats i överensstämmelse med



bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Vidare stadgas i 3 § bl.a. att regeringen får förordna att sanktioner enligt denna lag ska genomföras med anledning av ett beslut eller en rekommendation som avses i 1 § samt att detta förordnande ska överlämnas till riksdagen för godkännande.

Enligt 4 § i lagen gäller att för att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § får regeringen meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en blockerad stat i fråga om utlänningars vistelse här i landet, in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, trafik eller undervisning och utbildning. Ett förbud får inte gälla egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

Påföljderna för överträdelser av sanktionsbestämmelserna finns för svensk del i 8 § första stycket. Där anges bl.a. att den som uppsåtligt bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Enligt 8 § andra stycket gäller att också den som bryter mot förbud i förhållande till tredje land i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med stöd av artikel 60 eller artikel 301 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, eller före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1.

Av 8 § tredje stycket framgår dels att det enligt samma paragraf inte ska dömas till ansvar om brottet är ringa, dels att det inte heller ska dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i samma paragraf.

Åtal får enligt 10 § bara väckas efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Riksåklagaren har fått sådant bemyndigande.

Enligt 15 § ska regeringen i Svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen och för vilka straffansvar gäller här i landet direkt enligt 8 § andra stycket.

### *Folkrättsliga förpliktelser*

Att Sverige är folkrättsligt förpliktigt att godta och verkställa beslut av FN:s säkerhetsråd innebär ett ansvar för Sverige som stat. Vilka åligganden den svenska regeringen eller enskilda invånare har enligt intern svensk rätt är ur ett strikt folkrättsligt perspektiv däremot mindre relevant. Att beslut måste fattas eller lagstiftningsåtgärder vidtas på nationell nivå för att Sverige på ett tillfredställande sätt ska kunna leva upp till en given

folkrättslig förpliktelse är alltså inte något som påverkar det folkrättsliga ansvarsförhållandet. Inom den internationella rätten (jfr Antonio Cassese, *International Law*, 2:a uppl., 2005, s. 217 och Malcolm Evans (red.), *International Law*, 2:a uppl., 2006, s. 424 f.) existerar den grundläggande principen att en stat inte kan hänvisa till sin interna rättsordning, med vissa undantag (se nedan), för att rättfärdiga sin underlåtenhet att uppfylla en folkrättslig förpliktelse.

Principen är, när det gäller överenskommelser mellan stater, även traktatfäst i artikel 27 i 1969 års Wienkonvention som stadgar dels att en part inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat, dels att denna regel ej inskränker tillämpningen av artikel 46<sup>5</sup> i samma konvention (SÖ 1975:1 s. 29).

Nedan ges en mer detaljerad redogörelse kring FN-stadgan, sanktionssystemet, säkerhetsrådets resolutioner som grund för folkrättsliga förpliktelser och de resolutioner som är relevanta för granskningsärendet.

### **FN-stadgan**

FN-stadgan trädde i kraft den 24 oktober 1945. Sverige anslöt sig till FN den 19 november 1946. I stadgans inledningskapitel anges FN:s mål och principer. Målen är, förutom att upprätthålla internationell fred och säkerhet, bl.a. att åstadkomma internationell samverkan i att lösa internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art samt i att befordra och främja aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla. Bland principerna nämns i artikel 2.2 att alla medlemmar ärligt (*in good faith* eller *bona fide*, se nedan) ska fullgöra de skyldigheter som de tagit på sig enligt stadgan. De ska också ge FN allt bistånd i varje åtgärd som organisationen företar i överensstämmelse med stadgan. Ingen bestämmelse i stadgan ska berättiga FN att ingripa i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats egen behörighet, men den principen ska inte hindra tvångsåtgärder enligt kapitel VII.

### **Föreskrifter i FN-stadgan och i säkerhetsrådsresolutioner**

Kapitel V i FN-stadgan innehåller bestämmelser om säkerhetsrådet. Enligt artikel 25 samtycker FN:s medlemmar till att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med stadgan.

I kapitel I finns bestämmelser om organisationens ändamål och grundsatser. I artikel 2.7 finns grundsatsen att ingen bestämmelse i stadgan berättigar FN att ingripa i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats

<sup>5</sup> I konventionens artikel 46.1–2 förtydligas *dels* att den omständigheten att en stats samtycke till att vara bunden av en traktat har lämnats med överträdelse av en bestämmelse i dess interna rätt angående behörighet att ingå traktater, inte kan åberopas av staten som grund för samtyckets ogiltighet, såvida inte överträdelsen var uppenbar och berörde en regel i dess interna rätt av grundläggande betydelse, *dels* att en överträdelse anses uppenbar om den skulle vara objektivt tydlig för varje stat som uppträder i saken i överensstämmelse med normal praxis och i ärligt uppsåt, dvs. *bona fide* (jfr prop. 1974:158 s. 46–49).

egen behörighet eller kräver att medlemmarna hänskjuter sådana frågor till lösning enligt stadgan, men denna grundsats ska inte utgöra hinder för vidtagande av tvångsåtgärder enligt kapitel VII.

Kapitel VII handlar om inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar och ger säkerhetsrådet befogenhet att besluta om åtgärder för att ge verkan åt dess beslut. Sådana åtgärder kan vara olika former av sanktioner eller avbrytande av diplomatiska förbindelser enligt artikel 41 eller bruk av vapenmakt enligt artikel 42.

FN:s säkerhetsråd kan under vissa förhållanden bl.a. anta resolutioner om sanktioner av icke militär natur i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet (artikel 39). Resolutioner om sådana sanktioner har sin rättsliga grund i FN-stadgans kapitel VII och kan innehålla bindande beslut eller rekommendationer riktade till medlemsstaterna.

En rekommendation av rådet är däremot endast en uppmaning till medlemsstaterna utan beslutets bindande kraft (bet. 2005/06:KU20 s. 72 f.).

Medlemsstaternas förpliktelser enligt FN-stadgan har företräde framför deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse i händelse av konflikt mellan förpliktelserna (artikel 103).

En stat som är medlem i FN är skyldig att, förutom i synnerligen speciella undantagsfall<sup>6</sup>, godta och verkställa säkerhetsrådets bindande beslut (artiklarna 25 och 103).

För att de resolutioner om sanktioner som har antagits av FN:s säkerhetsråd ska bli tillämpliga i de stater som är medlemmar i EU krävs antingen åtgärder på gemenskapsnivå i form av en förordning eller att nationella åtgärder vidtas. Om gemenskapen har kompetens på området genomförs sanktioner som har antagits av FN:s säkerhetsråd i allmänhet genom rådsförordningar. Sådana förordningar är bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat, och någon nationell lagstiftningsåtgärd är inte tillåten i de frågor som regleras av förordningarna.

### **Säkerhetsrådets resolutioner som folkrättsliga förpliktelser**

En aspekt av de förpliktelser som uppkommer i och med att säkerhetsrådet antar resolutioner som innehåller bindande beslut är hur innebörden av sådana förpliktelser rätteligen ska tolkas. I förevarande granskningsärende uppkommer frågan om hur de aktuella resolutionerna bör tolkas för att Sverige ska anses agera i enlighet med sina folkrättsliga förpliktelser.

Vid en sådan tolkning kan i många fall den s.k. bona fide-principen bli betydelsefull (jfr Michael Wood, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, Max Planck Year Book of United Nations Law, 1998). FN-stadgans artikel 2.2 föreskriver uttryckligen att denna princip gäller för uppfyllandet av medlemsstaternas förpliktelser enligt FN-stadgan, men mer allmänt torde den även kunna sägas vara en del av den internationella sed-

<sup>6</sup> Ett exempel på ett sådant undantagsfall torde vara då verkställandet av en resolution skulle strida mot vad som brukar benämnas *jus cogens*, dvs. några av de allra mest grundläggande rättsprinciperna inom den internationella sedvanerätten (Antonio Cassese, *International Law*, 2:a uppl., 2005, s. 206).

vanerätten avseende tolkningen av traktatsförpliktelser (jfr Malcolm Evans (red.), *International Law*, 2:a uppl., 2006, s. 199). Även denna princip är, när det gäller överenskommelser mellan stater, traktatfäst i artikel 31.1 i 1969 års Wienkonvention som stadgar att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte (SÖ 1975:1 s. 33).

I en kommentar till FN-stadgans folkrätt anges att principen innebär att parterna i folkrättsliga relationer ska fullgöra sina förpliktelser på ett ärligt och uppriktigt sätt och bl.a. avstå från långsökta tolkningar av tillämpliga normer på bekostnad av de syften som ligger bakom normerna i fråga (Ove Bring, FN-stadgans folkrätt, 1992, s. 260).

### *Aktuella sanktionsresolutioner*

Som en reaktion på Iraks invasion av Kuwait den 2 augusti 1990 antog FN:s säkerhetsråd under 1990-talet en rad resolutioner, vilka gav upphov till förpliktelser för FN:s medlemsstater. Ett flertal av dessa resolutioner rörde omvärldens fortsatta förbindelser med Irak och låg i linje med säkerhetsrådets uttalade syfte att införa omfattande ekonomiska och handelsrelaterade sanktioner gentemot Irak. Dessa sanktioner fick efterhand en delvis annan karaktär då Irak, efter beslut av säkerhetsrådet, med de speciella restriktioner som följde med det s.k. olja-för-mat-programmet tilläts sälja olja för att kunna importera varor som ansågs nödvändiga för att förbättra den humanitära situationen i landet. Av de sanktioner som berörde handel med Irak är de mest centrala resolutionerna i förevarande ärende säkerhetsrådets resolutioner 661, 687 och 986.

Ovan nämnda resolutioner innehöll bl.a. beslut om ekonomiska och handelsrelaterade sanktioner gentemot Irak, vilka innebar att Sverige blev folkrättsligt bundet att i enlighet med säkerhetsrådets beslut vidta nödvändiga åtgärder för att ge effekt åt dessa sanktioner.

### **Resolution 661**

Enligt paragraf 3 b i resolution 661 (1990) gäller, enligt en översättning av resolutionen som UD genomfört (jfr prop. 1990/91:48 s. 13–14), att säkerhetsrådet beslutar att alla stater ska förhindra ”varje befattning av egna medborgare eller inom eget territorium som skulle främja eller är ägnad att främja utförsel eller omlastning av varor från Irak eller Kuwait; och varje befattning från egna medborgare eller av egna fartyg eller inom eget territorium med varor med ursprung i Irak eller Kuwait och utförsel därifrån efter dagen för förevarande resolution, inklusive i synnerhet all överföring av kapital till Irak eller Kuwait i och för sådana verksamheter eller handlanden”.

Av paragraf 4 i samma resolution framgår att ”ingen stat får för Iraks regering eller för något kommersiellt eller industriellt företag eller allmän inrättning i Irak eller Kuwait göra tillgängligt kapital eller andra finansi-

ella eller ekonomiska resurser och skall hindra egna medborgare och alla personer inom eget territorium från att från territoriet föra ut eller på annat sätt göra tillgängligt för den regeringen eller sådana företag sådant kapital eller sådana resurser och från att översända andra tillgångar till fysiska personer inom Irak eller Kuwait, med undantag för betalningar uteslutande för rent medicinska eller humanitära syften och, under humanitära omständigheter, livsmedel”.

Av paragraf 6 framgår vidare att säkerhetsrådet beslutar att i enlighet med 28 § i den provisoriska arbetsordningen för säkerhetsrådet tillsätta en kommitté [*sanktionskommittén*, utskottets anm.] inom säkerhetsrådet som består av alla medlemmar av rådet för att dels granska de rapporter om framsteg i genomförandet av förevarande resolution som kommer att läggas fram av generalsekreteraren, dels begära från varje stat ytterligare information om åtgärder som de har vidtagit och som gäller genomförandet av föreskrifterna i förevarande resolution. Kommittén skulle även rapportera till rådet om sitt arbete med observationer och rekommendationer.

Av paragraf 7 framgår att säkerhetsrådet uppmanar alla stater att till fullo samarbeta med kommittén i fullgörandet av dess uppgift, däribland att förse den med sådana upplysningar som kommittén kan komma att begära för verkställandet av förevarande resolution.

### **Resolution 687**

Av punkt 29 i resolution nr 687 (1991) framgår, enligt en översättning av resolutionen som UD genomfört (jfr prop. 1992/93:229 s. 27), att säkerhetsrådet beslutar ”att alla stater, inklusive Irak, skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att inga rättsanspråk görs på yrkande av Iraks regering eller någon fysisk eller juridisk person i Irak eller av någon person som gör anspråk genom eller till fördel för någon sådan fysisk eller juridisk person i samband med kontrakt eller annan transaktion vars fullgörande påverkades av åtgärder vidtagna av säkerhetsrådet i resolution 661 (1990) och relaterade resolutioner”.

### **Resolution 986<sup>7</sup>**

Av paragraf 1 a–b i resolutionen framgår bl.a. att säkerhetsrådet tillåter stater, oaktat bestämmelserna i paragraferna 3 a–b och 4 i resolution 661 (1990) och senare relevanta resolutioner, att möjliggöra importen av olja och oljeprodukter från Irak för de syften som anges i resolutionen samt i enlighet med följande villkor: a) dels ett godkännande av den kommitté som inrättades genom resolution 661 (1990) i syfte att säkerställa insyn i varje transaktion och dess överensstämmelse med andra bestämmelser i denna resolution, b) dels betalning av hela beloppet för varje inköp av

<sup>7</sup> Någon översättning av resolutionen genomförd inom UD finns inte att tillgå. Nedanstående redogörelse av resolutionens bestämmelser bygger därför på en översättning som är genomförd vid konstitutionsutskottets kansli.

Iraks olja och oljeprodukter direkt av köparen i den berörda staten till det spärrade konto som ska fastställas av generalsekreteraren vid tillämpningen av denna resolution.

Av paragraf 8 första stycket följer att säkerhetsrådet dels beslutar att medel på det spärrade kontot ska användas för att möta de humanitära behoven hos den irakiska befolkningen och för andra ändamål som följer därav, dels uppmanar generalsekreteraren att använda de medel som deponerats på det spärrade kontot i enlighet med det som framgår av bestämmelserna under artikel 8 a–g.

### *EU-rättsliga förpliktelser*

Sverige är medlem av EU och är därför förpliktigt att agera i enlighet med EU-rätten, som har företräde framför nationell rätt och således även svensk rätt (bet. 1994/95:KU17 s. 5).

Förordningar som antagits av rådet har, som det stadgas i artikel 288 EU-fördraget<sup>8</sup>, allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Några nationella lagstiftningsåtgärder är inte tillåtna i de frågor som regleras av en sådan förordning, såvida det inte särskilt föreskrivs i den aktuella förordningen (jfr Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, Europarättens grunder, 3:e uppl., 2007, s. 29 och bet. 2005/06:KU20 s. 72 f.).

Likt förpliktelserna gentemot FN så är det i fråga om EU-rätten centralt att, förutom konstaterandet om bundenhet, utreda hur de aktuella förpliktelserna ska uttolkas. I förevarande fall närmare bestämt hur förordningar antagna av Europeiska unionens råd rätteligen ska tolkas. Inom EU-rätten torde bona fide-principen kunna sägas komma till uttryck genom den s.k. lojalitetsprincipen som återfinns i den direkt tillämpliga<sup>9</sup> artikel 4.3 EU-fördraget och stadgar att unionen och medlemsstaterna enligt principen om lojalt samarbete ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen samt att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutions akter. Därtill stadgas att medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.<sup>10</sup>

Genom EU-domstolens rättspraxis har även principen om företräde vuxit fram med innebörden att samtliga myndigheter och domstolar i medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet. EU-rättens anspråk på företräde gäller även i förhållande till medlemsstaternas

<sup>8</sup> EUT C 115, 9.5.2008, s. 171.

<sup>9</sup> Angående tillämpligheten se mål C-105/03, Pupino (REG 2005, s. I-5285) och Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, Europarättens grunder, 3:e uppl., 2007, s. 102 f.

<sup>10</sup> EUT C 115, 9.5.2008, s. 18.

konstitutionella bestämmelser (jfr prop. 2007/08:168 s. 74). Vid en EU-rättslig bedömning blir EU-domstolens praxis på området central (jfr artikel 19 EU-fördraget).

### **EG-förordningar om sanktioner mot Irak**

Den 17 december 1996 beslutade Europeiska unionens ministerråd om rådets förordning (EG) nr 2465/96 om avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna mellan Europeiska gemenskapen och Irak.<sup>11</sup> Förordningen upphävdes den 7 juli 2003 genom beslut i rådet.<sup>12</sup>

Artikel 1 i förordningen förbjuder införsel till gemenskapens territorium av alla varor och produkter som har sitt ursprung i eller som kommer från Irak, export till Irak av alla varor och produkter som har sitt ursprung i, som kommer från eller som har transiterats genom gemenskapen samt tillhandahållande av icke-finansiella tjänster som främjar Iraks ekonomi.

Undantag från ovan nämnda förbud meddelas bl.a. i artikel 2.1b som föreskriver att införsel till gemenskapens territorium av olja och oljeprodukter med ursprung i Irak inte är förbjuden när Iraks export har godkänts i enlighet med säkerhetsrådets resolution 986 (1995) och på de betalningsvillkor som fastställts av den kommitté som inrättats genom säkerhetsrådets resolution 661 (1990).

Av förordningens artiklar 7.1–2 framgår att kommissionen och medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att denna förordning genomförs samt underrätta varandra om vilka åtgärder som vidtagits när det gäller embargot mot Irak och överlämna andra relevanta uppgifter som rör denna förordning, såsom förteckningen över oljebolag som tillåts handla direkt med den kommitté som inrättats enligt säkerhetsrådets resolution 661 (1990), överträdelse och andra genomförandeproblem samt avgöranden från nationella domstolar.

Artikel 7.3 föreskriver att varje medlemsstat ska fastställa vilka sanktioner som ska införas om bestämmelserna i denna förordning överträds.

I rådets förordning (EEG) nr 3541/92 av den 7 december 1992 om förbud mot att tillmötesgå irakiska krav i samband med kontrakt och transaktioner som omfattas av FN:s säkerhetsråds resolution 661 (1990) och därmed förknippade resolutioner,<sup>13</sup> finns bestämmelser om förbud mot uppfyllande av rättsanspråk. Denna förordning gäller fortfarande.

Enligt förordningens artikel 2 åläggs ett förbud inom gemenskapen och för varje medborgare i en medlemsstat och varje juridisk person som är registrerad eller etablerad under en medlemsstats lagstiftning att tillmötesgå krav eller vidta åtgärder för att tillmötesgå krav som är resultat av eller har samband med ett kontrakt eller en transaktion som helt eller del-

<sup>11</sup> EGT L 337, 27.12.1996, s. 1–3.

<sup>12</sup> Jfr artikel 17 i rådets förordning (EG) nr 1210/2003, EUT L 169, 8.7.2003, s. 6–23.

<sup>13</sup> EGT L 361, 10.12.1992, s. 1–3.

vis, direkt eller indirekt, berörs av de åtgärder som beslutats i enlighet med Säkerhetsrådets resolution 661 (1990) och därmed förknippade resolutioner.

Förbudet gäller krav som ställs av varje fysisk eller juridisk person som befinner sig i Irak eller som agerar genom en fysisk eller juridisk person i Irak, direkt eller indirekt agerar för en eller flera fysiska eller juridiska personer i Irak, utnyttjar en överlåtelse av rättigheter till förmån för, eller ställer krav genom en eller flera fysiska eller juridiska personer i Irak, avses i punkt 29 i Säkerhetsrådets resolution 687 (1991) eller framställer ett krav till följd av eller i samband med betalningen av en finansiell garanti eller motgaranti till en eller flera av ovannämnda fysiska eller juridiska personer.

Artikel 3 i förordningen stadgar om undantag från de förbud som gäller enligt artikel 2. Av artikel 3a–f framgår att förbud inte ska gälla för

- *a) krav i samband med kontrakt eller transaktioner*, med undantag för finansiella garantier och motgarantier, om de fysiska eller juridiska personer som avses i artikel 2 kan visa inför domstol i en medlemsstat att parterna godtog kravet före antagandet av de åtgärder som beslutats i enlighet med Säkerhetsrådets resolution 661 (1990) och därmed förknippade resolutioner, och att dessa åtgärder inte har haft någon verkan på kravets förekomst eller innehåll
- *b) krav på utbetalningar som omfattas av ett försäkringsavtal* och som avser en händelse som ägt rum före antagandet av de åtgärder som avses i artikel 2, eller som omfattas av ett försäkringsavtal i en medlemsstat där sådan försäkring är obligatorisk
- *c) krav på utbetalning av belopp som betalats in på ett konto* vilket spärrats till följd av de åtgärder som avses i artikel 2, under förutsättning att sådan utbetalning inte gäller belopp som betalats som garanti för de kontrakt som avses i artikel 2
- *d) krav som gäller arbetskontrakt* och som omfattas av en medlemsstats lagstiftning
- *e) krav på betalning för varor*, om de personer som avses i artikel 2 kan visa inför domstol i en medlemsstat att varorna exporterats före antagandet av de åtgärder som beslutats i enlighet med Säkerhetsrådets resolution 661 (1990) och därmed förknippade resolutioner, och att dessa åtgärder inte har haft någon verkan på kravets förekomst eller innehåll
- *f) penningfordringar*, om de personer som avses i artikel 2 kan visa inför domstol i en medlemsstat att dessa belopp utgör fordran för ett lån som tecknades före antagandet av de åtgärder som beslutats i enlighet med Säkerhetsrådets resolution 661 (1990) och därmed förknippade resolutioner, och att dessa åtgärder inte har haft någon verkan på kravets förekomst eller innehåll.



I artikel 5 anges att varje medlemsstat ska fastställa vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning.

### *Uppgifter i medier*

#### **Ambassadmeddelande**

I ett meddelande från Sveriges ambassad i Amman den 3 december 2000, instämplat på UD samma dag, uppgavs att irakiska myndigheter i ökande omfattning tvingat företag som tecknar kontrakt med Irak under oil-for-food-programmet att ta ut överpriser för sina produkter, varigenom medel frigjordes som irakierna i efterhand krävde ersättning för i form av varor eller i kontanta medel på Irakkontrollerade konton. På det sättet kunde den irakiska regimen i strid med gällande bestämmelser skaffa sig betydande inkomster vars användning inte kontrollerades av FN:s sanktionskommitté (jfr *bilaga A6.2.2*).

#### **Kännedom om särskilda olagliga avgifter vid affärer med Irak**

Sensommaren 2006 publicerades uppgifter på Sveriges Radios webbplats om att irakiska ministrar vid en internationell handelsmessa framfört officiella krav på särskilda (och olagliga) avgifter för alla företag som önskade göra affärer med Irak. Enligt uppgift deltog svenska regeringstjänstemän och anställda på Exportrådet vid mässan. Uppgifterna om att UD och Exportrådet kände till det officiella kravet om särskilda avgifter bekräftades av en representant för branschorganisationen Swecare. Enligt dåvarande kabinettssekreterare framgick det inte av den rapportering UD fick i frågan att svenska företag hade varit engagerade i den här typen av brottslighet samt att regeringen därför nöjde sig med att lämna över information till FN.

Med anledning av ovannämnda uppgifter och publiceringen av ett tidigare hemligstämt dokument från den svenska representationen vid FN (jfr *bilaga A6.2.3*) har även Norges roll i frågan aktualiserats i ett flertal artiklar publicerade på Sveriges Radios webbplats den 22 augusti 2006.

#### **Svenska myndigheters kontakt med lastbilstillverkare**

Hösten 2008 publicerades uppgifter om att en svensk lastbilstillverkare hade getts klartecken av svenska myndigheter att anlita ett ryskt bolag i syfte att sköta vissa affärer med Irak när landet fortfarande löd under FN-sanktioner i början av 2000-talet.

I en intern promemoria upprättad vid den nämnda lastbilstillverkaren anförs att företaget dels informerat tjänstemän på UD om planerna på att anlita ett ryskt bolag i syfte att genomföra affärer med Irak, dels kontaktat Kommerskollegium och därifrån erhållit information om att det planerade tillvägagångssättet var lagligt (se *bilaga A6.2.4*).

### *Straffrättsliga förfaranden*

Den 5 mars 2009 beslutade den dåvarande ansvariga överåklagaren vid Riksenheten mot korruption att väcka åtal mot tre chefer vid ett svenskt företag inom fordonstillverkningsindustrin med ansvarsyrkande om grovt sanktionsbrott. Under våren 2010 genomförs enligt uppgift från nu ansvarig statsåklagare vid Riksenheten mot korruption kompletteringar av förundersökningen som kan komma att följas av åtal mot företrädare för ytterligare ett svenskt företag inom fordonstillverkningsindustrin.

På uppdrag av utskottet har riksdagens utredningstjänst sammanställt en promemoria med en utredning om resultatet av de förundersökningar som avslutats eller fortfarande pågår i Europa i olja-för-mat-programmets kölvatten och de anklagelser om uppblåsta kontrakt eller bestickning som riktades mot flera företag runt om i Europeiska unionen och världen. Promemorian bifogas (*bilaga A6.2.5*) och relevanta delar sammanfattas nedan.

I utredningstjänstens promemoria hänvisas bl.a. till *Volckerrapporten*, dvs. den rapport som sammanställdes av FN:s undersökningskommission för olja-för-mat-programmet. Kommissionen tillsattes av FN:s säkerhetsråd i enlighet med resolution 1538 (2004). Kommissionens slutrapport presenterades den 27 oktober 2005 och blev inofficiellt namngiven efter kommissionens ordförande. Rapporten avslöjade ett omfattande fusk med sanktionsreglerna. Minst 2 miljarder amerikanska dollar skulle enligt rapporten olagligt ha överförts till Saddam Husseins regim. Ett stort antal företag namnges i rapporten.

I några länder anges att de företag som omnämns i *Volckerrapporten* blev föremål för granskning från rättsvärdande myndigheter. Av utredningstjänstens promemoria framgår därtill att det i de flesta länderna inte pågår några utredningar, åtal eller rättegångar. I Schweiz, Storbritannien och USA har ett fåtal företag ålagts böter eller fått sina tillgångar beslagtagna. I vissa länder pågår fortfarande förundersökningar (jfr *bilaga A6.2.5*).

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt en redogörelse för händelseförloppet och genomförda åtgärder med avseende på regeringens och ansvariga statsråds handläggning av de omständigheter som framhålls i anmälan. Utskottet framhöll i sin skrivelse att redogörelsen särskilt bör beröra följande frågor:

- Mot bakgrund av promemorians redogörelse, vilka synpunkter kan anläggas i frågan huruvida regeringen och enskilda statsråd har några skyldigheter att anmäla misstanke om brott till åklagare?
- Delgavs den information som fanns i meddelandet från Sveriges ambasad i Amman daterad den 3 december 2000 (jfr *bilaga A6.2.2*) till regeringen eller något statsråd?

- Finns några ytterligare handlingar som berör det aktuella granskningsärendet utöver de i denna promemoria bifogade handlingarna (jfr *bilagor A6.2.2–3 och 6*)? Om ja önskar utskottet ta del av dessa handlingar.
- Var den information som regeringen fick från ambassaden i Amman av ett sådant slag att regeringen borde ha gjort en polisanmälan?
- Vilka åtgärder vidtog regeringen och ansvariga statsråd när dessa fick kännedom om de uppbåsta kontrakten under olja-för-mat-programmet?
- Hur säkerställdes att de åtgärder som vidtogs (jfr femte frågan ovan) var i enlighet med Sveriges internationella åtaganden, särskilt bestämmelserna i FN-stadgans artikel 25 och säkerhetsrådets resolutioner 661 och 986?
- Har regeringen lämnat information om förhållanden som avses i granskningsärendet till Utrikesnämnden?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar översändes den 15 februari 2010 en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet (UD) (bilaga A6.2.7).

I svarspromemorian anges inledningsvis att inför avgivande av svar till konstitutionsutskottet har relevanta handlingar i UD:s arkiv som inte redan redovisats i ärendet eftersökts. Vidare framhålls i promemorians inledning att ett antal tjänstemän i den dåvarande utrikesledningen, och som kan antas ha haft insyn i frågan, har tillfrågats, däribland dåvarande kabinettssekreteraren, statssekreteraren, utrikesråd, chefen för ministerkansliet samt dåvarande cheferna för enheten för global säkerhet (GS), Mellanöstern- och Nordafrikaenheten (MENA) samt rättsekretariatet för EG-rättsliga frågor. Avslutningsvis framgår av promemorians inledning dels att majoriteten av de tillfrågade med tanke på den långa tid som förflutit har haft oklara minnesbilder av ärendets hantering och inte kunnat bidra med någon mer substantiell information, dels att information som lämnats och bedömts vara relevant redovisas i samband med att konstitutionsutskottets frågor besvaras.

Vad gäller frågan om regeringen och enskilda statsråd har några skyldigheter att anmäla misstanke om brott till åklagare anføres i promemorian att Regeringskansliet inte har någonting att tillägga utöver det som framgår av konstitutionsutskottets utredning i ärendet.

Beträffande frågan om informationen som fanns i meddelandet från Sveriges ambassad i Amman daterat den 3 december 2000 har delgivits till regeringen eller något statsråd anges i promemorian att ingen av de tjänstemän som har tillfrågats i ärendet kan erinra sig att så skulle ha skett samt att UD har inte heller på annat sätt kunnat få bekräftat att så varit fallet. Vidare framgår av promemorian att statsrådet Leif Pagrotsky inte var involverad i hanteringen av sanktionsfrågor i allmänhet och heller inte i hanteringen av FN-sanktioner mot Irak, enligt uppgift från den dåvarande chefen för UD:s rättssekretariat för EG-rättsliga frågor (UD-ERS) som vid denna

tid hanterade sanktionslagstiftningen och vissa förvaltningsärenden om sanktioner. Därtill anges i promemorian att som framgår av delgivningen gick meddelandet från Amman även till ministerkansliet. I promemorian framhålls dock att även om en viss handling delgivits ministerkansliet innebär detta inte nödvändigtvis att ansvarig minister tagit del av den.

Vad gäller frågorna om dels huruvida den information som regeringen fick från ambassaden i Amman var av sådant slag att regeringen borde ha gjort en polisanmälan, dels vilka åtgärder regeringen och ansvariga statsråd vidtog när dessa fick kännedom om de uppblåsta kontrakten under olja-för-mat-programmet framhålls i promemorian att det inte kunnat bekräftas att vare sig regeringen eller ansvariga statsråd fått kännedom om den problematik kring olja-för-mat-programmet som beskrivs i meddelandet från ambassaden i Amman. I promemorian framhålls även att det inte finns några uppgifter om att regeringen eller ansvarigt statsråd skulle ha vidtagit några särskilda åtgärder efter det att problematiken blivit känd. Vidare anges i promemorian att de åtgärder som vidtogs inom UD då ambassaden i Amman först rapporterade om ”uppblåsta kontrakt under oil-for-food-programmet” framgår av handlingarna i ärendet, dvs. faxet från ambassaden i Amman, daterat den 3 december 2000, vidarebefordrat tillsammans med en instruktion, daterad den 21 september 2000, till FN-delegationen i New York, samt en skrivelse från FN-delegationen i New York, daterad den 15 januari 2001.

På frågan om hur man säkerställde att de åtgärder som vidtogs var i enlighet med Sveriges folkrättsliga förpliktelser framgår av svarspromemorian att Sverige alltid eftersträvar att i alla avseende agera med respekt för och i enlighet med sina internationella åtaganden, vilket innefattar lojal implementering av beslut om sanktioner och att en sådan implementering huvudsakligen sker inom ramen för den svenska sanktionslagstiftningen. Därtill anges i promemorian att huruvida ett visst förfarande är förenligt med sanktionslagstiftningen är en rättsfråga som i sista hand ska prövas av rättsvårdande myndigheter. Med avseende på handel med Irak inom ramen för olja-för-mat-programmet nämns vidare i promemorian att det fanns särskilda riktlinjer för UD:s medverkan vid export till Irak inom ramen för programmet vid tiden i fråga och att dessa särskilt angav att handel med Irak fick främjas enbart under förutsättning att sanktionsregelverket respekterades fullt ut. Riktlinjerna bifogas som en bilaga till svarspromemorian (jfr bilaga A6.2.7).

Slutligen framgår av svarspromemorian att regeringen inte lämnade information till Utrikesnämnden om de förhållanden som avses i granskningsärendet. I promemorian anges att ärendet uppenbarligen inte bedömdes röra en fråga av en sådan vikt och betydelse för riket och för svensk utrikespolitik att det fanns en skyldighet att underrätta och överlägga med Utrikesnämnden.

Mot bakgrund av de svar som lämnats i den första svarspromemorian beslutade utskottet den 4 mars 2010 att begära svar på följande kompletterande frågor.

- I den inom Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet upprättade svarspromemorian anförs att inga handlingar som rör det aktuella ärendet har anträffats utöver de som redan är kända för utskottet. Finns inom Regeringskansliet någon form av dokumentation i ärendet? Om det finns sådan dokumentation begär utskottet att få ta del av den.
- Mot bakgrund av bl.a. 10 kap. 8 § regeringsformen, vilka rutiner eller riktlinjer fanns vid den aktuella tidpunkten i Regeringskansliet för att säkerställa att information av det slag som fanns i meddelandet från ambassaden i Amman delgavs ansvarig minister?
- I beaktande av svaret på fråga 2, av vilket skäl delgavs ansvarig minister inte den information som fanns i meddelandet från ambassaden i Amman?
- Vilken kommentar kan göras i fråga om ansvaret för att ansvarig minister inte delgavs informationen i meddelandet från ambassaden i Amman?

Som svar översändes den 7 april 2010 en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A6.2.8).

I svarspromemorian anges på frågan om det inom Regeringskansliet finns någon form av dokumentation i ärendet att någon annan dokumentation än den som redan är känd för utskottet inte har kunnat påträffas, vad avser det aktuella ärendets handläggning inom UD.

Därtill framgår av svarspromemorian att, såsom framhölls i Regeringskansliet första svarsskrivelse (jfr bilaga A6.2.7), delgivningen av meddelandet från Amman till ministerkansliet inte nödvändigtvis kan tas till intäkt för att även ansvarig minister, vid tillfället i fråga Anna Lindh, tagit del av den.

Vidare framgår av promemorian att det inom UD:s verksamhet på löpande basis hanteras en mycket stor mängd information som på allehanda sätt kommer in till departementet (t.ex. inkom under 2009 ca 45 000 handlingar i form av skrivelser, kryptofax, fax m.m.) samt att även om antalet inkomna handlingar kanske inte var lika stort åren 2000 och 2001 så var informationsinflödet betydande även vid denna tid. Därtill framgår av svarspromemorian att det under dessa förutsättningar är givet att inte all information som kommer in till departementet kan delges den minister som ytterst ansvarar för det sakområde till vilket informationen kan hänföras och att ett urval av vilken information som ska hanteras på ministernivå måste ske. I promemorian anges dels att sällningen görs löpande av de tjänstemän som får informationen (givetvis med tillbörlig förankring hos ansvarig chef när detta krävs) och även på den politiska nivån, dels att detta upplägg är en förutsättning för att arbetet i organisationen ska fungera, övergripande och löpande. Därtill framgår av svaret att ingen av de vid tiden ansvariga tjänstemän som tillfrågats har kunnat erinra sig att

denna fråga anmäls för den ansvarige ministern då departementet genom skrivelsen från Amman uppmärksammades på saken, eller att skrivelsen delgetts ministern.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet önskar inledningsvis framhålla att granskningen i denna del utgjort en särskilt grannliga uppgift, bl.a. mot bakgrund av att straffrättsliga förfaranden i Sverige pågick och fortfarande pågår med anknytning till det som granskningsanmälningen berör. I en sådan situation framträder enligt utskottet två särskilt viktiga hänsyn. Ett är att utskottet bör undvika att utföra sin granskning på ett sätt som kan påverka de rättsliga förfarandena. Ett annat är att utskottet kan vilja försäkra sig om det bästa möjliga beslutsunderlaget. Avvägningen mellan dessa hänsyn får enligt utskottet bedömas från fall till fall.

Utskottet kan även konstatera att en ovanligt lång tid förflutit mellan de händelser ärendet berör och utskottets granskning. En bidragande orsak till dröjsmålet är utskottets strävan att så långt möjligt iaktta avstånd till ovanstående rättsliga förfaranden. Utskottet noterar vidare att redan anmälan berörde händelser som var avlägsna i tiden, vilket återspeglas i utskottets granskning.

I det nu aktuella fallet konstaterar utskottet att det inte har framkommit belägg för att ansvariga statsråd fått del av informationen om de omständigheter som granskningen avsett.

Utskottet har tidigare återkommande framhållit vikten av god dokumentation inom Regeringskansliet. Kraven på noggrann dokumentation och effektiv informationshantering, bl.a. i syfte att garantera att statsråd och regeringen delges relevant information, gäller allmänt sett oberoende av mängden handlingar som hanteras.

Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

## 6.3 Utrikesministerns ansvar för ett uttalande från den svenska ambassaden i Israel

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 24 augusti 2009 begärs att utskottet granskar Utrikesdepartementets ansvar för ett uttalande från den svenska ambassaden i Israel, *bilaga A6.3.1*.

Den 17 augusti 2009 publicerade Aftonbladet en artikel om illegal organhandel i Israel på tidningens kultursidor. Ambassadör Elisabet Borsiin Bonnier gjorde den 19 augusti 2009 ett uttalande på webbplatsen för den svenska ambassaden i Israel där hon, enligt anmälaren, skrev att publicer-

ingen av artikeln ”är lika chockerande för oss svenskar som den är för israeliska medborgare. Vi delar den bedrövelse som den israeliska allmänheten uttryckt. Ambassaden kan inte annat än klart ta avstånd från den.”

Enligt anmälaren innebär ambassadörens, som är representant för den svenska regeringen i Israel, uttalande ett ingrepp i den svenska tryck- och yttrandefrihetens censurförbud. Det är, enligt anmälaren, inte regeringens sak att uttala sig om vad som är lämpligt eller inte lämpligt att publicera. Anmälaren anför vidare att uttalandet på ambassadens webbplats är det enda officiella uttalandet från en representant för Utrikesdepartementet. Utrikesminister Carl Bildt kommenterade ärendet på sin blogg den 20 augusti. Även Bildts pressekreterare har, enligt anmälaren, uttalat sig i ärendet.

Anmälaren vill att utskottet granskar regeringens agerande i samband med uttalandet från den svenska ambassadören i Israel. Förutom att granska regeringens ansvar för uttalandet bör utskottet också ge svar på bl.a. följande frågor.

- Vilka instruktioner finns för ambassader kring hur de ska agera i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor? Om det finns sådana instruktioner, hur har de följts i detta fall?
- Vilka typer av uttalanden kan räknas som officiella från regeringen? Uttalanden av pressekreterare? Blogginlägg från regeringsledamöter?

Anmälaren hänvisar även till ett uttalande som gjordes av konstitutionsutskottet 2007 med anledning av granskningen av Utrikesdepartementets agerande i tryckfrihetsfrågor i samband med publiceringen av de s.k. Muhammedkarikatyrerna, och vill ha svar på frågan om vilka lärdomar Utrikesdepartementet har dragit av det citerade uttalandet från konstitutionsutskottet.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior från Utrikesdepartementet (*bilagor A6.3.2–3*). Vissa av uppgifterna i promemoriorna omfattas av sekretess och har därför uteslutits ur bilagorna.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

#### **Artikeln i Aftonbladet**

Den 17 augusti 2009 publicerade Aftonbladet en artikel med rubriken ”Våra söner plundras på sina organ” på kultursidorna. Artikeln lades även ut på Aftonbladets webbplats.<sup>14</sup> I artikeln skriver journalisten Donald Boström om misstänkt organhandel på Västbanken och i Gaza. I artikeln framförs anklagelser från palestinier mot israelisk militär för att stjäla

<sup>14</sup> Se [www.aftonbladet.se](http://www.aftonbladet.se).

kroppsdelar från sina offer. Boström beskriver vidare hur han själv bevittnade hur en ung allvarligt skottskadad man som förts bort av den israeliska militären, fördes tillbaka död fem dagar senare. Mannen ska då ha varit uppskuren från buken till hakan och därefter ihopsydd. Aftonbladet publicerade även ett fotografi av mannen. Av artikeln framgår att de händelser Boström bevittnade ägde rum 1992.

### **Pressmeddelandet från ambassaden i Israel**

Den 19 augusti 2009 publicerade Sveriges ambassad i Israel på sin webbplats ett pressmeddelande med följande lydelse.<sup>15</sup>

#### **Media allegations on organ trafficking**

On 17 August the Swedish daily Aftonbladet published an article on alleged organ trafficking in Israel. It related, inter alia, claims from individual Palestinians that organs had been stolen from captured Palestinians. The given sources, and a photograph of a dead Palestinian man, pertain to an incident in 1992.

The article in the Swedish newspaper Aftonbladet is as shocking and appalling to us Swedes, as it is to Israeli citizens. We share the dismay expressed by Israeli government representatives, media and the Israeli public. This Embassy cannot but clearly distance itself from it.

Just as in Israel, freedom of the press prevails in Sweden. However, freedom of the press and freedom of expression are freedoms which carry a certain responsibility. It falls on the editor-in-chief of any given newspaper.

EBB

Ambassador

### **Carl Bildts blogg**

Den 20 augusti 2009 kommenterade utrikesminister Carl Bildt den mediestorm som följde efter Aftonbladets artikel på sin blogg, *Alla Dessa Dagar*.<sup>16</sup> Bildt skrev:

På sina håll i Israel har man begärt att vi på ett eller annat sätt skulle ta offentligt avstånd från denna artikel eller t o m ingripa för att förhindra att en sådan artikel skulle kunna publiceras.

Men så fungerar inte vårt land – och skall inte heller göra det.

Skulle jag ägna mig åt att korrigera alla konstiga debattinlägg i olika media skulle jag nog inte ha tid att ägna mig åt så mycket annat. Och kritik mot en av dem skulle kunna uppfattas som att jag tycker att alla andra är bra.

I vår grundlag står av hävd yttrande- och pressfriheten mycket stark. Och det starka skyddet har tjänat vår demokrati och vårt land väl.

I andra skeden har olika regimer försökt att få olika svenska regeringar att begränsa pressens kritik och frihet. Och de slutsatser vi alla har dragit av dessa händelser är att det är viktigt att vi har det starka grundlagsskydd som vi faktiskt har.

<sup>15</sup> Se JK:s beslut den 10 november 2009 (dnr 5288-09-21).

<sup>16</sup> Se [carlbildt.wordpress.com](http://carlbildt.wordpress.com).



Värnet mot omdömeslöshet, smaklöshet eller övertramp mot grundläggande värderingar i vårt samhälle ligger ytterst och bäst i den fria och kritiska diskussionen självt.

När vi för en tid sedan hade en upprörd diskussion om sådant som av många uppfattades som offentlig smädelse av islam och profeten Mohammed tror jag att vi vann förståelse för att det är genom öppenhet som vi bäst bygger den tolerans och den förståelse som är så viktig i vårt samhälle.

Utrikesminister Bildt skrev vidare den 22 augusti 2009 bl.a. att han som en i Sveriges regering har "lika lite som något annat statsråd rätt att agera mot publiceringsbeslutet vad jag än personligen må tycka om det som har publicerats". Bildt fortsatte:

Vi har en tryckfrihetsförordning som alla måste respektera och som föreskriver på vilket sätt eventuella brott mot denna grundlag ska beivras. Och en grundbult i denna lagstiftning är att politiken inte ska sätta sig till doms över tryck- och yttrandefriheten.

Regeringskansliet har på sin webbplats en länk till bloggen. Länken återfinns på den sida där utrikesministern presenteras, och bloggen anges vara "Carl Bildts privata blogg där han kommenterar aktuella utrikespolitiska frågor". Enligt vad utskottskansliet tidigare inhämtat under hand från Regeringskansliet skrivs Carl Bildts inlägg på bloggen sedan våren 2007 ut och hålls ordnade i Utrikesdepartementet. Skälet för detta uppgavs vara dels att bloggen innehåller inlägg som är av politisk natur och närmast ger uttryck för regeringens åsikter i utrikespolitiska frågor, dels att ett från Utrikesdepartementet utgående brev upprättat av Carl Bildt i motsvarande fråga skulle utgöra allmän handling.

### *Gällande ordning m.m.*

#### **Tryck- och yttrandefrihet**

Portalbestämmelser om tryck- och yttrandefrihet finns i tryckfrihetsförordningen (TF) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Skyddet för yttrandefriheten är i princip detsamma i båda dessa grundlagar, och yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar i delar till tryckfrihetsförordningen.

Med tryckfrihet förstås enligt 1 kap. 1 § TF varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utge skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll och att inte i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Tryckfrihetens syfte anges vara att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det ska stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av tryckfrihetsförordningens bestämmelser till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift bl.a. yttra sina tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Av 1 kap. 1 § YGL följer att varje svensk medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad rätt enligt yttrandefrihetsgrundlagen att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Yttrandefriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Några andra begränsningar i yttrandefriheten får inte göras än som följer av yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt 1 kap. 9 § YGL tillämpas yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om radioprogram också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten.

Ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten får inte göras i annan ordning eller i annat fall än de som anges i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL). Missbruk av tryck- och yttrandefriheten utgör brott endast i fall som anges särskilt i 7 kap. TF respektive 5 kap. YGL. I båda lagarna erinras också den som ska döma över missbruk om att betänka att tryck- respektive yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, att uppmärksamma syftet mer än framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla (1 kap. 4 § TF respektive 1 kap. 5 § YGL).

### **Förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder**

Förbudet mot censur kommer till uttryck i 1 kap. 2 § TF. Enligt första stycket får någon tryckningen föregående granskning av en skrift eller något förbud mot tryckningen inte förekomma. Ingripande mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får således ske först i efterhand. Vidare föreskrivs i andra stycket ett förbud för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av innehållet i en skrift hindra tryckningen, utgivningen eller spridningen bland allmänheten av skriften, om inte åtgärden har stöd i tryckfrihetsförordningen.

Ett motsvarande förbud mot censur och hindrande åtgärder finns i yttrandefrihetsgrundlagen. I 1 kap. 3 § första meningen YGL föreskrivs att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Av andra meningen följer att det inte heller är tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i grundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Förbudet mot förhandsgranskning gäller

om inte stöd för åtgärden ges i yttrandefrihetsgrundlagen. Sådant stöd finns bara såvitt avser rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt.<sup>17</sup>

### *Förarbetsuttalanden*

I förarbetena till tryckfrihetsförordningen (Förslaget till tryckfrihetsförordning avgivet av 1944 års tryckfrihetssakkunniga, SOU 1947:60 s. 41) framhöll de sakkunniga att en av de viktigaste garantierna för tryckfriheten innefattas i det – i den då gällande lydelsen av regeringsformen respektive tryckfrihetsförordningen – meddelade förbudet mot förhandsgranskning. De sakkunniga anförde vidare:

Den grundsats som genom detta förbud kommit till uttryck, måste emellertid även anses innebära att ej heller repressiva åtgärder, vilka icke äga stöd i tryckfrihetsförordningen, äro tillåtna. Denna grundsats ha de sakkunniga ansett böra uttryckligen grundlagsfästas. Förslaget utgår från att repressiva åtgärder mot tryckta skrifter allenast få grunda sig på domstols prövning av skriftens brottslighet, icke blott då fråga är om straff eller enskilt anspråk utan även då åtgärden går ut på skriftens konfiskering. Förslaget innehåller således icke, såsom den gällande tryckfrihetsförordningen, några bestämmelser, som medgiva konfiskation i administrativ ordning.

Enligt den då gällande tryckfrihetsförordningen kunde konfiskation av tryckt skrift i administrativ ordning förekomma i vissa undantagsfall. Bestämmelserna innebar bl.a. att skrift som föranlett missförstånd med främmande makt kunde konfiskeras utan rättegång. I betänkandet anges att dessa bestämmelser togs i användning i en större omfattning under åren 1940–1943 (SOU 1947:60 s. 166). De sakkunniga anförde i detta sammanhang bl.a. följande (SOU 1947:60 s. 168).

Om konfiskation av tryckt skrift får äga rum i administrativ ordning, innebär detta ett försvagande av det rättsskydd, som enligt svensk rättsordning tillkommer den enskilde medborgaren. Starka betänkligheter göra sig gällande att ens i de undantagsfall som nu finnas upptagna i tryckfrihetsförordningen medgiva dylika ingrepp mot yttrandefriheten i tryckt skrift. De bestämmelser som nu finnas om administrativa åtgärder mot skrifter, vilka vållat missförstånd med främmande makt eller äro av försvarsfientligt innehåll, medföra att ingripande kunna ske, även om skrifterna icke äro brottsliga. I den mån utgivning och spridning av dylika skrifter innefattar en ur allmän synpunkt farlig verksamhet, bör denna straffbeläggas. [...] Att därutöver möjliggöra konfiskation av tryckt skrift, som ej är brottslig, kan icke anses påkallat.

De sakkunniga anförde också att ett förbud mot censur inte saknade aktualitet ”i våra dagar”, och erinrade om den paragraf i tryckfrihetsförordningen som antogs av den svenska riksdagen 1941 och som upphävdes genom beslut av riksdagen 1944 och 1945 (SOU 1947:60 s. 48). Enligt den – under denna tid – gällande 6 § i tryckfrihetsförordningen, kunde föreskrift om förhandsgranskning av tryckta skrifter meddelas då riket befunno sig i krig eller krigsfara. De sakkunniga vände sig vidare mot tan-

<sup>17</sup> Se lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram.

ken att i grundlagen (åter)införa särskilda bestämmelser avsedda att tillämpas i krigstid (SOU 1947:60 s. 41). Som skäl för denna ståndpunkt anförde de sakkunniga att ändamålsenligheten av förhandsgranskning, utgivningsförbud och andra administrativa åtgärder mot tryckta skrifter under krigstid är omstridd och de fortsatte.

Erfarenheterna under de förflutna krigsåren giva ej stöd för den uppfattningen att dylika anordningar alltid äro lämpliga och nödvändiga i en situation, som kan betecknas som krig eller krigsfara.

I sitt betänkande föreslog de sakkunniga en utvidgning av förbudet mot censur till att även omfatta andra hindrande åtgärder av myndigheter eller andra allmänna organ.<sup>18</sup> De sakkunniga anförde bl.a. följande exempel på bestämmelsens tillämpningsområde (SOU 1947:60 s. 210 f.). Den förhindrade, enligt de sakkunniga, att polisen utestänger personalen på ett boktryckeri från arbetet på grund av att där trycks en skrift med visst politiskt innehåll eller att polisen omhändertar tryckalster på tryckeriet i något annat fall än som är medgivet enligt tryckfrihetsförordningen. För att hinder skulle anses föreligga borde det dock inte krävas att det är av sådan absolut karaktär att det medför omöjlighet för tryckning, utgivning eller spridning över huvud taget, anförde de sakkunniga. Även partiella hinder, exempelvis omöjliggörande av försäljning på viss plats föll – enligt de sakkunniga – under lagrummet, liksom åtgärder med ekonomiska återverkningar, som är så ingripande att det inte är ekonomiskt berättigat att fortsätta verksamheten.

I propositionen till tryckfrihetsförordningen (prop. 1948:230) anförde departementschefen om förbudet mot förhandsgranskning i 1 kap. 2 § att därmed avses, liksom i den dittills gällande motsvarande bestämmelsen, att förbjuda en med tvång upprätthållen censur. Han anförde också följande (s. 110).

Däremot hindras icke därigenom skriftens upphovsman att frivilligt låta granska dess innehåll av myndighet eller enskild. Stadgandet omöjliggör sålunda icke att t.ex. under krigsförhållanden överenskommelse träffas med pressen att visst nyhetsmaterial skall underställas ett rådgivande organ i syfte att förhindra röjandet av hemliga förhållanden. Underlåtenhet att följa överenskommelsen kan dock icke medföra annan påföljd än beivran av tryckfrihetsbrott, då sådant ägt rum.

#### *Uttalanden i litteraturen*

I en bok om tryckfrihet (Erik Fahlbeck. Tryckfrihetsrätt, Helsingfors 1954, s. 35) uttalas följande i fråga om förbudet mot hindrande åtgärder.

Intet tryckfrihetsrättsligt hinder föreligger emellertid för myndighet att under hand och på frivillighetens väg, anordna upplysning och konsultation med t.ex. pressen. Detta kan vara särskilt önskvärt beträffande uppgifter rörande rikets försvar. Så skedde under senaste världskrig i flera länder, och den därvid från myndigheternas sida begärda återhåll-

<sup>18</sup> Enligt förslaget från de tryckfrihetssakkunniga riktade sig förbudet även mot enskilda (SOU 1947:60 s. 210 f.). I propositionen (1948:230 s. 87) ansåg dock departementschefen att det var klokast att inte i tryckfrihetsförordningen ta in några bestämmelser rörande åtgärder av enskilda sammanslutningar eller personer.

samheten ifråga om upplysningar, uttalanden o.s.v., respekterades i allmänhet. Från myndigheter, i sista hand regeringen, emanerande meddelanden ske vanligen genom särskilda ”informationsbyråer”, vilka äro att särskälla från de privata, opolitiska ”nyhetsbyråerna”, som distribuera allsköns nyhetsmaterial. Ett dylikt officiellt informationsorgan har nyligen upprättats inom försvarsstaben till tjänst för myndigheter och enskilda. Att risk för obehörig ”mörkläggnings” härvidlag förefinnes har dock med rätta påpekats.

I en kommentar till yttrandefrihetsgrundlagen (Bertil Wennberg, Marianne Eliason & Göran Regner. Yttrandefrihetsgrundlagen, Stockholm 2003, s. 26 f.) sägs följande om censurförbudet.

*Förbudet mot censur* innebär – i principiell överensstämmelse med motsvarande förbud i TF – att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Förbudet är så formulerat att det inte skall kunna kringgåas t.ex. genom ”frivilliga” överenskommelser i oroliga tider. Som framgår av det nyss anförda omfattar förbudet i enlighet med den tryckfrihetsrättsliga förebilden såväl förhandsgranskning som spridningshinder. Ett program i ljudradio eller television eller en upptagning av ljud eller av text/stillbilder får alltså inte hindras på grund av det kända eller väntade innehållet.

I en lärobok (Håkan Strömberg & Hans-Gunnar Axberger. Yttrandefrihetsrätt, Lund 2004, s. 44 f.) påpekas att stadgandet om censurförbud är undantagslöst och att censur sålunda inte ens under krigsförhållanden kan införas utan föregående grundlagsändring. Därutöver framhålls att stadgandet inte hindrar att pressen under kritiska förhållanden frivilligt underkastar sig återhållsamhet och därvid rådgör med offentliga myndigheter. Vidare framhålls att stadgandet endast förbjuder sådana hindrande åtgärder som motiveras av skriftens innehåll, och att hindrande åtgärder som dikteras enbart med anledning av allmän ordning således är tillåtna.

### **Ansvarsförhållanden inom utrikesförvaltningen**

#### *Konstitutionell ordning m.m.*

Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen (RF) ska chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Denna underrättelseskyldighet åligger självklart även svenska ambassader och andra utlandsmyndigheter (se SOU 1988:58 s. 90).

Av 11 kap. 6 § RF framgår att statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen, om de inte ska lyda under riksdagen. För utlandsmyndigheterna gäller dock inget av detta, se vidare nedan (jfr även prop. 1973:90 s. 185). Enligt 11 kap. 7 § RF får ingen myndighet (t.ex. regeringen)

bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet består utrikesförvaltningen av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen (3 §). Utrikesrepresentationen består av Sveriges ambassader, konsulat och delegationer vid internationella organisationer (utlandsmyndigheter). Utrikesrepresentationen, i vilken utlandsmyndigheterna ingår, lyder under Regeringskansliet (4 §). Utlandsmyndigheterna lyder således, som redan anförts, varken direkt under regeringen eller riksdagen. I bilagan till instruktionen anges att utlandsmyndigheterna sorterar under UD.

Enligt instruktionen för Regeringskansliet beslutar Regeringskansliet i frågor som rör personalen i utrikesrepresentationen och i andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om något annat inte är särskilt föreskrivet (4 §). Vidare får Regeringskansliet överlämna åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som enligt föreskrifter i en annan förordning ska prövas av Regeringskansliet.

Regeringskansliet får, enligt förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen, meddela ytterligare föreskrifter om utrikesrepresentationens organisation och om formerna för dess verksamhet (40 §).

Av instruktionen för utrikesrepresentationen framgår att varje utlandsmyndighet leds av en chef, och att en ambassad leds av ambassadören (28 §). Som utlandsmyndighetens chef ansvarar ambassadören för myndighetens verksamhet (30 §). Av instruktionen följer vidare att ambassadören upprätthåller Sveriges förbindelser med verksamhetslandets regering (31 §). Ambassadören ska företräda Sverige, göra sig förtrogen med Sveriges och verksamhetslandets inbördes förhållanden, bevaka och främja Sveriges intressen, samt tillvarata svenska medborgares rätt och bästa (32 §). Ambassadören ska se till att verksamheten bedrivs författningssenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den (34 §).

#### *UD 87:s och utrikesutskottets betänkanden*

I december 1987 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att analysera vilka organisatoriska och andra förändringar som kunde bli nödvändiga för utrikesförvaltningen. Utredningen, som antog namnet UD 87, anförde i sitt betänkande (Utrikesförvaltningens inriktning och organisation, SOU 1988:58 s. 88) bl.a. att den genomgång som utredningen hade gjort gav stöd för den uppfattningen att utlandsmyndigheterna måste betraktas som självständiga förvaltningsmyndigheter i de sammanhang då de utövar sin befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner och liknande.

Samtidigt konstaterade utredningen att bestämmelserna 10 kap. 8 § (underrättelseskylldigheten) och 11 kap. 7 § (myndigheternas självständighet) i RF i vissa situationer kunde komma i konflikt, något som inte hade uppmärksamrats i förarbetena till RF. Utredningen anförde följande (s. 90).

Det kan finnas skäl som talar för att man i vissa speciella situationer måste ge avkall på självständighetsprincipen i 11:7 RF till förmån för utrikesledningens legitima rätt till kontroll och styrning. En lösning av konflikten kräver måhända en ändring i regeringsformen. Utredningen har dock inte funnit att det ingår i uppdraget att föreslå grundlagsändringar.

Utredningen föreslog att departementet skulle överväga att ge fler utlandsmyndigheter särskilda bemyndiganden och samtidigt öka befogenheterna, dock med skyldighet för utlandsmyndigheterna att överlämna utrikespolitiskt känsliga ärenden till departementet för avgörande.

Även utrikesutskottet har behandlat frågan om utlandsmyndigheternas status (bet. 1997/98:UU23 s. 17 f.). Utskottet anförde att utlandsmyndigheterna har en rad uppgifter vid sidan om uppgiften att utgöra instrument för Sveriges utrikespolitik, t.ex. service till svenska medborgare i frågor som rör konsulära angelägenheter. Även om utlandsmyndigheterna i dessa sammanhang agerar självständigt har UD som centralmyndighet uppgiften att lämna föreskrifter och allmänna råd. Med de vitt skilda uppgifter som åvilar utrikesförvaltningen var det, menade utskottet, förstäeligt om det för övriga statsförvaltningen gällande regelverket inte i alla delar var direkt tillämpligt på den verksamhet som bedrevs av UD och utrikesrepresentationen.

#### *Konstitutionsutskottets tidigare bedömning*

Frågan om utlandsmyndigheternas självständighet har även behandlats av konstitutionsutskottet i samband med granskningen av regeringens agerande efter flodvågskatastrofen (bet. 2005/06:KU8). Utskottet gjorde följande bedömning (s. 79 f.).

[...] utlandsmyndigheter som ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskild etc. är självständiga på samma sätt som myndigheter inom Sverige är det i motsvarande situation. Någon annan myndighet, t.ex. regeringen eller Regeringskansliet, får därvid således inte lägga sig i utlandsmyndighetens verksamhet därvidlag.

När det sedan gäller övriga delar av utlandsmyndigheternas verksamhet bör först noteras att utlandsmyndigheterna inte lyder under regeringen utan under Regeringskansliet. Det fordras med andra ord inga regeringsbeslut för att ingripa i utlandsmyndigheternas verksamhet utan ett regeringskanslibeslut. Genom gällande föreskrifter har sådana beslut delegerats till UD. Det är alltså departementschefen eller, efter ytterligare delegation, någon annan vid UD som har denna möjlighet. I en situation när det anses finnas behov att styra utlandsmyndigheterna, och det inte inkräktar på dessas självständighet i samband med myndighetsutövning mot enskild etc., är det alltså i första hand departementschefen vid UD som fattar erforderliga beslut. Några konstitutionella hinder mot långtgående och detaljerad styrning härvidlag finns inte.

### *Uppgifter i Medierna och i Dagens Nyheter*

Den 24 augusti 2009 publicerade radioprogrammet *Medierna* i Sveriges radio uppgifter om Utrikesdepartementets e-postkorrespondens med ambassadör Borsiin Bonnier. *Medierna* hade begärt och fått ut vissa handlingar i ärendet. Enligt *Medierna* hade inte alla handlingar lämnats ut med hänvisning till utrikessekretessen och att det skulle kunna skada Sveriges förhållande till annan stat.

Enligt *Medierna* fick Utrikesdepartementet del av pressmeddelandet innan det publicerades på den svenska ambassadens webbplats. På *Mediernas* webbplats finns under rubriken "Korrespondensen med ambassaden i Israel" en sammanställning av en del av korrespondensen.<sup>19</sup> Följande utdrag är hämtat från webbplatsen.

#### **Onsdag 19 augusti**

kl 8.06

Mejl från ambassadör Elisabet Borsiin Bonnier till UD, bland annat chefen för Mellanösternheten, med rubriken "Fw: Brådskande Onsdag morgon! Behov av gemensam språkregel." Hon informerar om att israeliska utrikesministeriet ringt på morgonen.

kl 9.03

Mejl från ambassadör Borsiin Bonnier till UD. Hon beskriver de starka reaktionerna i Israel, från medier och myndigheter. Påminner om behovet av en "gemensam språkregel". "När vi om en stund kommer in till kontoret lär vi kunna förvänta oss en rad påringningar från media, allmänhet och sannolikt även UM. Uppkallning kan heller inte uteslutas.

kl 9.40

Mejl från ambassadör Borsiin Bonnier till UD, bland andra chefen för Mellanösternheten Robert Rydberg, och kabinettssekreterare Frank Belfrage. Rubriken är: "BRÅDIS om en kvart". Ambassadören skriver att "påringningar från media och mail från allmänheten duggar nu tätt". Hon meddelar att ambassaden går ut med ett lokalt pressmeddelande om en kvart "i avvaktan på något mera auktoritativt från Stockholm, och sauf avis contraire". Ambassadören bifogar ett utkast på pressmeddelandet, där hon även inkluderar den svenska regeringen, med formuleringen "on behalf of the Government of Sweden".

kl 10.19

Mejl från ambassadör Borsiin Bonnier till UD. Hon förklarar att ambassaden inte klarar av situationen och att hon därför "på eget ansvar" går ut med ett lokalt pressmeddelande, "undertecknat med mitt namn, och lägger det på hemsidan". Har tagit bort varje hänvisning till regeringen. Hon bifogar kopia på pressmeddelandet.

kl 11.04

Mejl från presschefen Anders Jörle, till ambassadör Borsiin Bonnier och Rydberg, chef för Mellanösternheten, med rubriken: "Ge inte ut några pressmeddelanden!" Detta mejl har UD av någon anledning helt sekretessbelagt.

kl 11:52

<sup>19</sup> Se [www.sr.se](http://www.sr.se).



Chefen för Mellanösternheten, Robert Rydberg, meddelar att israeliska ambassadören just ringt.

kl 12.24

Ambassadör Borsiin Bonnier mejlar UD och försvarar sitt agerande, att hon gått ut med pressmeddelandet. Hon skriver att stämningen är "höge- ligen upprörd och hätsk" i Israel. De får "påringningar och mail nästan varje minut". Hon hävdar att det är "konkret helt omöjligt för en liten myndighet att hantera en sådan stormflod" utan att gå ut med ett press- meddelande och att det handlar om "nödvändig krishantering".

kl 13.04

Presschefen Anders Jörle poängterar i ett mejl att han INTE tycker att ambassadör Borsiin Bonnier gett ut sitt pressmeddelande med "Stock- holms goda minne". Det är ett "initiativ lokalt från ambassaden". Det är vad han kommer säga. Och de svarar inte på frågor den närmaste timmen.

kl 13.27

Presschefen Anders Jörle mejlar igen, till Borsiin Bonnier med flera, att "det här har gått för fort". Han påpekar att det är en upprörd debatt i Sverige, om "pressfrihet och kritisk granskning". UD går snart ut med en "språkregel".

kl 13.41

Mejl från presschefen Anders Jörle. Han meddelar att presstjänsten kom- mer säga följande till journalister:- yttrande- och pressfriheten är grund- läggande i den svenska synen på medier. UD recenserar inte artiklar om förhållanden i andra länder.- ambassaden i Tel Aviv har agerat på eget initiativ. UD anser inte att man ska kommentera den typen av artik- lar.

### **Torsdag 20 augusti**

kl 15.07

Mejl från ambassadör Borsiin Bonnier till bland annat chefen för Mel- lanösternheten, Robert Rydberg, och kabinetssekreterare Frank Belfrage. Meddelar Robert Rydberg att situationen lugnat ner sig: "Inte bara tycks det råda ett nytt myndighetslugn. En rad utestående ärenden har plötsligt fått en positiv rörelse." Flera rader i mejlet är sekretessbe- lagt.

Även Dagens Nyheter publicerade den 24 augusti 2009 uppgifter om e-post- korrespondensen mellan ambassadör Borsiin Bonnier och Utrikesdeparte- mentet ("E-post visar att ambassadör handlade på eget initiativ"). Uppgifterna överensstämmer i stort med de uppgifter Medierna publice- rade med undantag av följande. Enligt Dagens Nyheter skickade ambassa- dör Borsiin Bonnier den 19 augusti 2009 kl. 7.25 ett e-postmeddelande till Utrikesdepartementet med information om den israeliska upprördheten. Hon bad, enligt Dagens Nyheter, också om en språkregel. Vidare redogörs för innehållet i två e-postmeddelanden kl. 9.40 respektive kl. 10.19, vilka överensstämmer i stort med vad som framgår av Mediernas sammanställ- ning.

### *Prövning av Justitiekanslern*

Efter det att en anmälan inkommit till Justitiekanslern (JK) inledde JK ett tillsynsärende med anledning av innehållet i pressmeddelandet.<sup>20</sup> JK hämtade in ett yttrande från Utrikesdepartementet som i sin tur hämtade in ett yttrande från ambassadör Elisabet Borsiin Bonnier.

I sitt beslut den 10 november 2009<sup>21</sup> konstaterade JK inledningsvis att pressmeddelandet hade lagts ut på ambassadens webbplats och undertecknats av Elisabet Borsiin Bonnier i hennes egenskap av ambassadör. Det fick därför, menade JK, anses vara helt klart att hon hade agerat i tjänsten och inte som privatperson. Av Utrikesdepartementets och ambassadörens yttranden framgick, enligt JK, att pressmeddelandet publicerades på hennes eget initiativ, att hon dessförinnan hade haft viss kontakt med departementet, men att något samråd med utrikesministern inte föregick publiceringen. Utrikesministern hade sålunda, enligt JK, inte ansvarat för pressmeddelandet och JK ansåg sig därför vara oförhindrad att inom ramen för sin tillsynsverksamhet pröva ambassadörens agerande.

När det gällde frågan om huruvida en överträdelse av censurförbudet förelåg anförde JK att pressmeddelandet lades ut på ambassadens webbplats två dagar efter att Aftonbladet hade publicerat den aktuella artikeln i den tryckta tidningen och på tidningens webbplats. JK konstaterade att artikeln inte hade tagits bort från Aftonbladets webbplats utan fortfarande fanns tillgänglig där. Det stod, enligt JK, sålunda klart att publiceringen av pressmeddelandet inte hade utgjort ett hinder mot offentliggörandet eller spridningen av artikeln till allmänheten och att den därför inte stred mot censurförbudet.

JK ställde sig därefter frågan om pressmeddelandet – även om det inte stod i strid med censurförbudet – ändå hade varit olämpligt och anförde följande.

Censurförbudet är en av de hörnpelare på vilka den svenska tryck- och yttrandefriheten vilar. Att en fri och obunden debatt kan äga rum utan några i förväg lagda hinder från statsmakternas sida är en omistlig del i vårt demokratiska statskick, liksom att kritik fritt kan framföras och information flöda utan hinder. Censurförbudet utgör ytterst en garanti för detta.

Med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet, måste myndigheter i allt väsentligt avhålla sig från att försöka påverka grundlagskyddade mediers beslut att publicera information. I ett tidigare ärende här, som gällde avstängningen av SD-Kurirens grundlagskyddade hemsida, uttalade Justitiekanslern i ett beslut den 24 mars 2006 att endast när det finns mycket starka skäl kan sådana försök få förekomma, och endast med stor försiktighet (dnr 1319-06-21 m.fl.). Exempel på en sådan situation kan enligt Justitiekanslern vara att människoliv eller utomordentligt stora ekonomiska värden står på spel. Det får däremot aldrig förekomma sådana påtryckningar som i realiteten innebär att publicering hindras eller näst intill. [...]

<sup>20</sup> Även två anmälningar mot Aftonbladet för publiceringen av artikeln har prövats av JK, se beslut den 18 september 2009 (dnr 5291-09-31).

<sup>21</sup> Beslutet (dnr 5288-09-21) återfinns på JK:s webbplats: [www.jk.se](http://www.jk.se).

I detta ligger att stor försiktighet måste visas när företrädare för myndigheter och andra offentliga organ överväger att vidta åtgärder med anledning av vad som har publicerats i sådana medier som skyddas av grundlagarna. Detta innebär dock inte att företrädare för myndigheter är förhindrade att uttala sig om de sakomständigheter som behandlas i t.ex. en tidningsartikel. Om en företrädare för en myndighet anser sig ha anledning att kommentera innehållet i en tidningsartikel (som har beröring med myndighetens ansvarsområde) och då t.ex. uttala sig om huruvida sakuppgifterna i artikeln är korrekta eller inte, finns det inte något att invända häremot.

Däremot får det, enligt min mening, normalt anses olämpligt att företrädare för det allmänna uttalar sig om det lämpliga i ett publicistiskt beslut, t.ex. om en viss artikel borde ha publicerats eller inte. Det finns alltid en risk att ett sådant uttalande uppfattas som en påtryckning eller i vart fall ett försök till påtryckning mot publicisten i fråga.

Vad gäller det nu aktuella pressmeddelandet framgår av inhämtade yttranden att syftet med pressmeddelandet har varit dels att förebygga att situationen utvecklades till en allvarlig bilateral kris mellan Sverige och Israel, dels att klara av en snabbt framväxande hanteringskris på ambassaden. Ambassadören har i sitt yttrande förklarat att formuleringen i uttalandet avsåg att enkelt förmedla förståelse och medkänsla för dem som upplevt artikeln som sårande eller stötande, samt att distansera ambassaden från dess innehåll. Det finns inte anledning till kritik mot beslutet att utfärda ett pressmeddelande där ambassaden tar avstånd från artikelns innehåll.

Utrikesdepartementet har gjort bedömningen att pressmeddelandet helt tagit sikte på innehållet i artikeln utan någon värdering av publiceringen av artikeln. Jag instämmer inte till fullo i denna bedömning. Även om avsikten med pressmeddelandet inte har varit att försöka påverka spridningen av artikeln genom att utöva påtryckning mot Aftonbladet får det, enligt min mening, anses innefatta en viss kritik mot beslutet att publicera artikeln. Jag tänker då främst på den mening i vilken det erinras om att tryckfriheten ("freedom of press") bär med sig ett visst ansvar (för chefredaktören). Mot bakgrund av pressmeddelandets utformning i övrigt kan formuleringen uppfattas som kritik mot Aftonbladet för att man inte har levt upp till det ansvar som följer med tryckfriheten då man har valt att publicera artikeln. Om ambassaden endast hade velat understryka att det råder tryckfrihet i Sverige hade meningen rimligen fått en annan utformning. Enligt min mening kan även en sådan understucken kritik uppfattas som ett försök att utöva påtryckning mot publicisten att upphöra med eller i fortsättningen undvika liknande publiceringar. Den debatt som har följt efter publiceringen bekräftar att pressmeddelandet kan uppfattas på det sättet. Formuleringen får därför, enligt min mening, anses olämplig.

Vid bedömningen av ambassadörens handlande måste i någon mån beaktas att hon plötsligt ställdes inför en svår situation med mycket stor medieuppmärksamhet där hon torde ha agerat utifrån vad hon uppfattade som ambassadens och landets bästa och där det inte var helt lätt att på kort tid göra de avvägningar som krävdes. Hon har också själv anfört att uttalandet säkerligen hade kunnat formuleras mycket bättre men att man arbetade under press. Av utredningen i ärendet framgår vidare att hon försökte få vägledning från departementet i hur hon skulle agera innan pressmeddelandet lades ut på hemsidan. Kritiken mot publiceringsbeslutet är vidare inte särskilt skarpt formulerad. Omständigheterna i ärendet ger därför sammantaget, enligt min mening, inte tillräcklig grund för att uttala någon kritik mot ambassadören.

Granskningen av ärendet ger efter dessa uttalanden inte anledning till någon ytterligare åtgärd från min sida.

### *Tidigare granskning*

Våren 2007 granskade utskottet dåvarande utrikesministerns och regeringens roll vid stängning av en webbplats (bet. 2006/07:KU20). Utskottets granskning avsåg bl.a. Utrikesdepartementets agerande under de första månaderna 2006 under det som ibland har kallats Muhammedkarikatyrkrisen. Granskningen avsåg bl.a. vissa kontakter som en UD-tjänsteman hade haft med webbhotellet Levonline AB.

Utskottet fann att någon överträdelse av förbudet mot censur eller andra hindrande åtgärder inte kunde anses ha skett genom de redovisade kontakterna. Det fanns dock, menade utskottet, anledning att diskutera lämpligheten av den vidtagna åtgärden. Utskottet framhöll att i detta sammanhang borde det noteras att det skydd som tillkommer svenska medborgare genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller utan inskränkning oavsett det säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig i.

### *Reservation (fp)*

I sitt ställningstagande uttalade utskottet vidare följande (s. 28 f).

Med hänsyn till de ändamål som uppstår vid censurförbudet måste myndigheter i allt väsentligt avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut, eftersom påverkan lätt kan uppfattas som påtryckningar, och påtryckningar i sin tur i realiteten kan leda till att publicering hindras eller näst intill. Ett betryggande säkerhetsavstånd måste alltså upprätthållas. Särskilt känsligt får det anses vara om den som agerar företräder regeringen eller ett departement. Å andra sidan bör inte behovet av säkerhetsavstånd få leda till att myndigheter alltid och i alla situationer ska avhålla sig från att kontakta medieföretag för att lämna information, som företaget kanske självmant skulle efterfråga om det kände till att den fanns och som skulle kunna vara till gagn för företaget i dess publiceringsbeslut eller i övrigt.

Enligt utskottets uppfattning innebar den kontakt som en UD-tjänsteman tog med Levonline att det säkerhetsavstånd som en myndighet bör hålla trädades för när. Utskottet menade att kontakten kunde anses vara ägnad att uppfattas som en påtryckning oavsett hur företaget faktiskt uppfattade kontakten. Enligt utskottets uppfattning kunde agerandet inte anses lämpligt, trots den utsatta situation svenska medborgare och intressen utomlands befann sig i.

### *Utskottets ställningstagande i ett åtalsärende*

Konstitutionsutskottet hade under hösten 2007 anledning att ta ställning till utrikesminister Carl Bildts blogg. Bakgrunden var följande. Bildt hade den 18 mars 2007 på sin blogg ett inlägg om en palestinsk regering, som i sin tur kommenterades i en rad inlägg av besökare på bloggen. Vissa av dessa debattinlägg innehöll, enligt vad som inhämtades från Åklagarmyndigheten, hatiska utfall mot palestinier. Bildt tog, enligt uppgifter i medierna,

inte bort dessa kommentarer förrän den 21 juni 2007.<sup>22</sup> Med anledning av att kommentarerna fanns kvar på bloggen polisanmäldes Bildt för brott mot lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor.

Ärendet överlämnades till den enhet vid Åklagarmyndigheten som har att handlägga ärenden där statsråd kan misstänkas för brott utanför tjänsten. Under handläggningen av ärendet uppkom fråga om statsrådets handlande eller underlåtenhet att handla på den aktuella bloggen skulle ses som anknuten till ställningen som statsråd eller inte. Åklagarmyndigheten hemställde om konstitutionsutskottets beslut om fortsatt handläggning. Enligt 12 kap. 3 § RF får den som är eller har varit statsråd fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon därigenom grovt åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av utskottet och prövas i Högsta domstolen.

Utskottet fann inte anledning att anse att 12 kap. 3 § RF skulle tillämpas i ärendet.<sup>23</sup>

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet att få svar på följande frågor.

- Finns det några särskilda instruktioner för ambassader kring hur de ska agera i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor? Om det finns sådana instruktioner, begärs en redogörelse för innebörden av dessa samt för hur dessa instruktioner har följts i det nu aktuella fallet.
- En redogörelse begärs för kontakterna mellan ambassadör Borsiiin Bonnier och Utrikesdepartementet inför publiceringen av pressmeddelandet. Fick ambassadör Borsiiin Bonnier några instruktioner, inför publiceringen av pressmeddelandet? Om svaret är jakande, begärs en redogörelse för dessa instruktioner.
- Vilka typer av uttalanden kan räknas som officiella från regeringen? Vilken status i detta avseende har blogginlägg från regeringsledamöter eller uttalanden av pressekreterare?

Som svar översändes den 18 februari 2010 en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A6.3.2). Promemorian innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Dessa uppgifter har därför uteslutits ur betänkandet.

I svaret anförs bl.a. att några särskilda instruktioner för ambassader kring hur de ska agera i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor inte finns. En chef för en utlandsmyndighet förutsätts vara bekant med grunderna i den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga lagstiftningen liksom med svensk policy vid hanteringen av sådana frågor.

<sup>22</sup> Se Dagens Nyheter den 21 juni 2007.

<sup>23</sup> Protokoll från utskottssammanträde 2007/08:1, torsdagen den 20 september 2007.

När det gäller frågan om vilka kontakter som förevar mellan ambassadör Borsiin Bonnier och Utrikesdepartementet inför publiceringen av pressmeddelandet anfördes följande. Ambassadören skickade den 19 augusti 2009 kl. 6.25 ett e-postmeddelande till bl.a. chefen för Mellanöstern- och Nordafrikaenheten (Mena). I e-postmeddelandet anhöll hon om att till följd av den uppkomna situationen i Israel erhålla besked om hur hon skulle förhålla sig. Chefen för Mena svarade henne per e-post kl. 7.30. Det framgår vidare att chefen för Mena ringde upp henne kl. 9.45. Uppgifterna om vad som sades och uppfattades vid telefonsamtalet skiljer sig delvis åt mellan chefen för Mena och ambassadören. Av svaret framgår att pressmeddelandet publicerades kl. 10.12. Ambassadören informerade samtidigt Utrikesdepartementet i ett e-postmeddelande om att hon på eget ansvar hade gått ut med ett lokalt pressmeddelande undertecknat med hennes namn, och att hon till skillnad från ett tidigare utkast tagit bort referensen till den svenska regeringen. I svaret anges vidare att tiden inte medgav att utrikesministern informerades.

I svaret anfördes vidare att regeringen uttalar sig officiellt i ett flertal olika formella sammanhang såsom i propositioner, skrivelser m.m. grundat på formella regeringsbeslut. Regeringen uttalar sig även officiellt i form av interpellationer och svar på riksdagsfrågor, utan att detta har föregåtts av något formellt regeringsbeslut. Uttalanden i regeringens namn görs vidare regelmässigt i internationella domstolar och andra internationella forum där Sverige uppträder som folkrättssubjekt såsom i FN eller EU. Detta följer av internationell sedvana. Också i mer informella sammanhang görs uttalanden om regeringens politik genom att t.ex. enskilda statsråd uttalar sig på presskonferenser eller i den politiska debatten. Sådana uttalanden kan normalt inte anses som uttryck enbart för det enskilda statsrådets privata värderingar utan för hela regeringens om det inte särskilt anges något annat. Utrymmet för utrikesministern att i utrikespolitiska frågor uttala sig privat i sådana sammanhang måste anses utomordentligt begränsad. I fråga om kommentarer till ambassadens pressmeddelande hänvisades press och allmänhet till utrikesministerns blogg. En särskild länk till bloggen lades upp på regeringens webbplats. En pressekreterares roll är normalt att genom uttalanden till allmänheten förmedla statsrådets synpunkter.

I svaret anfördes slutligen att ambassadören hade att hantera en snabbt eskalerande situation för ambassaden i Tel Aviv. Hon bedömde sig vara under synnerligen stark tidspress att göra något, vilket även har redovisats i Regeringskansliets yttrande till JK, och framgår av dennes beslut.

Genom en ny skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal kompletterande frågor.

- Genomgår en ambassadör någon form av utbildning och/eller erhåller han eller hon någon form av information och/eller instruktioner inför utlandstjänstgöringen? Om så är fallet, i vilken utsträckning berörs frågor om tryck- och yttrandefrihet?

- På vilket sätt och när har utrikesminister Carl Bildt fått information om vad som föregick publiceringen av pressmeddelandet?
- Den 24 augusti 2009 publicerade radioprogrammet Medierna uppgifter om Utrikesdepartementets e-korrespondens med ambassadör Elisabet Borsiin Bonnier (se utskottets promemoria den 26 januari 2010, s. 9 f.). Av dessa uppgifter framgår att ett e-postmeddelande skickats kl. 11.04 från presschefen Anders Jörle till ambassadör Elisabet Borsiin Bonnier med rubriken ”Ge inte ut några pressmeddelanden!”. Enligt Medierna har detta e-postmeddelande sekretessbelagts. Utskottet begär att få ta del av detta e-postmeddelande.
- Utskottet önskar en mer utförlig redogörelse av svaret på fråga 2 i Regeringskansliets promemoria daterad den 18 februari 2010 gällande den del av svaret som handlar om ett telefonsamtal. Vari bestod meningsskiljaktigheterna av vad som sades och uppfattades vid detta samtal?
- Kan en ambassadör som är representant för Sverige på det sätt som skett i det nu aktuella fallet agera på eget initiativ och publicera meddelanden under eget ansvar?

Som svar översändes den 25 mars 2010 en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A6.3.3).

Som svar på utskottets frågor anförs att en ambassadör normalt genomgår viss utbildning, bl.a. chefsutbildning, inför utlandstjänstgöringen. På frågan om hur och när utrikesministern fick information om vad som föregick publiceringen av pressmeddelandet anges att utrikesministern informerades muntligen i efterhand senare under dagen den 19 augusti 2009.

Enligt Regeringskansliets bedömning bestod meningsskiljaktigheterna – avseende det telefonsamtal som förevar mellan den ansvariga enhetschefen för Mena och ambassadör Borsiin Bonnier – av att Borsiin Bonnier, å sin sida, fått uppfattningen att hon hade fått klartecken att gå ut med ett pressmeddelande från ambassaden, sedan referensen till regeringen avlägsnats och uttalandet alltså gjordes i ambassadens namn, medan chefen för Mena, å sin sida, var av uppfattningen att samtalet inte hade utmynnat i några egentliga gemensamma slutsatser om vad som skulle ske.

Utskottet hade begärt att få del av ett e-postmeddelande med rubriken ”Ge inte ut några pressmeddelanden!” som sekretessbelagts. Handlingen kunde, enligt svaret, inte längre anses omfattad av sekretess och bifogades svarspromemorian. Av handlingen framgår att e-postmeddelandet skickades från presschefen vid UD, Anders Jörle, till ambassadör Elisabet Borsiin Bonnier den 19 augusti 2009 kl. 11.04. Det innehåller inga andra uppgifter än uppmaningen i rubriken.

Av svaret framgår att en ambassad har såväl att utöva myndighet som att vara regeringens förlängda arm för utrikespolitikens genomförande. Till den förstnämnda funktionen hör frågor som rör rättstillämpning i ärenden som rör enskilda, t.ex. konsulära ärenden. I den andra funktionen ingår bl.a. att tala för Sverige och för regeringen i utrikespolitiska frågor, att ge

och inhämta information i sådana frågor samt att på ett övergripande sätt bevaka svenska intressen i verksamhetslandet. En ambassad är i den funktionen regeringens främsta företrädare i verksamhetslandet. I ärenden av detta slag sker oftast en noggrann samberedning med departementet som ger instruktioner till ambassaden. Hanteringen av de utrikespolitiska frågorna bygger på ett förtroendefullt förhållande med departementsledningen. Ambassadörens agerande i det nu aktuella ärendet faller, anför det i svaret, inom denna kategori.

I svaret framhålls att ambassaden i Tel Aviv befann sig i en svår situation på grund av stegrande opinionsyttringar mot Sverige och mot ambassaden. Att i en situation som den som var för handen publicera ett pressmeddelande på webbplatsen kan, beroende på dess innehåll, helt ligga inom utlandsmyndighetens uppdrag. Enligt svaret måste dock en utlandsmyndighet arbeta under förutsättningen att den i första hand företräder den svenska staten och den svenska regeringen. Det är också generellt sett så en utländsk ambassad uppfattas i värdlandet. Pressmeddelanden i känsliga ärenden bör därför, anför det i svaret, inte ges ut utan att samråd dessförinnan har skett med Regeringskansliet. Några uttryckliga föreskrifter om detta finns dock inte.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet kan inledningsvis konstatera att utrikesministern i sin egenskap av chef för utlandsmyndigheterna alltid bär ett ansvar för utlandsmyndigheternas agerande. Av granskningen framgår att utrikesminister Carl Bildt fått kännedom om vad som föregick publiceringen av pressmeddelandet först i efterhand senare under dagen den 19 augusti 2009. Utskottet vill framhålla att det förhållandet att något samråd med utrikesministern inte föregått publiceringen inte innebär att utrikesministern inte skulle bära något ansvar för pressmeddelandet. Utskottet kan också konstatera att pressmeddelanden som läggs ut på en ambassads webbplats och undertecknats av ambassadören i hans eller hennes egenskap av ambassadör alltid får anses ha skett i tjänsten.

Av granskningen framgår vidare att det inte finns några särskilda instruktioner för utlandsmyndigheterna kring hur de ska agera i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. I det nu aktuella ärendet befann sig ambassaden i Israel i en pressad situation på grund av stegrande opinionsyttringar mot Sverige och ambassaden. Det har från Utrikesdepartementets sida framhållits att det kan ligga i en ambassads uppdrag att publicera pressmeddelanden i den situation som den som var för handen i det nu aktuella ärendet, men att pressmeddelanden i känsliga ärenden inte bör ges ut utan att samråd dessförinnan skett med Regeringskansliet.

Mot bakgrund av den kritik som riktades mot den dåvarande regeringens och Utrikesdepartementets agerande under den s.k. Muhammedkarikatyrkrisen anser utskottet att man kunde ha förväntat sig att större



ansträngningar skulle ha gjorts för att skapa tydliga instruktioner kring hur myndigheter ska agera i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Sådana instruktioner skulle i en situation som den nu aktuella, där ambassadören uppenbarligen befann sig under hård press, ha kunnat utgöra ett stöd för utlandsmyndigheten inför publiceringen av pressmeddelandet. Företrädare för myndigheter såväl i Sverige som i utlandet måste med hänsyn till de ändamål som uppstår censurförbudet i allt väsentligt avhålla sig från att uttala sig om det lämpliga eller olämpliga i ett publicistiskt beslut. Det finns som, även JK påpekar, alltid en risk för att ett sådant uttalande uppfattas som en påtryckning eller i vart fall ett försök till påtryckning mot publicisten i fråga.

När det gäller frågan om vilken status Carl Bildts eller andra statsråds blogginslag har kan utskottet konstatera att utrymmet i vart fall för en utrikesminister att i utrikespolitiska frågor uttala sig privat i sådana sammanhang är synnerligen begränsat.

## 6.4 Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths uttalande om Pirate Bay-målet

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A6.4.1*, begärs att utskottet granskar ett uttalande av kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth. Anmälan gäller ett uttalande som kulturministern gjorde den 25 maj 2009 angående domen i det s.k. Pirate Bay-målet. Anmälaren anser att det är olämpligt att en minister blandar sig i ett pågående rättsfall och därmed skickar signaler om att domstolarna ska döma på det ena eller andra sättet. Mot denna bakgrund vill anmälaren att utskottet granskar uttalandets förenlighet med regeringsformen och principen om domstolarnas oberoende ställning.

#### *Underlag för granskningen*

Till underlag för granskningen har legat artiklar publicerade den 26 maj 2009 i nätupplagorna av Dagens Nyheter ("Adelsohn Liljeroths Pirate Bay-uttalande upprör") och Svenska Dagbladet ("Minister hyllade Pirate Bay-dom"), samt en radiointervju med kulturministern i Sveriges Radios P3 Nyheter den 26 maj 2009.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

Stockholms tingsrätt meddelade den 17 april 2009 dom i det s.k. Pirate Bay-målet. Genom domen dömdes fyra företrädare för fildelningstjänsten The Pirate Bay till fängelse för brott mot upphovsrättslagen. Dessutom utdömdes omfattande skadestånd. Domen överklagades. Den överklagade domen har ännu inte prövats av hovrätten.

### *Uttalandet*

Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth deltog den 25 maj 2009 i en vårfest arrangerad av Föreningen svenska kompositörer av populärmusik (Skap). I ett tal uttryckte hon enligt tidningsrapporteringar glädje över domen med följande uttalande: ”Det här kanske inte uppskattas av vissa, men jag var en av dem som gladdes över domen i Pirate Bay-målet.” I en radiointervju dagen därpå uppgav hon att hon i samband med att hon tackade för maten också hade sagt att hon välkomnade domen i Pirate Bay-målet. Hon sade sig inte ha uttalat sig om domen i straffmättnings- eller skadeståndsdelen men förklarade att hon ser de åtalade gärningarna som stöld. Hon kommenterade lämpligheten av sitt uttalande med att hon förväntas uttala sig i alla möjliga aktuella frågor och att detta rört sig om ett avgjort mål.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om dels formerna för regeringens styrning av myndigheterna, dels domstolarnas självständiga ställning. Våren 2007 gjorde utskottet också en översiktlig genomgång av tidigare granskningar av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.).

Utskottet har därvid framhållit att statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att viss försiktighet bör iakttas, med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen uppställer vissa regler för myndigheternas och domstolarnas självständighet i förhållande till regeringen.

Vad särskilt avser frågan om statsråds rätt att uttala sig om rättsavgöranden och om ett uttalande varit ägnat att påverka en domstols bedömning i ett enskilt mål, har utskottet framhållit att domstolarnas självständighet är en av grunderna för en rättsstat. Med hänsyn till detta bör statsråden enligt utskottet visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Även om avsikten med uttalandet inte har varit att påverka domstolarnas bedömning kan det ändå i vissa fall framstå som stridande mot syftet i 11 kap. 2 § regeringsformen (bet. 1993/94:KU30 s. 61 f.).

## Utskottets ställningstagande

Vad som framkommit i granskningen föranleder inte utskottet att uttala sig på nytt.

## 6.5 Statsrådet Tobias Billströms agerande i fråga om återtagandeavtal med Irak

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A6.5.1*, begärs att utskottet granskar migrationsminister Tobias Billströms agerande i samband med upprättandet och uppfyllandet av det s.k. återtagandeavtalet med Irak. Anmälan har gjorts mot bakgrund av ett uttalande som migrationsministern gjorde i Sveriges Radio och som det hänvisas till i ett annat inslag i Ekot den 26 augusti 2009. Anmälaren menar bl.a. att migrationsministern felaktigt vill ge sken av att avtalet ger stöd för tvångsavvisningar, att Irak är positivt inställt till avtalet och till att irakiska medborgare återvänder till Irak samt att Sverige och Irak är överens om tolkningen av avtalet.

#### *Underlag för granskningen*

Till underlag för granskningen har legat Sveriges Radios inspelning av inslaget i Ekot den 26 augusti 2009, i vilket det aktuella uttalandet spelas upp, samt en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria, *bilaga A6.5.2*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

Sverige och Irak undertecknade den 18 februari 2008 ett samförståndsavtal (SÖ 2008:10) om förutsättningarna för irakier i Sverige att återvända till Irak, det s.k. återtagandeavtalet. Utgångspunkten för avtalet är att återvändandena i första hand ska bygga på frivillighet. I avtalets artikel 2:IV sägs dock att irakier som inte har något skyddsbehov eller kan åberopa några synnerligen ömmande omständigheter som motiverar att deras vistelse i Sverige förlängs, men som ändå inte återvänder frivilligt, får som en sista utväg beordras att lämna Sverige. Återvändandet för sådana personer ska enligt avtalet ske stegvis, humant och under ordnade former. Irak ska enligt artikel 3 återta sina medborgare och ska enligt artikel 4 vidta nödvändiga åtgärder för att se till att irakier kan återvända utan att riskera trakasserier, hotelser, diskriminering m.m. Det finns i avtalet dessutom bestämmelser bl.a. om ansvar för resehandlingar och resekostnader, åtgär-

der för att underlätta familjesammanhållning, skydd för utsatta grupper och återanpassningsbistånd. Det finns i avtalet ingen bestämmelse om tvångsavvisningar.

Med anledning av svenska medieuppgifter om tvångsutvisningar till Irak uttalade den irakiske migrationsministern Abdul Samad Rehman Sultan i ett inslag i Ekot i Sveriges Radio den 26 augusti 2009 bl.a. att det inte finns någon överenskommelse mellan Sverige och Irak om tvång och att Irak inte accepterar tvång och inte vill bidra till tvångsutvisningar eftersom de strider mot mänskliga rättigheter.

### *Uttalandet*

I det nämnda radioinslaget den 26 augusti 2009 återges följande uttalande av migrationsminister Tobias Billström. Uttalandet uppges vara gjort veckan dessförinnan.

Majoriteten av dem som återvänder gör detta självmant, alltså helt i enlighet med avtalets idé, grundidé. Men om du däremot har en situation där människor vägrar lämna Sverige, så kommer vi naturligtvis att tillgripa tvång som den yttersta åtgärden, vilket också står i avtalet.

### *Gällande regler*

En utlänningslag kan enligt 8 kap. 1 § 2 utlänningslagen (2005:716) avvisas bl.a. om han eller hon saknar tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige, dvs. om exempelvis en ansökan om uppehållstillstånd avslagits. Hinder mot verkställighet kan emellertid föreligga enligt 12 kap. om situationen i det land utläningen ska avvisas till är sådan att han eller hon riskerar förföljelse, tortyr, dödsstraff eller liknande. Migrationsverket kan överlämna verkställigheten av ett avvisningsärende till polisen, som har rätt att använda tvång för att verkställa avvisningen i den utsträckning som polislagen medger, vilket bl.a. förutsätter en behovs- och proportionalitetsbedömning.

Sverige är även bundet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (det s.k. återvändandedirektivet). Förvarsutredningen redovisade i delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60) bedömningen att svensk lag redan uppfyller direktivets krav vad avser bl.a. möjligheterna att använda tvång eller våld vid avvisningar.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet den 11 februari 2010 begärt en kommentar till de uppgifter som lämnas i anmälan.

Som svar har den 4 mars 2010 översänts en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria (bilaga A6.5.2).

I promemorian anføres i huvudsak följande. Asylsökande som inte får uppehållstillstånd i Sverige ska återvända till hemlandet. I första hand ska återvändandet bygga på frivillighet. Svenska staten har dock med stöd av utlänningslagen och polislagen, om det behövs och i den mån det är proportionerligt, rätt att använda tvång för att verkställa en avvisning av en asylsökande som inte självant återvänder till sitt hemland efter att ha fått avslag på sin asylansökan. Återvändandeaftalet innebär inte någon begränsning i detta avseende. Det är mot denna bakgrund statsrådets uttalande att "det står i avtalet" att tvång får användas ska ses. Det måste således ses som en självklarhet att en person som motsätter sig ett återvändande kan beordras att lämna Sverige och därmed tvingas att resa ut ur landet. Det har vid förhandlingarna om avtalet med den federala regeringen i Bagdad inte rätt någon tveksamhet kring frågan om svenska myndigheters möjligheter att i enlighet med svensk rätt använda tvång för att verkställa en avvisning.

### Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

## 6.6 Justitieminister Beatrice Asks agerande i fråga om Sveriges ratificering av konventionen mot människohandel

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A6.6.1*, begärs att utskottet granskar justitieminister Beatrice Ask beträffande hennes tjänsteutövning och handläggning av regeringsärendet om Sveriges ratificering av konventionen om bekämpande av människohandel (CETS 197) som utarbetats inom Europarådet. I anmälan framhålls att Sverige 2005 undertecknade den nyöppnade konventionen men att den ännu inte ratificerats. Enligt anmälan uppges orsaken vara att en ratificering fordrar en ändring i sekretesslagen. En utredning har utarbetat ett förslag till en sådan ändring och utredningen har remissbehandlats, en ändring som enligt anmälan är okontroversiell i riksdagen.

Utskottet bör enligt anmälan granska om regeringens agerande oriktigt fördröjt eller försummat möjligheten att föreslå riksdagen den nödvändiga lagändringen och därpå ratificeringen av konventionen.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A6.6.2*.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

I september 2003 inleddes ett arbete med att utarbeta en europeisk konvention mot människohandel. Arbetet resulterade i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, CETS 197. Samma dag som konventionen öppnade för undertecknande, den 16 maj 2005, undertecknade Sverige konventionen. Konventionen trädde i kraft den 1 februari 2008.

Den 20 december 2005 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av bestämmelsen om människohandelsbrott m.m. (dir. 2005:152). Regeringen beslutade den 31 maj 2007 (dir. 2006:78) och den 20 juni 2007 (dir. 2007:88) om tilläggsdirektiv för utredningen. Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att analysera frågan om Sveriges tillträde till ovan nämnda konvention och vilka lagar som kan krävas samt i förekommande fall ge förslag på sådana lagändringar. Den 22 april 2008 överlämnade utredningen sitt betänkande Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd (SOU 2008:41).

För att Sverige ska kunna tillträda konventionen föreslår utredningen i sitt betänkande en lagändring i sekretesslagen i syfte att skydda uppgifter om offrets privatliv under ett domstolsförfarande. I övrigt konstaterar utredningen att det inte krävs några lagändringar för att Sverige ska kunna tillträda konventionen.

Frågan har vid flera tillfällen behandlats i riksdagen bl.a. genom motionsyrkanden om att Sverige snarast ska ratificera Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Vid samtliga tillfällen har yrkandena avslagits.

Den 23 mars 2010 överlämnade regeringen proposition 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel. I propositionen föreslås bl.a. att riksdagen ska godkänna Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. För att Sverige ska kunna tillträda konventionen föreslår regeringen en ändring i 35 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att sekretess i vissa fall ska gälla hos domstol i mål om ansvar för människorov och människohandel. Den 19 maj godkände riksdagen Europarådets konvention om bekämpande av människohandel samt en förklaring om att Sverige förbehåller sig rätten att inte, eller endast under särskilda förhållanden, utöva domsrätt enbart på den grunden att brott enligt konventionen förövats mot en svensk medborgare. Riksdagen antog även regeringens förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (rskr. 2009/10:273).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt att få en kommentar kring de uppgifter som lämnas i anmälan samt i en promemoria i ärendet som upprättats inom konstitutionsutskottet.

Som svar översändes den 9 mars 2010 en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A6.6.2), vari bl.a. anförs vad gäller tidsaspekten att den inte är osedvanligt lång för ett lagstiftningsprojekt. Tidsåtgången överensstämmer också med den tidsplan som enligt Justitiedepartementets verksamhetsplan varit fastställd för projektet sedan januari 2009. Under arbetet inom Regeringskansliet har man valt att hålla ihop de frågor i betänkandet som rör människohandel. Detta dels på grund av frågornas nära samband, dels av arbetseffektiva skäl då en prioritering av en fråga riskerar att fördröja arbetet med övriga delar. De föreslagna ändringarna av människohandelsbrottet har också påverkat regeringens ställningstaganden vid bedömningen av om Sverige uppfyller konventionens åtaganden, t.ex. i fråga om domsrätt. Vidare framhålls att det faktum att Sverige ännu inte har tillträtt konventionen inte har inverkat på Sveriges möjligheter till internationellt rättsligt samarbete med andra stater. Det har inte heller hindrat ett fortsatt aktivt deltagande i arbetet mot människohandel i olika internationella sammanhang.

### Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottet.

## 6.7 Näringsminister Maud Olofssons roll i samband med Tillväxtverkets radioreklam

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A6.7.1*, begärs att utskottet granskar regeringens och näringsministerns roll i Tillväxtverkets reklaminslag i kommersiell radio. I anmälan uppges att Tillväxtverket i en serie reklaminslag sökt ambassadörer för kvinnligt företagande. Enligt anmälaren inleds reklaminslaget på följande vis: ”Nu till ett meddelande från näringsminister Maud Olofsson”. Anmälaren anför att reklamens innehåll gör att Tillväxtverkets självständighet blir ifrågasatt eftersom det låter som om Maud Olofsson styr Tillväxtverket.

Anmälaren anför att om reklamen utformats med departementets inblandning bör utskottet pröva om det står i förening med hur styrningen av myndigheter från regeringens sida ska ske enligt regeringsformens bestämmelser, 11 kap. 7 §. Om radioreklamens utformning tillkommit utan departementets vetskap menar anmälaren att det finns anledning att se över vilka instruktioner som finns från regeringens sida för hur enskilda statsråd får användas i olika syften av myndigheterna utan deras vetskap.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som har upprättats inom Näringsdepartementet respektive Statsrådsberedningen, *bilagor* A6.7.2–3, samt en artikel i Expressens nätupplaga den 5 januari 2010 med rubriken ”Maud Olofsson gör reklam med skattepengar”.

### **Utredning i ärendet**

#### *Bakgrund*

Enligt en artikel i Expressens nätupplaga den 5 januari 2010 (”Maud Olofsson gör reklam med skattepengar”) lyder Tillväxtverkets radioreklam som följer:

Nu till ett meddelande från näringsminister Maud Olofsson. Just nu söker vi dig som är kvinna och kan tänka dig att bli ambassadör, ambassadör för kvinnors företagande. Du är själv egenföretagare, men det spelar ingen roll hur stort eller litet företaget är eller om du har anställda eller inte. Det viktiga är att du vill dela med dig av dina erfarenheter och inspirera andra kvinnor att göra precis som du: Driva ett eget företag. Är du den vi söker? Vill du bli ambassadör för kvinnors företagande? Anmäl ditt intresse på Tillväxtverkets webbplats senast tisdag 19 januari.

Enligt samma källa läses reklamslaget upp av en kvinnoröst (inte Maud Olofsson). Där står även att projektledare bakom kampanjen är Henrietta Schönstern, Tillväxtverket. Enligt artikeln har det från Maud Olofssons stab meddelats att ministern bara godkänt att hennes namn används i reklamen och att hon inte varit delaktig på något annat sätt. Näringsministerns pressekreterare Johanna Martin uppges ha sagt följande: ”Om myndigheten bedömer att ministerns namn kan hjälpa till att marknadsföra det här projektet så har hon inget problem med det.”

#### *Förvaltningskommitténs betänkande m.m.*

I sitt delbetänkande Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107) framhåller Förvaltningskommittén att informationsverksamhet, inklusive sådan som är av opinionsbildande karaktär, ska som all verksamhet inom myndigheterna bedrivas med iakttagande av saklighet och opartiskhet. Enligt Förvaltningskommitténs mening är begränsningar av myndigheternas opinionsbildande verksamhet först och främst en styrningsfråga. Förvaltningskommittén föreslår att myndigheternas instruktioner – där det är befogat – preciseras och avgränsas i syfte att öka, minska eller på annat sätt inrikta den enskilda myndighetens informationsuppdrag, inklusive dess opinionsbildande verksamhet. Vidare anser man att myndigheternas informationsverksamhet, inklusive opinionsbildande sådan, till stor del handlar om att tillämpa omdöme och god förvaltningssed. Förvalt-



ningskommittén föreslår att regeringen där det är befogat överväger vilket behov det finns av reglering – inklusive precisering och avgränsning – av informationsverksamheten.

I proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt gör regeringen mot bakgrund av Förvaltningskommitténs förslag bedömningen att de berörda myndigheternas instruktioner bör ses över. Finansutskottet ställde sig nyligen bakom förslagen och bedömningarna i regeringens proposition (bet. 2009/10:FiU38).

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har överlämnats två promemorior som upprättats den 2 mars respektive den 23 mars 2010 inom Näringsdepartementet respektive Statsrådsberedningen (bilagor A6.7.2–3). Enligt promemoriorna stämmer innehållet i radioreklamen överens med det som återges i Expressens nätupplaga den 5 januari 2010. Det uppges även att det har förekommit en dialog mellan Tillväxtverket och Näringsdepartementet om huruvida rekryteringen av nya kvinnliga ambassadörer kan startas, men hur rekryteringen skulle gå till har inte diskuterats. Det fördes ingen diskussion om hur själva kampanjen skulle se ut och inte heller om innehållet i den. Näringsministern har således inte godkänt att hennes namn används i radioreklamen. Det har inte heller godkänts för hennes vidkommande. Tillväxtverket har finansierat radioreklamen med medel ur den satsning på kvinnors företagande som ska pågå under budgetåret 2010. Inga åtgärder har vidtagits från näringsminister Maud Olofsson eller Näringsdepartementet med anledning av radioreklamen. Vidare finns det inget regelverk eller instruktioner från regeringens sida om hur myndigheter får använda sig av enskilda ministrars namn, t.ex. i samband med opinionsbildande verksamhet.

### **Utskottets ställningstagande**

Hur en enskild myndighet utformar en kampanj får enligt utskottet i första hand avgöras av myndigheten själv. Myndigheternas självständiga ställning bör upprätthållas och respekteras.

Utskottet kan konstatera att det inte finns något regelverk eller några instruktioner från regeringens sida om hur myndigheter får använda sig av enskilda ministrars namn, t.ex. i samband med opinionsbildande verksamhet. Det är av stor vikt att myndigheternas självständiga ställning samt deras saklighet och opartiskhet upprätthålls. Att enskilda ministrars namn används av myndigheter i samband med opinionsbildande verksamhet kan skapa förvirring kring rådande ansvarsförhållanden. Utskottet noterar att Förvaltningskommittén i sitt betänkande Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107) menar att regeringen där det är befogat bör överväga vilket behov det finns av reglering – inklusive precisering och avgränsning – av myndigheternas informationsverksamhet. I proposi-

tion 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt gör regeringen mot bakgrund av Förvaltningskommitténs förslag bedömningen att de berörda myndigheternas instruktioner bör ses över. Finansutskottet har nyligen ställt sig bakom bedömningarna i regeringens proposition (bet. 2009/10:FiU38). Konstitutionsutskottet förutsätter att även den del som rör myndigheternas möjlighet att använda enskilda ministrars namn i samband med opinionsbildande verksamhet ingår vid en sådan översyn.

På utskottet ankommer enbart att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Vad som anförts i granskningsärendet ger vid handen att näringsminister Maud Olofsson inte varit delaktig i utformningen av Tillväxtverkets reklamkampanj för rekrytering av nya kvinnliga ambassadörer och inte heller på förhand haft kännedom om innehållet i den eller godkänt att hennes namn användes i radioreklamen.

# Reservationer

Följande reservationer har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

## 1. Beredning av proposition om krediter till Island (avsnitt 1.1)

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Vi önskar inledningsvis framhålla att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt bör det, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, erinras om att beredningskravet inte är lika för alla fall.

Vi konstaterar att regeringen inte inkluderade all behövlig information när propositionen utarbetades i Regeringskansliet. Detta innebar att finansutskottet fick komplettera underlaget för beslut i ärendet genom såväl skriftlig som muntlig information, bl.a. i samband med en utfrågning av tjänstemän från Finansdepartementet.

Vi påminner om konstitutionsutskottets tidigare uttalande om att det är särskilt viktigt att även under kriser i möjligaste mån bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser, inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. I detta fall anser vi att de brister som fanns i propositionen inte gällde tidsfristerna eller antalet remissinstanser utan rörde informationen till riksdagen. Vi betonar att det är viktigt att riksdagen inför sina beslut erhåller all tillgänglig information som är av betydelse för ärendet.

## 2. Förflyttningen av generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (avsnitt 2.1)

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Som utskottet tidigare understrukt syftar den gällande ordningen när det gäller att skilja eller förflytta en myndighetschef från anställningen till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet.

Mot bakgrund av vikten av myndigheternas och deras chefers självständiga ställning är det av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef. Förflyttningen av Ann-Christin Tauberman beslutades av regeringen i sam-

band med att man fått information om innehållet i den redovisning av ett uppdrag som hon avsåg att presentera. Det aktuella uppdraget var ett led i arbetet med omregleringen av apoteksmarknaden. Uppenbarligen ogillades från regeringens sida de slutsatser som utredningen lett till.

Generaldirektören avsåg att presentera en självständig slutsats baserad på en utredning av den aktuella frågan. Det förhållandet att slutsatserna ogillades från regeringens sida utgör inte ett sakligt och godtagbart skäl. Tvärtom utgör en förflyttning av ett sådant skäl ett allvarligt ingrepp i den självständighet som gäller för myndigheterna och deras chefer i det svenska förvaltningssystemet. Mot denna bakgrund anser vi att det finns anledning att rikta kritik mot regeringens beslut om förflyttning och särskilt socialminister Göran Högglunds hantering av ärendet.

### **3. Regleringsbrev för AMS och Arbetsförmedlingen (avsnitt 2.5)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Sinikka Bohlin (s).

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska det ske med stöd av lag. Regeringen har i regleringsbrev 2006-12-21 för Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), avseende budgetåret 2007, och i regleringsbrev 2007-12-19 för Arbetsförmedlingen, avseende budgetåret 2008, föreskrivit att AMS respektive Arbetsförmedlingen mer aktivt ska använda s.k. kompletterande aktörer.

Som inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) anför i sin rapport *Kompletterande aktörer. Uppfylls villkoren i arbetslöshetsförsäkringen i Arbetsförmedlingens samarbete med privata arbetsförmedlingar?* (2009:5) finns det bakom bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen bl.a. ett syfte att tillse att rättssäkerheten för den enskilde upprätthålls i alla delar av en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Av IAF:s granskning av den försöksverksamhet som AMS och Arbetsförmedlingen drivit under 2007 och 2008, följer enligt vår mening att det i vart fall har funnits en klar risk för att myndighetsutövning i viss utsträckning kunde komma att utövas av enskilda subjekt; IAF pekar på Arbetsförmedlingens förutsättningar att handlägga kontrollfunktionen och på vissa grundläggande regler för rättssäkerheten vid myndighetsutövning, såsom dokumentation, insyn i verksamheten, jäv, sekretess, tillsyn, straffansvar och rätten att ta del av allmänna handlingar. Redan risken för att myndighetsutövning i någon utsträckning kunde komma att utövas av enskilda subjekt visar, enligt vår uppfattning, att regeringen inte tillräckligt tydligt preciserat relevanta avgränsningar i uppdragen till AMS respektive Arbetsförmedlingen. Därmed har regeringen enligt vår mening inte i tillräcklig mån beaktat 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen.

#### **4. Vissa frågor om jäv för statsråd – utrikesminister Carl Bildt (avsnitt 2.7)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Sinikka Bohlin (s).

Bestämmelserna om jäv syftar till att undvika att en beslutfattares opartiskhet kan ifrågasättas. Det är mycket viktigt att allmänheten känner tilltro till att beslut fattas endast på objektiva grunder. Vid regeringsbeslutet den 26 april 2007 deltog inte Carl Bildt eftersom han själv anmält jäv. I regeringsbeslutet den 22 oktober 2009 deltog han däremot. Carl Bildts förklaring till att han deltog vid det andra regeringsbeslutet har varit att det i praktiken inte var regeringen som fattade det beslutet utan krigsförbrytartribunalen. Detta stämmer inte. Beslut i frågor om villkorlig frigivning av någon som i Sverige verkställer ett fängelsestraff utdömt av tribunalen ankommer uteslutande på den svenska regeringen; tribunalen ska endast få tillfälle att yttra sig. Någon formell skillnad mellan de två regeringsbeslutens status föreligger inte, och det finns därmed ingen grund för att behandla dem olika i frågan om huruvida ett jävsförhållande utgör hinder mot deltagande i beslutet. För denna inkonsekvens förtjänar utrikesminister Carl Bildt kritik.

#### **5. Statsrådet Cristina Husmark Pehrsson's agerande i förhållande till Försäkringskassan (avsnitt 3.1)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Granskningen visar att Cristina Husmark Pehrsson sommaren 2008, sedan Försäkringskassans brev om de nya reglerna i lagen om allmän försäkring uppmärksammats i olika massmedier, uttalat sig i frågan i Sveriges Radio – Ekot, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet. Hon har bl.a. tryckt på motivuttalanden till de bestämmelser som diskuterades och sagt att hon påpekat för Försäkringskassans ledning att brevet som Försäkringskassan sänt till berörda personer innehåller en felaktig formulering. Detta har Cristina Husmark Pehrsson uttalat i ett skede då de nya bestämmelserna precis hade trätt i kraft och då Försäkringskassans brev till försäkringstagare orsakade stor massmedial uppmärksamhet. Det är uppenbart att statsrådets avsikt var att påverka Försäkringskassans tillämpning av lag, och det är tydligt att Försäkringskassan har påverkats; ett tecken på detta är att myndigheten den 9 juli 2008 beslutade att de allmänna råden till 3 kap. 4 § tredje stycket och 10 a § andra stycket lagen om allmän försäkring om sjukpenning och rehabiliteringsersättning skulle upphöra att gälla.

Vi vill framhålla vikten av att rollfördelningen upprätthålls. Regeringen lägger fram förslag om lagändringar i propositioner till riksdagen. Riksdagen beslutar om lag. Lagarna tillämpas av myndigheter och domstolar, och domstolarna utformar praxis. Som konstitutionsutskottet vid flera tillfällen har uttalat måste återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen. Cristina Husmark Pehrsson har i sina uttalanden brutit i den återhållsamheten. Hon kan därför inte undgå kritik.

## **6. Regeringens hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring (avsnitt 3.1)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Granskningen visar enligt vår mening på brister såväl vad gäller beredningen av ändringarna i lagen om allmän försäkring och lagen om arbetslöshetsförsäkring som vad gäller genomförandet av dem. Detta har, som framgår nedan, lett till oacceptabla konsekvenser i praktiken.

När det gäller beredningen av lagstiftningsändringarna noterar vi att regeringen redan i samband med de lagändringar som trädde i kraft sommaren 2008 hade kunskap om frågor som behövde lösas genom lagstiftning. Likväl presenterades och remitterades departementspromemorior med förslag i dessa delar först i september 2009. Remisstiden sattes till endast tre veckor, till den 5 oktober 2009, varefter propositionerna beslutades den 22 oktober respektive den 12 november. Efter erforderlig tid för riksdagsbehandling fattade riksdagen beslut den 9 respektive den 16 december 2009. Lagändringarna kom ut från trycket den 18 respektive den 30 december 2009, dvs. först två veckor respektive två dagar innan de trädde i kraft den 1 januari 2010.

Som konstitutionsutskottet framhöll i sin granskning hösten 2008 är god planering viktig för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd. Även om regeringsformen inte ställer upp något krav på viss remisstid är det ytterst olyckligt med en så kort remissomgång som det varit fråga om i detta fall; det har också förekommit oklarheter om tolkning och tillämpning, t.ex. när det gäller frågan om rätt till förlängd sjukpenning för personer som påbörjat ett introduktionsprogram men inte kunnat fullfölja det för att de varit för sjuka. Cristina Husmark Pehrsson har själv, i konstitutionsutskottets utfrågning, uppgett att det förekommit missuppfattningar kring detta.

Det forcerade genomdrivandet av lagändringarna har också fått till följd att enskilda försäkringstagare inte säkert har kunnat förutse vad som skulle gälla, utan har varit hänvisade till att agera utifrån förslag till lagändringar

som ännu inte hade beslutats, eller t.o.m. gått miste om ersättning därför att de inte har föregripit riksdagsbeslutet och därför hamnat i tidsbrist. Den rättsosäkerhet som på detta sätt har uppstått för enskilda försäkringstagare är inte acceptabel.

Däruöver har en företrädare för regeringen, i en intervju som publicerats på Sveriges Radios webbplats en vecka innan lagändringarna skulle träda i kraft, påstått att majoriteten av dem som skulle lämna sjukförsäkringen och gå över till introduktionen på Arbetsförmedlingen skulle få lite mer i plånboken än de hade när de var sjukskrivna. Detta visar på okunskap om de ekonomiska effekterna för enskilda. Av dem som gått över till arbetslivsintroduktion på Arbetsförmedlingen, då de uppnått maximal tid i antingen förlängd sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning, hade enligt preliminära uppgifter i april 2010 från Försäkringskassan 45 % fått sänkt ersättning, varav 22 % hade fått en minskning med mellan 1 000 och 5 000 kr i månaden och 13 % hade fått en sänkning med mellan 5 000 och 10 000 kr i månaden. Dessa inkomstsänkningar berodde på förändringar som genomfördes i sådan hast att lagändringarna beslutades mindre än en månad innan de skulle träda i kraft, och utkom från trycket först två veckor respektive två dagar före ikraftträdandedagen. De drabbade har inte haft rimlig tid för omställning, och dessutom har de fått vilseledande information av en företrädare för regeringen.

De tolkningsproblem som har uppstått när det gäller förändrad lagstiftning visar enligt vår mening att regeringens styrning av Försäkringskassan brister.

Hantering av ändringarna i lagen om allmän försäkring och lagen om arbetslöshetsförsäkring har alltså varit bristfällig. Regeringen och ansvariga statsråd kan därför inte undgå kritik.

## **7. Regeringens utövande av ägandet i Carnegie Investment Bank AB och försäljningen av aktierna i banken (avsnitt 3.2)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Utskottet tar inte ställning till de frågor som behandlas i rättsprocesserna vid Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut respektive Stockholms tingsrätt. Granskningen har således endast omfattat regeringens hantering av ägandet av Carnegie och försäljningen av Carnegie. Granskningen omfattar inte på vilket sätt ägandet har uppkommit eller värderingen av aktierna i Carnegie.

Det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen att regeringen styr riket. Regeringen har i detta fall genom förordningen om statligt stöd till kreditinstitut delegerat till Riksgäldskontoret att förvalta aktierna i Carnegie. Regeringen har också valt att delegera till Riksgäldskontoret att genomföra försäljningen av Carnegie. Av svar från Regeringskansliet framgår att reger-

ingen inte varit involverad i försäljningen och att inga kontakter förekom mellan regeringen och Riksgäldskontoret om vilket anbud som borde antas. Regeringen är dock enligt 1 kap. 6 § regeringsformen ansvarig inför riksdagen.

Av aktiebolagslagen följer ett krav på fullmakt för den som ska företräda en aktieägare. I förordningen om statligt stöd till kreditinstitut anges att Riksgäldskontoret ska förvalta aktier och andra tillgångar som staten äger eller får som säkerhet i samband med att stöd lämnas. Detta kan dock inte anses innebära att Riksgäldskontoret genom riksgäldsdirektören Bo Lundgren hade fått rätt att företräda staten vid bolagsstämman i Carnegie. Det framgår av svaren från Regeringskansliet att det inte fattats något separat beslut att ge Riksgäldskontoret fullmakt att företräda staten vid bolagsstämman i Carnegie. Enligt vår mening råder därför osäkerhet om på vilken grund riksgäldsdirektören företrädde staten vid bolagsstämman.

Det har vidare framkommit i granskningen att Riksgäldskontoret vid Stockholms tingsrätt har yrkat fastställelse av att övertagandet av bl.a. Carnegie var giltigt. Det har också framkommit att regeringen inte har varit informerad om Riksgäldskontorets beslut att väcka talan vid tingsrätten. Om Riksgäldskontoret förlorar sin talan kan det innebära stora kostnader för staten. Enligt vår mening visar detta att det är olämpligt att delegera till en myndighet att självständigt förvalta ägandet av ett bolag.

Det som anges i statens ägarpolicy om riksdagsledamöters rätt att närvara vid bolagsstämmor i statliga bolag har inte tillämpats. Genom att ägarpolicyn inte har tillämpats fullt ut har riksdagsledamöter förhindrats att få insyn i hanteringen av Carnegie. Enligt vår mening bör statens ägarpolicy tillämpas oavsett på vilket sätt ett företag har kommit i statlig ägo.

Utskottet har tidigare pekat på vikten av att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. I detta fall finns brister i dokumentationen. Den promemoria med minnesanteckningar från Stabilitetsrådet som upprättats av Finansdepartementet har skrivits långt efter det att mötena har hållits, och den kortfattade promemorian omfattar samtliga 42 möten som har hållits i rådet mellan den 24 september 2008 och den 27 februari 2009. Detta minskar möjligheterna att i efterhand granska regeringens agerande med ledning av anteckningar från Stabilitetsrådet.

Det har i granskningen framkommit att försäljningen av Carnegie skedde under stor tidspress. Att aktierna såldes så snabbt innebar också att de såldes under en period när bankaktier generellt sett var lågt värderade. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om kravet i budgetlagen på att försäljningar ska genomföras affärsmässigt har uppfyllts.

Sammantaget anser vi att hanteringen av ägandet och försäljningen av Carnegie har stora brister. Regeringen har det övergripande ansvaret för dessa brister och vi anser att det ansvariga statsrådet Mats Odell inte kan undgå kritik för det.



## 8. Regeringens styrning av Apoteket AB (avsnitt 4.1)

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Vi anser att det har förelegat brister och oklarheter i regeringens styrning av Apoteket AB. Konstruktionen med att låta ett moderbolag till Apoteket AB genomföra omregleringen av apoteksmarknaden har inneburit bristande öppenhet och sämre möjligheter att följa upp processen.

För bolag som ägs av staten gäller normalt sett statens ägarpolicy. I detta fall har ett moderbolag till Apoteket AB bildats för att styra bolaget. Detta förhållande har använts som argument för att ägarpolicyen inte skulle vara gällande. Detta är emellertid inte ett hållbart argument eftersom vi kan notera att staten genom ett verksamhetsavtal med Apoteket AB har behållit den direkta styrningen av Apoteket AB i andra frågor än de som direkt har anknytning till omregleringen. Mot den bakgrunden anser vi att statens ägarpolicy borde gälla för Apoteket AB på samma sätt som för andra statliga bolag.

Enligt ägarpolicyen ska bl.a. riksdagsledamöter ges rätt att närvara vid bolagsstämmorna i de statliga bolagen. Detta tillämpades inte för Apoteket AB. Därmed har riksdagens insyn försvårats.

Att skapa ett moderbolag till Apoteket AB samtidigt som staten utövar direkt styrning av Apoteket AB genom verksamhetsavtalet, har i sig inneburit att det rått oklarhet i styrningen av bolaget. Det uppstod en oklar rollfördelning mellan OAB och regeringen.

Denna oklara rollfördelning blev tydlig i samband med att den förra styrelsen för Apoteket AB entledigades. Det var socialminister Göran Hägglund som meddelade den tidigare styrelseordföranden i Apoteket AB att denne inte längre hade förtroende, trots att detta egentligen var en fråga för OAB och inte för regeringen. Enligt aktiebolagsrättsliga regler var OAB ägare av Apoteket AB och skulle följaktligen ha ansvarat för beslutet om huruvida styrelsen i Apoteket AB hade förtroende eller inte.

Vidare har framkommit att styrelsen i Apoteket AB varken kallades till eller deltog i den bolagsstämma där de nya ägarinstruktionerna antogs, vilket i sig är anmärkningsvärt.

Bildandet av ett moderbolag med ansvar för omregleringen har också inneburit att offentlighetsprincipen har satts ur spel och att allmänhetens insyn i omregleringen har försvårats. Handlingar hos OAB är inte allmänna handlingar. Riksdagsledamöterna kunde inte ens få tillgång till de ägarinstruktioner från OAB som utlöste hela krisen i Apoteket AB förrän utskottet begärde ut dem.

Socialutskottet underströk vid riksdagsbehandlingen av propositionen om omregleringen av apoteksmarknaden att omregleringen borde ske i en öppen och uppföljningsbar process. Riksdagen ställde sig bakom socialutskottets betänkande. Vi anser att granskningen har visat att omregleringen

inte alls har genomförts på det sättet. Konstruktionen med ett moderbolag till Apoteket AB har tvärt om motverkat öppenhet och försvårat möjligheterna att följa processen.

Granskningen visar att allmänhetens och riksdagens insyn har försvårats. För detta kan det ansvariga statsrådet Göran Hägglund inte undgå kritik.

## **9. Regeringens styrning av Vattenfall AB (avsnitt 4.2)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel till regeringens disposition. Riksdagen har beslutat om riktlinjer som innebär att den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag aktivt ska följa företagets utveckling. Granskningen visar att näringsministern endast vid ett tillfälle före det styrelsemöte i Vattenfall i mars 2008, då det s.k. kontrollavtalet behandlades, sammanträffade med ordföranden för Vattenfall för strategidiskussioner. Trots upprepade påstötningar från Vattenfalls ledning kom inte fler sådana möten till stånd.

Enligt arbetsordningen för Vattenfalls styrelse ska det förekomma s.k. samordning när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden i skilda avseenden, som t.ex. när riskprofilen förändras på ett avsevärt sätt. Mot bakgrund av Vattenfalls storlek och betydelse borde näringsministern självfallet efter en tid ha ifrågasatt varför ingen samordning begärdes och själv ha underrättad sig om huruvida det fanns anledning att få ett samordningsmöte till stånd.

Dessa brister i kontakterna mellan näringsministern och Vattenfalls styrelseordförande har fått till följd att näringsministern saknat kännedom om de mycket allvarliga risker för Vattenfall, och även för samhället, som avtalet kunde innebära. Detta är enligt vår mening inte godtagbart. Kravet på att utvecklingen i statligt ägda bolag ska följas aktivt innebär att näringsministern har ett tydligt ansvar för att hålla sig informerad om bolaget på ett sådant sätt att så angelägen information som det här är fråga om inte kan förbises.

Till detta kommer att näringsministern ännu 16 månader efter det hon först begärde information från Vattenfall om ansvaret för atomskador, och därefter begärt ytterligare information om kontrollavtalets innebörd, inte förmått klargöra och dessutom redovisa för riksdagen konsekvenserna av kontrollavtalet och bedömningar i fråga om avtalets fortbestånd. Detta är mycket anmärkningsvärt med tanke på frågans stora vikt.

Det finns också starka skäl att ifrågasätta om dokumentationen i Näringsdepartementets årsakt för Vattenfall är tillräcklig. Det kan inte anses vara en god ordning att det med ett undantag saknas anteckningar om vad som närmare förekommit under sammanträden och möten. Den enda anteckning som finns tillfördes dessutom akten dagen efter utfrågningen av

näringsministern i föreliggande granskningsärende den 20 april 2010, d.v.s. två och ett halvt år efter att mötet ägde rum. Med tanke på de olika minnesbilder som finns hos bolagets dåvarande ordförande och näringsministern kring regeringens styrning av Vattenfall under den aktuella perioden hade en mer fullständig dokumentation utförd i närtid till de aktuella mötena avsevärt underlättat utskottets granskning.

OH-bilder som delvis visats och sedan i sin helhet överlämnats till Näringsdepartementet kan självfallet inte ersätta sådana anteckningar och ger inte tillräcklig information om vad som förekommit. Det finns all anledning att i en kommande granskning gå igenom dokumentationen i bolagsakter och att följa upp arbetet med att utveckla dokumentationen.

Enligt vår mening kan näringsminister Maud Olofsson inte 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 saknas dokumentation kring innehållet i kontakterna mellan bolaget och Näringsdepartementet.

## **10. Regeringens och näringsminister Maud Olofssons agerande avseende vissa stödåtgärder till fordonsindustrin (avsnitt 5.1)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

En av frågorna som väckts i granskningsärendet avser regeringens verkställande av riksdagens beslut om stöd till fordonsindustrin. Granskningen har inte givit anledning till något uttalande av utskottet i detta avseende. På denna punkt delar vi utskottets bedömning.

När det emellertid gäller de uttalanden som näringsministern fällde den 17 februari 2009, så visar utskottets granskning enligt vår mening att dessa uttalanden var vilseledande och motstridiga. Först sa hon att Saab och dess ägare GM inte hade lämnat in ansökan till Europeiska investeringsbanken, EIB, om lån. Detta visade enligt näringsministern att GM saknade intresse för Saab. Sanningen var emellertid att Saab inlett låneprocessen nästan tre veckor tidigare, med GM:s stöd. Senare samma kväll gjorde näringsministern därför ytterligare ett uttalande. Hon sa då att hon blivit uppringd av Saab och därigenom fått veta att företaget sökt lån hos EIB.

Näringsministern agerande är svårt att förstå mot bakgrund av att hon uppgett att företrädare för Regeringskansliet hade löpande kontakt med såväl Saab och GM som EIB, och att man informerats om den process som pågick.

Mot bakgrund av detta anser vi att näringsministerns uttalanden var vilseledande, och de skadade Saab. Vi vill erinra om betydelsen av att uttalanden som statsråd gör är korrekta, samt att statsråd visar återhållsamhet i uttalanden som kan vara till skada för enskilda och företag.

### **11. Förra regeringens agerande med anledning av uppgifter om hemliga fångtransporter utförda av annat lands säkerhetstjänst (avsnitt 6.1)**

av Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp), Sinikka Bohlin (s) och Tone Tingsgård (s).

Utskottets granskningsuppgift är att klargöra vad som faktiskt har hänt, vad regeringen eventuellt känt till och vilka åtgärder den eventuellt har vidtagit eller underlåtit att vidta.

Utskottet har inte funnit något belägg för att några sådana fångtransporter som anmälningarna gäller har landat i Sverige. Än mindre att den svenska regeringen skulle ha känt till att sådana transporter ägt rum utan att ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra tortyr.

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

### **12. Näringsminister Maud Olofssons roll i samband med Tillväxtverkets radioreklam (avsnitt 6.7)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Utskottet kan konstatera att det inte finns något regelverk eller några instruktioner från regeringens sida om hur myndigheter får använda sig av enskilda ministrars namn, t.ex. i samband med opinionsbildande verksamhet. Det är av stor vikt att myndigheternas självständiga ställning samt deras saklighet och opartiskhet upprätthålls. Att enskilda ministrars namn används av myndigheter i samband med opinionsbildande verksamhet kan skapa förvirring kring rådande ansvarsförhållanden.

I granskningen har framkommit uppgifter som pekar på att Maud Olofsson kände till att hennes namn kunde komma att användas i Tillväxtverkets reklamkampanj. Detta borde ha givit henne anledning att reagera. Det som nu har ägt rum har fört med sig en risk för osäkerhet i fråga om i innebörden av Maud Olofssons roll i sammanhanget.

Regeringen bär ansvaret för att det hos myndigheterna finns kunskap om deras möjlighet att använda enskilda ministrars namn i samband med opinionsbildande verksamhet. I detta ligger ett ansvar för att de regler som behövs för ändamålet finns.