



Granskningsbetänkande

Inledning

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen skall 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–A 7.3.3*.

För att inhämta upplysningar har utskottet vidare hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna återfinns i *bilagorna B1–B6*.

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 reservationer och ett särskilt yttrande.

Sammanfattning

Behandlade frågor

I detta betänkande redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av anmälningar under riksmötet 2005/06. Utskottet avgav i september 2005 ett granskningsbetänkande om regeringens handläggning av vissa avvisningsärenden m.m. (bet. 2005/06:KU2), i december 2005 ett granskningsbetänkande som avsåg allmänna, administrativt inriktade granskningsuppgifter (bet. 2005/06:KU10) och i mars 2006 ett granskningsbetänkande om regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8).

Betänkandet inleds med ett kapitel om frågor som rör regeringens förhållande till riksdagen. Därefter följer kapitel om handläggningen av vissa regeringsärenden m.m., regeringens ansvar för förvaltningen, regeringens styrning av de statliga bolagen, vissa uttalanden av statsråd, utnämningsfrågor samt övrigt. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Regeringens förhållande till riksdagen

Under de tre första veckorna i mars 2006 avlämnades till riksdagen ungefär hälften av det totala antalet propositioner och skrivelser från innevarande riksmöte. Utskottet är medvetet om att det kan finnas omständigheter som medför att regeringen inte kan styra över propositionsavlämnandet i ett enskilt fall. Utskottet utgår från att regeringen tar ytterligare initiativ för att undvika *anhopningar av propositioner* och skrivelser till vissa tider.

Utskottet har granskat regeringens handläggning av ett med *Tjeckien tecknat avtal* angående leasing av 14 exemplar av *JAS Gripen*. Utskottet hänvisar i sitt ställningstagande till två riksdagsbeslut i vilka regeringen ges bemyndiganden att överlåta eller upplåta respektive sälja och hyra ut försvarsmateriel under vissa villkor. I granskningen har framkommit att de flygplan som har upplåtits till Tjeckien behövs för Försvarsmaktens långsiktiga operativa förmåga. Vad som framkommit vid granskningen kan emellertid inte läggas till grund för att slå fast att regeringen eller någon av dess företrädare föranstaltat om en överenskommelse som vid den tidpunkten då den ingicks varit oförenlig med de villkor som riksdagen ställt upp för förfogandet över den ifrågavarande egendomen.

I granskningen av *handläggningen av frågan om ett svenskt deltagande i projektet Neuron* hänvisar utskottet till försvarsutskottets behandling av budgetpropositionen för år 2006. Enligt utskottet har det vid granskningen av regeringens agerande inte framkommit grund för att slå fast att regeringen har brustit i hörsamhet mot ett tidigare tillkännagivande från riksdagen i vilket regeringen uppmanas att bereda riksdagens kammare möjlighet att genom formella ställningstaganden godkänna utvecklingen och anskaffning av viktigare materialprojekt. (*Reservation fp, kd, c*)

Beträffande *regeringens och förskoleministerns fullföljande av riksdagens beslut om mångfald och valfrihet inom barnomsorgen* noterar utskottet att regeringen med anledning av den aktuella riksdagsskrivelsen har aviserat sin avsikt att återkomma till riksdagen med vissa förslag på förskoleområdet våren 2007.

Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

Regeringens *rutiner för beslut om militära övningar* som Sverige bjuder in till har granskats av utskottet med anledning av övningen *Snowflake* år 2006. I granskningen har inte framkommit att regeringens medgivande till en samövning grundats på några andra överväganden rörande de delta-

gande personerna än utgångspunkten att de personer som deltar i övningar tillsammans med Sverige inte skall ha gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser, tortyr eller brott mot mänskligheten. Vid utfrågningen har försvarsministern dessutom gett uttryck för uppfattningen att krigsförbrytare som ändå kommit till Sverige skulle kunna lagföras här. Utskottet finner försvarsministrarnas uttalande anmärkningsvärt med hänsyn till att åklagare prövat en anmälan mot en rysk officer som deltog vid övningen och då funnit att hinder förelegat mot lagföring på grund av immunitet. Utskottet kan mot den anförda bakgrunden inte dra någon annan slutsats än att rutinerna för beredningen varit bristfälliga.

Utskottet har granskat om försvarsminister Leni Björklunds undertecknande av ett *ramavtal om militärt samarbete med Saudiarabien* strider mot gällande svensk krigsmateriellagstiftning och principerna för svensk utrikespolitik. Utskottet konstaterar efter genomförd granskning att ingåendet av avtalet inte har utgjort tillståndspliktig verksamhet enligt lagen om krigsmateriel. Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet. *Reservation (v, mp)*.

Regeringens agerande inom det internationella samarbetet mot terrorismen har av utskottet granskats i tre avseenden. I granskningen har framkommit att statsministrarnas uttalanden beträffande två avvisade egyptier syftade till att för offentligheten förklara bakgrunden till regeringens beslut. I sitt ställningstagande anför utskottet att det är viktigt att statsråd visar återhållsamhet i uttalanden som kan vara till skada för enskilda människor och att uttalanden som statsråd gör är korrekta. Beträffande regeringens agerande i bl.a. Europarådet för att utveckla förfarandet av diplomatiska garantier finns enligt utskottets uppfattning inte några invändningar från konstitutionell synpunkt. I fråga om tillåtande av flygverksamhet i form av extraordinära överlämnanden har i granskningen framkommit att regeringen har låtit luftfartsmyndigheten utreda frågan samt att frågan utreds i större sammanhang än vad avser Sverige. Utskottet har inte funnit skäl att gå vidare i granskningen i denna del.

Utskottet har granskat regeringens agerande i fråga om *FN-sanktioner mot en svensk medborgare*. Utskottet hänvisar till en tidigare granskning av regeringens agerande i fråga om FN-sanktioner från våren 2002 i vilken vikten av att stärka rättssäkerheten i sanktionssystemet framhölls. I fråga om vad regeringen gjort för att tillgodose rättssäkerheten för en viss enskild medborgare föranleder granskningen nu inte något uttalande av utskottet.

I fråga om statsråden *Bosse Ringholms och Ulrica Messings närvaro vid ministerråd och EU-nämnd* konstaterar utskottet att gällande bestämmelser ger utrymme för att Sverige som medlemsstat kan representeras av annan behörig företrädare än ett statsråd. Vid granskningen har inte framkommit att det vid något tillfälle saknats behörig företrädare för Sverige vid ett möte i ministerrådet som behandlat frågor som faller inom Bosse Ringholms respektive Ulrica Messings ansvarsområden som statsråd. Inte

heller har det framkommit att det saknats regeringsföreträdare vid samråd med EU-nämnden avseende sådana ministerrådsmöten. Någon konstitutionell grund för att rikta anmärkning mot statsministern, som ytterst ansvarig för att behörig företrädare för Sverige deltar i de berörda sammanhangen, har således inte framkommit i dessa avseenden.

Beträffande *beredningen av beslutet att omlokalisera myndigheten Riksställningar till Gotland* hänvisar utskottet till tidigare uttalanden om vikten av att säkra ett fullgott beslutsunderlag inför ett regeringsbeslut. Vidare konstaterar utskottet att vad som framkommit i granskningen inte kan ligga till grund för annan bedömning än att regeringsformens beredningskrav har blivit uppfyllt i det aktuella fallet. Utskottet noterar att beredningen av ärendet om omlokalisering av Riksställningar till Gotland framstår som anmärkningsvärt forcerad. Utskottet konstaterar dock att det inte ankommer på utskottet att närmare granska vilka omständigheter som föranlett denna beredningsprocess. Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande.

Regeringens tillkallande av en *nationell samordnare för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom* har granskats av utskottet. Utskottet anför att olika uppfattningar kan råda om ändamålsenligheten och lämpligheten av regeringens bedömning att det funnits ett behov av att lämna ett uppdrag till ett fristående organ och att utforma uppdraget på det sätt som skett. Från konstitutionella utgångspunkter anser utskottet inte att det finns skäl till något ytterligare uttalande.

Utskottet har granskat regeringens agerande i fråga om *anammande av könsmaktsperspektiv hos universitet och högskolor*. Utskottet hänvisar i sin bedömning till högskolelagens allmänna principer om forskningens frihet. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Regeringens ansvar för förvaltningen

Statsrådet Barbro Holmbergs ansvar för myndighetskulturen på Migrationsverket har granskats med anledning av ett antal händelser vid verket där handläggares agerande gentemot asylsökande har ifrågasatts. I utskottets granskning har framkommit att regeringen och Migrationsverket har vidtagit en rad åtgärder till följd av de uppmärksammade händelserna. Utskottet konstaterar att det faller på migrationsminister Barbro Holmbergs ansvar att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan behövas för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

Regeringens styrning av de statliga bolagen

Utskottet konstaterar i granskningen av näringsminister Thomas Östros *nominering av ledamöter i statliga bolagsstyrelser* att förfarandet vid styrelsenomineringar grundas på en långvarig praxis inom Regeringskansliet.

Dåvarande *näringsminister Leif Pagrotsky*s nominering år 2004 av en ledamot i två statliga bolagsstyrelser har granskats av utskottet. Ledamoten nominerades till omval under det att det förelåg misstankar om oegentligheter från ledamotens sida. Varje misstanke om oegentligheter kan enligt utskottet inte få den konsekvensen att vederbörande uppmanas att ställa sin plats till förfogande. Det är enligt utskottet viktigt att ansvarigt statsråd följer upp den information som finns om en styrelseledamot och vidtar erforderliga åtgärder när så är påkallat. Enligt den utredning som finns i granskningsärendet har det vidtagits åtgärder i det aktuella ärendet. *Reservation (mp)*.

Vissa uttalanden av statsråd

Beträffande näringsminister *Thomas Östros* uttalanden om *de statliga bolagens tillhörighet till arbetsgivarorganisationen* Svenskt Näringsliv, konstaterar utskottet att ägarstyrningen av ett statligt bolag utövas främst vid bolagsstämman. Vidare anför utskottet att det inte är förenligt med aktiebolagslagens regler om ägarstyrning att regeringen eller enskilda statsråd skulle styra de statliga bolagen genom uttalanden i medier eller inlägg i den offentliga debatten. Utskottet förutsätter att de statliga bolagen, som inte står under utskottets granskning, följer aktiebolagslagen.

Statsrådet *Morgan Johansson* fällde ett antal uttalanden i samband med att Migrationsverket polisanmälde fall av *misstanke om vanvård av asylsökande barn*. Utskottet anför efter genomförd granskning att i den situation som uppstått efter Migrationsverkets polisanmälan fanns ett intresse av att *Morgan Johansson* som statsråd med ansvar för socialtjänstfrågor skulle ge en kommentar. Enligt utskottet hade han givetvis ändå kunnat avstå från att yttra sig och borde i varje fall ha uttalat sig med större försiktighet.

Utnämningsfrågor

I fråga om *regeringens utövande av utnämningmakten vad gäller generaldirektörs- och ambassadörsposter* har av granskningen framgått att statsministern inom ramen för gällande bestämmelser inte är främmande för att ändra rutinerna inom Regeringskansliet för arkivering av kravprofiler. Vidare har utskottet granskat i vilken utsträckning de ambassadörer som utnämnts åren 2003–2005 har politisk bakgrund som t.ex. statsråd eller riksdagsledamot. Utskottet har inte granskat enskilda utnämningsbeslut och erinrar om sin tidigare uttalade uppfattning i frågan om sakliga grunder för tillsättning av tjänster.

Utskottet har granskat *Statsminister Göran Perssons agerande vid tillsättning eller omförordnande av höga tjänster*. Utskottet har inte funnit anledning till anmärkning mot regeringens hantering av tjänstetillsättningarna i de fall som utskottet har granskat.

Övrigt

Utskottet har granskat hur regeringen försäkrar sig om att de medel som utbetalas till *Afrikanska utvecklingsbanken* används på ett ändamålsenligt och korrekt sätt. I granskningen har framkommit att regeringen följer utveckling genom styrningsarbetet i guvernörs- respektive exekutivstyrelsen för Afrikanska utvecklingsbankgruppen och bl.a. på så sätt söker försäkra sig om att utbetalda medel används på ett ändamålsenligt och korrekt sätt. Granskningen har i denna fråga inte givit underlag för erinran i fråga om biståndsminister Carin Jämtins tjänsteutövning.

En annan fråga har gällt finansminister Pär Nuders agerande i samband med *distribueringen av broschyrer om budgetpropositionen för år 2006 via Apoteket AB och Posten AB*. Utskottet konstaterar efter genomförd granskning att på utskottet ankommer enbart att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Vid den aktuella granskningen har inte framkommit att distributionen av dessa broschyrer innefattat något åsidosättande av någon bestämmelse i grundlag eller annan lag. *Reservation (fp, kd, c)*.

Statsminister Göran Perssons *mottagande av ett hedersdoktorat vid Örebro universitet* har granskats av utskottet. Utskottets granskning föranleder inget uttalande från utskottet. *Reservation (fp)*.

Innehållsförteckning

Inledning	1
Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	12
1 Regeringens förhållande till riksdagen	13
1.1 Propositionsavlämnandet	13
Ärendet	13
Utredning i ärendet	13
Utskottets ställningstagande	16
1.2 Genomförandet av riksdagens beslut såvitt avser subarktisk förmåga hos Försvarsmakten	17
Ärendet	17
Utredning i ärendet	17
Utskottets ställningstagande	22
1.3 Regeringens hantering av avtal med tjeckiska staten om flygplan	23
Ärendet	23
Utredning i ärendet	24
Utskottets ställningstagande	30
1.4 Handläggningen av svenskt deltagande i projektet Neuron	30
Ärendet	30
Utredning i ärendet	30
Utskottets ställningstagande	35
1.5 Regeringens och förskoleministerns fullföljande av riksdagens beslut om mångfald och valfrihet inom barnomsorgen	36
Ärendet	36
Utredning i ärendet	36
Utskottets ställningstagande	40
1.6 Sena interpellationssvar	40
Ärendet	40
Utredning i ärendet	40
Utskottets ställningstagande	42
1.7 Justitieminister Thomas Bodströms agerande i en interpellationsdebatt	43
Ärendet	43
Utredning i ärendet	43
Utskottets ställningstagande	45
1.8 Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky's agerande vid en frågestund i kammaren	45
Ärendet	45
Utredning i ärendet	46
Utskottets ställningstagande	46
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.	47
2.1 Regeringens rutiner för beslut om militära övningar	48
Ärendet	48
Utredning i ärendet	48
Utskottets ställningstagande	59

2.2 Avtal om militärt samarbete med Saudiarabien	59
Ärendet	59
Utredning i ärendet	60
Utskottets ställningstagande	61
2.3 Visst agerande av regeringen inom det internationella samarbetet mot terrorism	61
Ärendet	61
Utredning i ärendet	62
Utskottets ställningstagande	66
2.4 Regeringens ansvar gällande lagen om straff för terroristbrott vad gäller samröre med USA:s aktioner i Irak	66
Ärendet	66
Utredning i ärendet	67
Utskottets ställningstagande	71
2.5 Regeringens agerande i fråga om FN-sanktioner mot en svensk medborgare	71
Ärendet	71
Utredning i ärendet	72
Utskottets ställningstagande	80
2.6 Handläggningen av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll	81
Ärendet	81
Utredning i ärendet	81
Utskottets ställningstagande	86
2.7 Statsråden Bosse Ringholms och Ulrica Messings närvaro vid ministerråd och EU-nämnd	86
Ärendena	86
Utredning i ärendena	87
Utskottets ställningstagande	92
2.8 Beredningen av beslutet att omlokalisera myndigheten Riksutställningar till Gotland	93
Ärendet	93
Utredning i ärendet	94
Utskottets ställningstagande	96
2.9 Regeringens och statsrådet Sven-Erik Österbergs ansvar för uppgifter i en proposition	97
Ärendet	97
Utredning i ärendet	97
Utskottets ställningstagande	99
2.10 Beredningen av förslag avseende förändringar av strandskyddet	99
Ärendet	99
Utredning i ärendet	99
Utskottets ställningstagande	102
2.11 Regeringens och statsrådet Barbro Holmbergs tillkallande av en nationell samordnare för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom	103
Ärendet	103
Utredning i ärendet	103

Utskottets ställningstagande	113
2.12 Statsrådet Ibrahim Baylans agerande i samband med målöversyn av Skolverket	113
Ärendet	113
Utredning i ärendet	114
Utskottets ställningstagande	119
2.13 Statsrådet Ibrahim Baylans agerande i fråga om Skolverkets organisation	120
Ärendet	120
Utredning i ärendet	120
Utskottets ställningstagande	123
2.14 Regeringens agerande i fråga om anammande av könsmaktsperspektiv hos universitet och högskolor	123
Ärendet	123
Utredning i ärendet	124
Utskottets ställningstagande	133
3 Regeringens ansvar för förvaltningen	134
3.1 Statsrådet Barbro Holmbergs ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket	134
Ärendet	134
Utredning i ärendet	134
Utskottets ställningstagande	139
3.2 Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotskys hantering av ett personalärende i Statens maritima museer	140
Ärendet	140
Utredning i ärendet	140
Utskottets ställningstagande	142
4 Regeringens styrning av de statliga bolagen	143
4.1 Näringsminister Thomas Östros nominering av ledamöter i statliga bolagsstyrelser	143
Ärendet	143
Utredning i ärendet	143
Utskottets ställningstagande	151
4.2 Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotskys nominering av en styrelseledamot i två statliga bolag	151
Ärendet	151
Utredning i ärendet	152
Utskottets ställningstagande	155
5 Vissa uttalanden av statsråd	156
5.1 Näringsminister Thomas Östros uttalanden om de statliga bolagens tillhörighet till arbetsgivarorganisation	156
Ärendet	156
Utredning i ärendet	156
Utskottets ställningstagande	161
5.2 Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotskys uttalanden vid ledningsmöte hos Sveriges Television	162
Ärendet	162
Utredning i ärendet	163
Utskottets ställningstagande	166

5.3 Statsminister Göran Perssons uttalande angående Riksbankens räntehöjning	166
Ärendet	166
Utredning i ärendet	166
Utskottets ställningstagande	170
5.4 Statsrådet Hans Karlssons uttalanden om det s.k. Vaxholmsmålet i EG-domstolen	170
Ärendet	170
Utredning i ärendet	171
Utskottets ställningstagande	173
5.5 Statsrådet Morgan Johanssons agerande vid misstanke om vanvård av asylsökande barn	173
Ärendet	173
Utredning i ärendet	174
Utskottets ställningstagande	177
6 Utnämningsfrågor	178
6.1 Regeringens utövande av utnämningmakten vad gäller generaldirektörs- och ambassadörsposter	178
Ärendet	178
Utredning i ärendet	178
Utskottets ställningstagande	184
6.2 Statsminister Göran Perssons agerande vid tillsättning eller omförordnande av höga tjänster	184
Ärendet	184
Utredning i ärendet	185
Utskottets ställningstagande	188
6.3 Näringsminister Thomas Östros agerande vid en tjänstetillsättning	189
Ärendet	189
Utredning i ärendet	189
Utskottets ställningstagande	191
7 Övrigt	192
7.1 Sveriges multilaterala bistånd	192
Ärendet	192
Utredning i ärendet	192
Utskottets ställningstagande	201
7.2 Distribueringen av broschyrer om budgetpropositionen för år 2006 via Apoteket AB och Posten AB	201
Ärendet	201
Utredning i ärendet	202
Utskottets ställningstagande	206
7.3 Statsminister Göran Perssons mottagande av ett hedersdoktorat	206
Ärendet	206
Utredning i ärendet	206
Utskottets ställningstagande	215
Reservationer	216
1. Handläggningen av svenskt deltagande i projektet Neuron (avsnitt 1.4)	216
2. Avtal om militärt samarbete med Saudiarabien (avsnitt 2.2)	216

3. Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotskys nominering av en styrelseledamot i två statliga bolag (avsnitt 4.2)	217
4. Distribueringen av broschyrer om budgetpropositionen för år 2006 via Apoteket AB och Posten AB (avsnitt 7.2)	217
5. Statsminister Göran Perssons mottagande av ett hedersdoktorat (avsnitt 7.3)	218

Tabell

Tabell: Utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna 2003–2005 och politisk bakgrund	183
----------------------------------------------------------------------------------------	-----

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 18 maj 2006

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Inger Jarl Beck (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Anders Bengtsson (s), Henrik S Järrel (m), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Karin Åström (s), Gustav Fridolin (mp) och Yoomi Renström (s).

Vid behandlingen av avsnitt 2.4 har Göran Lennmarker (m) på grund av jäv avstått från att delta.

1 Regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Propositionsavlämnandet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.1.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen uppfyller de krav som anges i 3 kap. 5 § riksdagsordningen om att regeringen bör avlämna sina propositioner på sådana tider att anhopning av arbete hos riksdagen om möjligt undviks samt om regeringen vidtagit de åtgärder som KU förutsatte i sitt ställningstagande i betänkande 2001/02:KU10 om anhopningen.

Enligt anmälan framgår det av den propositionsförteckning som avlämnades av regeringen den 17 januari 2006 att sammanlagt 99 propositioner och skrivelser avses att lämnas under perioden den 15–22 mars, varav 88 avses att lämnas till riksdagen den 22 mars.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A1.1.2*, samt en utfrågning med statsminister Göran Persson, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Enligt 3 kap. 3 § riksdagsordningen skall riksdagen på förslag av talmannen fastställa när propositioner, som regeringen anser bör behandlas under pågående riksmöte, senast skall avlämnas. Om en särskild tidpunkt föreskrivs i riksdagsordningen, gäller dock den tidpunkten.

Enligt 3 kap. 5 § riksdagsordningen bör regeringen avlämna sina propositioner på sådana tider att anhopning av arbete hos riksdagen om möjligt undviks. Regeringen skall samråda med talmannen om detta.

Regeringens samråd med talmannen

Riksdagsdirektören och kammarkansliet har månatliga överläggningar med Statsrådsberedningen, vid vilka bl.a. frågor om propositionsavlämnandet tas upp.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har tidigare i den årliga granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och med anledning av en anmälan granskat regeringens rutiner för avlämnande av propo-

ner. Utskottet anförde att det är av stor vikt att propositioner avlämnas senast vid den tidpunkt som framgår av regeringens propositionsförteckning. Under det närmast föregående året (2000/01) hade det uppstått en betydande anhopning i vecka 12 (den 19–22 mars). Enligt utskottet är det anmärkningsvärt att regeringen inte kan planera propositionsavlämnandet så att anhopningar undviks. När det gäller anhopningar vid propositionsavlämnande förutsatte utskottet att regeringen i fortsättningen tar erforderliga initiativ för att undvika anhopningar av propositioner till vissa tidpunkter (bet. 2001/02:KU10 s. 29).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet ställt följande frågor.

- Vilka åtgärder har vidtagits för att förebygga anhopning av propositioner och skrivelser?
- Vilken kommentar i övrigt ger anmälan anledning till?

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (*bilaga A1.1.2*). I promemorian anføres bl.a. följande. Målsättningen är att det redan på direktiv- eller remisstadiet i en beredningsprocess skall finnas en plan för när en proposition kan överlämnas till riksdagen. I en sådan planering är utgångspunkten att tillfällena för avlämnande skall fördelas under året. En sådan planering utgör också en av förutsättningarna för att arbetet med att färdigställa propositioner i Regeringskansliet skall fungera väl. Regeringskansliet har således för egen del både ett starkt önskemål och en stark strävan att undvika en anhopning vid stoppdagen i mars månad. Frågan om när en proposition skall avlämnas är alltid en levande fråga i departementen.

I promemorian redogörs vidare för de riktlinjer om tidsgränser för redovisning av utredningsuppdrag som rättschefen i Statsrådsberedningen gav ut år 2002 (PM 1994:3 Hur kommittédirektiv utformas, reviderad 2002-03-20). I riktlinjerna sägs följande.

När ett betänkande från en kommitté skall utgöra underlag för en proposition till riksdagen måste man se till att riksdagens arbetsrytm blir så jämn som möjligt (jfr bet. 2001/02: KU10 s. 26). Det betyder att tidsangivelsen för varje sådant betänkande behöver samordnas inte bara med tidsplaneringen för den proposition som betänkandet skall ligga till grund för utan också med tidsplaneringen för andra propositioner.

Samordningen bör bl.a. ta sikte på att propositioner i ökad utsträckning skall lämnas till riksdagen under hösten för behandling under våren. Avlämnandet skall inte koncentreras till de s.k. stoppdagar som riksdagen bestämmer för varje riksmöte och som brukar infalla i januari och mars. Tänk också på att det bara finns ett mycket begränsat utrymme för att få propositioner riksdagsbehandlade under hösten.

Enligt vad som anføres i promemorian försvårar följande faktorer möjligheten att undvika anhopningar vid stoppdagen.

- Riksdagen behandlar i mycket begränsad utsträckning propositioner under hösten. Utrymmet för avlämnande är således begränsat till en kort period på våren om riksdagsbehandling också skall äga rum under våren.
- Mycket snäva tidsramar för propositioner som avser genomförandet av EG-direktiv. De snäva tidsramarna medför i sin tur att möjligheterna att tidigare lägga – eller senarelägga – dessa propositioner är ytterst begränsade.
- Ställningstaganden till olika skattefrågor i budgetpropositionen medför att utrymmet för den efterföljande beredningsprocessen fram till konkreta lagstiftningsförslag är begränsat. Det är därför svårt att tidigare lägga dessa propositioner. En senareläggning av propositionerna skulle innebära en avsevärd fördröjning av ikraftträdandet och därmed effekterna av ställningstagandet i budgetpropositionen.

Utfrågning med statsminister Göran Persson

Utskottet har den 19 april 2006 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson, *bilaga B6*.

Representanten för det anmälade partiet, Ingvar Svensson (kd), anförde att regeringen med reservation för felräkning, under innevarande riksmöte fram till påsk avlämnat 158 propositioner och 28 skrivelser. Under den sista treveckorsperioden i mars avlämnade regeringen 74 propositioner och 17 skrivelser, dvs. halva årsskörden. Under tre dagar, den 20–22 mars, lämnade regeringen 55 propositioner och 11 skrivelser till riksdagen. Detta kan jämföras med 30 propositioner som lämnades mellan den 19 och 22 mars 2001.

Göran Persson uppgav bl.a. följande.

När det gäller arbetsanhopning står det i riksdagsordningen att propositioner skall avlämnas så att arbetsanhopning ”om möjligt” kan undvikas. Det är just orden ”om möjligt” som Göran Persson vill hänvisa till. Alltsedan han först blev riksdagsledamot år 1979 har det funnits arbetstoppar förknippade med stoppdatumet för avlämnandet av propositioner oavsett regering. Detta har accentuerats under valår eftersom regeringen inte vill att lagda propositioner skall skjutas upp till kommande höst då riksdagen kan ha en annan sammansättning. Arbetsanhopningar under våren är dock något som riksdagen tyvärr måste leva med.

Så som riksdagsarbetet för närvarande är ordnat ägnas hösten nästan uteslutande åt budgetarbete. Höstarna går alltså helt bort. Det är möjligt att vi ägnar för mycket arbete åt budgeten. Regeringens skyldighet att genomföra EG-direktiv spelar också en roll. Här finns ingen valmöjlighet eftersom tidsgränsen för att genomföra ett direktiv är snäv. Det kan också uppkomma fråga om lagrådsgranskning som inte varit beräknad från början och som kan försena tidpunkten för avlämnande av propositionen.

Med det parlamentariska system som vi har måste tid ägnas åt att förankra regeringens förslag i utskottsgrupperna. Riksdagen har bestämt att arbetet på våren börjar i mitten av januari. Det gör att bara månaderna februari och mars finns att tillgå för att söka stöd i utskottsgrupperna. Att försöka sammanträda med utskottsgrupperna innan riksdagen är samlad är inte görligt på grund av alla åtaganden och möten som riksdagsledamöterna då har inbokade runtom i landet.

Göran Persson uppgav också att han inte kan se någon lösning på problemet. Han uppgav vidare följande. Efter att konstitutionsutskottet hösten 2001 uttalat sig om arbetsanhopningen styr regeringen redan vid tillsättande av en utredning tidsplaneringen så att propositionerna skall kunna lämnas mer jämnt under året. Naturligtvis är det möjligt att lämna in propositioner under hösten för senare behandling. Det finns dock en inbyggd mekanism som gör att man tenderar att lämna ifrån sig arbetet så nära tidsgränsen som möjligt. Detta är inte idealiskt ens sett ur regeringens synvinkel eftersom goda förslag kan drunkna i floden av förslag.

Göran Persson uppgav att han mycket väl kan inse att arbetsbelastningen i riksdagen kan bli oerhört stor, särskilt för mindre partier, och att han är beredd att ytterligare diskutera arbetsformerna med riksdagen. Att det skulle handla om en resursfråga i Regeringskansliet att så många propositioner avlämnas i anslutning till stoppdatum kan han inte hålla med om.

Regeringen samråder med talmannen minst en gång i månaden om arbetsituationen genom att en statssekreterare och en företrädare för talmannen, riksdagsdirektören, sammanträder.

Utskottets ställningstagande

Vid granskningen hösten 2001 anförde utskottet att det är anmärkningsvärt att regeringen inte kan planera propositionsavlämnandet så att anhopningar undviks. Utskottet förutsatte att regeringen i fortsättningen skulle ta erforderliga initiativ för att undvika anhopningar av propositioner till vissa datum. Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande. Det är uppenbart att de åtgärder som regeringen vidtagit inte har varit verkningsfulla. Utskottet noterar att ungefär hälften av det totala antalet propositioner och skrivelser som har avlämnats under innevarande riksmöte har avlämnats under tre veckor närmast före den 22 mars. Utskottet är medvetet om att det kan finnas omständigheter som medför att regeringen inte kan styra över propositionsavlämnandet i ett enskilt fall. Utskottet utgår från att regeringen tar ytterligare initiativ för att undvika anhopningar av propositioner och skrivelser till vissa tider. Det är naturligtvis inget som hindrar att ett sådant initiativ kan involvera även riksdagen.

1.2 Genomförandet av riksdagens beslut såvitt avser subarktisk förmåga hos Försvarmakten

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.2.1*, begärs att utskottet granskar om försvarsministern och regeringen brutit i instruktionerna till Försvarmakten beträffande riksdagens krav på att behålla och kunna utveckla förmåga och kompetens för strid i subarktiskt klimat. Anmälaren anför bl.a. att i ett regleringsbrev den 22 december 2004 till Försvarmakten nämns över huvud taget inte subarktisk förmåga, och inte heller förmåga att uppträda under förekommande klimatologiska förhållanden. Vidare anføres i anmälan att i det regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarmakten, som beslutades av regeringen den 17 februari 2005, fokuseras endast på subarktisk förmåga vid ett förband. Enligt anmälan har emellertid riksdagens beslut avsett att insatsorganisationen skall ha förmåga att uppträda i hela landet och under förekommande klimatologiska förhållanden, dvs. även subarktisk förmåga.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Förvarsdepartementet, *bilaga A1.2.2*.

Utredning i ärendet

Proposition 2004/04:43 Försvarmaktens grundorganisation

I proposition 2004/05:43 Försvarmaktens grundorganisation behandlas frågor om väpnad strid i subarktisk miljö i avsnitt 3.4 (Förändringar i grundorganisationen). I de inledande övervägandena anføres beträffande metod och geografisk viljeinriktning bl.a. följande (s. 21).

Med utgångspunkt i de olika geografiska förutsättningar som råder avseende bland annat terrängens utseende, klimatologiska och hydrografiska förhållanden anser regeringen att utbildning och övrig verksamhet skall genomföras i olika regioner för att insatsorganisationens personal sammantaget skall ha kompetens och förmåga att uppträda i hela landet. För markstridsförbanden innebär detta att verksamhet skall kunna genomföras i såväl norra och mellersta som södra Sverige. För de marina förbanden innebär detta att verksamheten skall kunna genomföras i såväl Östersjön som Västerhavet. För flygförbanden innebär detta att verksamheten skall kunna genomföras i såväl norra som södra Sverige. Det är särskilt viktigt att förmåga och kompetens att genomföra väpnad strid i eller i anslutning till bebyggd miljö och i subarktisk miljö ges prioritet.

Beträffande jägarplattformar anføres längre fram i propositionen (s. 23) följande.

Det är angeläget att jägar- och underrättelseutbildning kan bedrivas på en plats vid en särskild utbildningsplattform med hänsyn till tjänstens särart. För utbildning av detta slag erfordras goda utbildningsförutsättningar och infrastruktur bl.a. för fallskärmsutbildning och närhet till transportflyg samt helikopterenheter. Denna plattform kan lokaliseras

till någon av de nuvarande plattformarna vilka finns i södra respektive norra Sverige. Om den kvarvarande plattformen skall lokaliseras till södra Sverige krävs utbildningskapacitet och kompetens i norra Sverige för att säkerställa möjlighet att genomföra utbildning i subarktiskt klimat.

I propositionen förordar regeringen att följande dimensionering skall ligga till grund för detaljutformningen av Försvarsmaktens grundorganisation (s. 25 f.):

- Sex enheter för utbildning av mekaniserade bataljoner, artilleriförband, jägar- och specialförband samt för internationell utbildning och statsceremoniell verksamhet. För att säkerställa kompetens att kunna uppträda i subarktisk miljö är det nödvändigt att ett av dessa förband är lokaliserat till norra Sverige.
- En enhet för truppslagen inom arméstridskrafterna, luftvärns-, ingenjör-, signal- respektive trängförband. För att säkerställa kompetens för att kunna uppträda i subarktisk miljö behövs utbildningskapacitet i norra Sverige för utbildning av ingenjölförband.
- En enhet för utbildning av amfibieförband.
- En marinbas för utbildning av sjöstridskrafter. Inom marinbasen skall finnas möjlighet till basering på tre platser.
- Tre flygflottiljer.
- En enhet för helikopterförbanden samt ett antal detachment.
- Två militärhögskolor.

Beträffande arméenheter anförs längre fram i propositionen (s. 28) följande.

En utgångspunkt för regeringen är att integrera verksamheter och skapa en för Försvarsmakten sammantaget rationell verksamhet. Detta blir särskilt tydligt när det gäller specialfunktionerna. Regeringen fäster stor vikt vid att I 19 är en integrerad plattform med utbildning av flera funktioner. Av betydelse är också närheten till F 21 i Luleå. Vid I 19 finns vidare den s.k. Utvecklingsenhet Vinter. Denna enhet utvecklar medel och metoder för att höja förmågan hos enskilda soldater och hos förband att kunna uppträda i subarktiskt klimat.

När det gäller arméstridskrafternas artilleriutbildning anförs i sammanhanget bl.a. följande (s. 29):

Regeringen anser vid en sammanvägning att det för Försvarsmakten mest rationella vore att samla arméstridskrafternas artilleriutbildning till en plats. Denna plats bör vara Boden. Regeringen föreslår därför att A 9 omlokaliseras från Kristinehamn till Boden. I Boden och inom ramen för Bodens garnison ges utmärkta förutsättningar för samövning mellan artilleriet och andra funktioner. Genom en lokalisering till Boden tillförsäkras också att förbandet ges nödvändig subarktisk förmåga. Det är enligt regeringen angeläget att arméstridskrafternas olika kompetenscentrum bibehålls som egna organisationsenheter. Endast på det viset kan verksamheten ges den tyngd och ställning som är nödvändig för att utveckla funktionen. Regeringen anser således, i motsats till Försvarsmakten i myndighetens budgetunderlag för 2005, att A 9 därför bör bibehållas som en egen organisationsenhet.

I fråga om luftvärnsenheter anförs i sammanhanget bl.a. följande (s. 30):

I Halmstad finns goda övnings- och skjutfält för utbildning av luftvärnsenheter. Vidare är Försvarsmaktens Halmstadskolor lokaliserade i garnisonen. Regeringen kommer senare att föreslå att Försvarsmaktens tekniska skola skall inrättas i Halmstad. Detta kommer att skapa goda förutsättningar för samordning mellan skolor och förband. I avvägningen mellan å ena sidan en rationell utbildningsvolym och å andra sidan förmåga att uppträda i subarktisk miljö anser regeringen att strävan efter en rationell utbildningsvolym skall prioriteras. Den subarktiska förmågan för denna funktion kan upprätthållas dels hos delar av officerskåren, dels inom ramen för Utvecklingsenhet Vinter i Boden.

Beträffande ingenjörutbildningen anförs i sammanhanget bl.a. följande (s. 30–31):

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

När det gäller ledningsförband anförs i sammanhanget följande (s. 31):

I Enköping finns goda övnings- och skjutfält för utbildning av ledningsenheter. Vidare är närheten till Försvarsmaktens centrala ledning i Stockholm och Uppsala samt Försvarets materielverk av stor betydelse när det gäller utveckling av ledningssystemet i det nätverksbaserade försvaret. I avvägningen mellan å ena sidan en rationell utbildningsvolym och å andra sidan förmåga att uppträda i subarktisk miljö anser regeringen att strävan efter att uppnå en rationell utbildningsvolym skall prioriteras. Den subarktiska förmågan för denna funktion kan upprätthållas dels hos delar av officerskåren, dels genom Utvecklingsenhet Vinter i Boden.

Beträffande underhållsförband anförs i sammanhanget följande (s. 31):

För att bibehålla och utveckla vinterkompetens inom funktionen anser regeringen att den underhållsutbildning som bedrivs, dels inom ramen för utbildning av mekaniserade enheter vid I 19, dels vid Utvecklingsenhet Vinter i Boden, utgör en lämplig grund för att säkerställa subarktisk förmåga.

I fråga om flygvapenenheter anförs i sammanhanget följande (s. 38–39):

För att upprätthålla förmågan att uppträda i subarktisk miljö bör det finnas möjlighet att basera helikoptrar med markoperativa uppgifter vid F 21. Den helikopterverksamhet som i dag finns i Boden bör flyttas till Luleå och F 21. Regeringen anser också att det bör finnas helikoptrar för militär flygräddning baserade vid flygflottiljerna, F 7, F 17 och

F 21. En konsekvens av denna inriktning och förhållandet att antalet helikoptrar inom Försvarsmakten kommer att halveras är att helikopter- verksamheten vid Göteborg/Säve bör avvecklas.

Försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007

I försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007 behandlade utskottet bl.a. proposition 2004/05:43 Försvarsmak- tens grundorganisation.

Beträffande insatsorganisationens inriktning, omfattning och utveckling uttalades i sammanfattningen i utskottets betänkande bl.a. följande (s. 1–2).

Utskottet gör samma bedömning som regeringen av vad som bör vara styrande för insatsorganisationens utveckling. Krav på förmåga att kunna genomföra väpnad strid är sålunda grundläggande. Det skall finnas insatsförband som kan användas i hela landet och i hela konfliktska- lan från kriser i fred till våldsanvändning i krig. Det är viktigt att behålla och utveckla förmåga och kompetens för strid i bebyggd miljö och i subarktiskt klimat.

Under sitt ställningstagande i anslutning till avsnittet med rubriken Insats- organisationens omfattning och utveckling uttalar utskottet bl.a. följande (s. 78).

Utskottet anser att vad som redovisats i dessa delar tills vidare kan läg- gas till grund för förmågeutvecklingen för de olika förbanden. Insatsor- ganisationen skall ha förmåga att uppträda i hela landet och under förekommande klimatologiska förhållanden. Det är särskilt viktigt att behålla och kunna utveckla förmåga och kompetens för strid i bebyggd miljö och i subarktiskt klimat. Som utskottet framhållit i det föregå- ende bör utvecklingen vara preliminär och regeringen återkomma i budgetpropositionen för 2006 med preciseringar och eventuella föränd- ringar.

Vid kammardebatten av betänkandet den 15 december 2004 återförvisades ärendet till utskottet (prot. 2004/05:51). Försvarsutskottet fann inte anled- ning att ändra de ställningstaganden som gjordes i betänkande 2004/05: FöU4 (bet. 2004/05:FöU5). Riksdagen följde utskottet, vilket skedde genom beslut den 16 december 2004 (rskr. 2004/05:143).

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten

Regeringen beslutade den 22 december 2004 regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten (Fö2004/411/MIL [slutligt], Fö/2004/495/ MIL [slutligt], Fö/2004/755/MIL [slutligt], Fö/2004/979/MIL [slutligt], Fö2004/1066/MIL [slutligt], Fö2004/1086/MIL, Fö/2004/1730/MIL [slut- ligt], Fö2004/1738/MIL [slutligt], Fö2004/2243/MIL, Fö2004/2256/MIL, Fö2004/2458/MIL, Fö2004/2568/MIL, Fö2004/2473/MIL, Fö2004/2740/ MIL, Fö2004/81/EPS [slutligt], Fö2004/199/EPS [slutligt], Fö2004/254/ EPS [slutligt], Fö2004/3262/EPS [delvis], Fö2004/3263/EPS [slutligt], Fö2004/1568/MIL, Fö2004/2307/MIL [delvis]). I regleringsbrevet nämns ingenting om subarktisk förmåga.

Regeringen beslutade den 17 februari 2005 regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarmakten (Fö2005/327/MIL och Fö2004/3263/EPS [delvis]). I regleringsbrevet anges bl.a. följande.

1 b. Riksdagen har fattat beslut om den framtida verksamheten i Arvidsjaur.

Inriktningen är att det inom Försvarmakten skall skapas en försvarsmaktsgemensam resurs för sådan utbildning och övning som kräver eller gynnas av subarktisk miljö. Försvarmakten skall genomföra följande verksamhet i Arvidsjaur.

a) Ledning, administration, samordning och utbildningskompetens – inklusive den del av den s.k. Utvecklingsenhet Vinter vid I 19 i Boden som behövs för verksamheten – för internationella och nationella militära enheters utbildnings- och övningsverksamhet i det subarktiska området.

b) I 19:s utbildning och utveckling av jägarsoldater.

c) Enligt Försvarmaktens bedömning andra delar ur Försvarmakten, liksom vinterutbildning av andra förband. Till grund för sina överväganden i denna del skall Försvarmakten lägga dels den inriktning som framgår av bet. 2004/05:FöU5, dels den inriktning mot en rationell produktion av grundorganisationen som regeringen redovisat i bl.a. prop. 2004/05:43.

Försvarmakten skall vidta sådana åtgärder att redovisad verksamhet kan bedrivas i Arvidsjaur senast den 1 april 2005.

I regeringsbeslut den 16 juni 2005 om ändring av regleringsbrevet (FÖ2005/1726/MIL) föreskrivs följande (sf.):

Regeringen underströk i prop. 2004/05:43 vikten av att insatsorganisationens förband har förmåga och kompetens att kunna uppträda i urbaniserad miljö och i subarktiskt klimat.

/- - -/

Försvarmakten skall redovisa på vilket sätt förmågan och kompetensen att kunna uppträda i urbaniserad miljö och i subarktiskt klimat vidmakthållits och utvecklats. En lägesredovisning skall lämnas i delårsrapporten.

Budgetpropositionen för 2006

I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 6 s. 54) anför regeringen som sin bedömning att ”förmåga att uppträda i subarktisk miljö skall vidmakthållas”.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försvarmakten

Regeringen beslutade den 12 december 2005 regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försvarmakten (Fö2004/1370/MIL, Fö2004/2438/MIL, Fö2004/2481/MIL [slutligt] m.fl.) I regleringsbrevet anges bl.a. följande (s. 8):

9. Urbaniserad miljö och subarktiskt klimat.

Försvarsmakten skall fortsätta utveckla och vidmakthålla sin förmåga och kompetens att kunna uppträda i urbaniserad miljö och i subarktiskt klimat.

Åtterrapporering.

Försvarsmakten skall redovisa på vilket sätt förmågan och kompetensen att kunna uppträda i urbaniserad miljö och i subarktiskt klimat har utvecklats.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits gentemot Försvarsmakten med anledning av riksdagens beslut den 16 december 2004 angående insatsorganisationens omfattning och utveckling såvitt avser förmåga och kompetens för strid i subarktiskt klimat.

Som svar har 12 januari 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.2.2*). Av svaret framgår bl.a. följande. Regleringsbrevsändringen den 16 juni 2005 är ett uttryck för att regeringen var angelägen om att nära kunna följa Försvarsmaktens arbete inom de prioriterade områdena strid i bebyggelse och subarktisk förmåga. Åt myndigheten uppdrogs därför att återrapportera arbetet i dessa avseenden i årsredovisningen samt lämna lägesrapport i delårsrapporten i augusti 2005.

Interpellationsdebatt

Försvarsminister Leni Björklund redogjorde den 8 maj 2006 med anledning av en interpellation från Erling Wälivaara (kd) för åtgärder syftande till att efterfölja riksdagens beslut med avseende på Försvarsmaktens förmåga och kompetens för strid i bebyggd miljö och subarktiskt klimat.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten den 17 februari och den 16 juni 2005 samt i regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försvarsmakten lämnat anvisningar om myndighetens verksamhet såvitt avser förmåga och kompetens för strid i subarktiskt klimat.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

1.3 Regeringens hantering av avtal med tjeckiska staten om flygplan

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.3.1*, begärs att utskottet granskar regeringens handläggning av ett den 14 juni 2004 med Tjeckien tecknat övergripande avtal angående leasing av 14 exemplar av JAS 39 C/D Gripen.

Anmälaren anför bl.a. att Tjeckien på vissa av kommersiell sekretess omfattade villkor hyr flygplanen under tio år. Därefter skall planen återlämnas till Sverige. Senare har Försvarets materielverk (FMV), på regeringens uppdrag, tecknat avtal om affärens närmare detaljer. Flygplanen avses levereras till Tjeckien under april–augusti 2005.

Anmälaren konstaterar att regeringen valt att inte begära riksdagens godkännande. Vidare anføres att försvarsutskottet först under våren 2005 har fått viss information om affärens närmare innehåll. Föredragningar av företrädare för FMV och Försvarmakten har ägt rum, däremot inte någon föredragning av företrädare för regeringen.

Affärsuppgörelsen innebär, enligt anmälan, att ca 3 miljarder kronor av Försvarmaktens materielanslag tas i anspråk utan att Försvarmakten i gengäld får tillgång till 14 exemplar av den senaste JAS Gripen-versionen. I anmälan hänvisas även till att Överbefälhavaren i Försvarmaktens budgetunderlag för år 2006 konstaterar bl.a. att överföringen av flygplan till Tjeckien ”tar väsentliga resurser i anspråk utan att vår egen försvarseffekt ökar”. Överbefälhavaren menar även att förhållandet också är en faktor som kortsiktigt begränsar Försvarmaktens handlingsfrihet.

I anmälan anføres att det affärsupplägg som regeringen valt innebär att en del av det anslag i statsbudgeten som är avsett för Försvarmaktens materielanskaffning nu i stället används till att stärka Tjeckiens försvarsförmåga på det svenska totalförsvarets bekostnad. Anmälaren anför vidare att det kan ifrågasättas om regeringen genom avtalen iklätt staten ekonomisk förpliktelse som krävt riksdagens godkännande, varvid hänvisas till bl.a. skyldigheten för Sverige att efter eventuella haverier i vissa fall ersätta med nya flygplan.

Anmälaren begär att konstitutionsutskottet granskar om regeringens handläggning av affären är förenlig med grundlagen.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, *bilagorna A1.3.2* och *A1.3.3*, samt en utfrågning med försvarsminister Leni Björklund, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Riksdagsbeslut om anskaffning av JAS 39 Gripen delserie 3

Under riksmötet 1996/97 medgav riksdagen (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109) utveckling och anskaffning av en tredje delserie av JAS Gripen innefattande flygplan, beväpning och övrig utrustning för ytterligare fyra flygdivisioner.

Försvarsutskottets betänkande 2001/02:FöU2 Försvarsbeslut 2002–2004

I betänkandet behandlade försvarsutskottet bl.a. ett förslag i regeringens proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av försvaret om att regeringen skulle bemyndigas att i exportstödande syfte överlåta eller upplåta materiel som på lång sikt inte behövs för Försvarsmaktens operativa förmåga (punkt 1). Försvarsutskottet föreslog i betänkandet att riksdagen skulle lämna ett sådant bemyndigande (punkt 18). Utskottet uttalade därvid följande (s. 110):

Riksdagen har efter förslag av regeringen beslutat att stridsflygförbanden skall inriktas mot åtta divisioner JAS 39 Gripen fr.o.m. 2005. Regeringen anför att Sverige har beställt ca 200 flygplan JAS 39 Gripen. Av dessa kommer ca 40 flygplan ur delserie 1 och 2 inte att behövas. Dessa plan bör kunna överlåtas eller upplåtas till utländska kunder.

Utskottet har sålunda ingen erinran mot vad regeringen anför och *föreslår* därför att riksdagen bemyndigar regeringen att i exportstödande syfte överlåta eller upplåta materiel som på lång sikt inte behövs för Försvarsmaktens operativa förmåga (förslag 1).

Riksdagen följde utskottet (rskr. 2001/02:91).

Försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007

I betänkandet behandlade försvarsutskottet bl.a. ett förslag i regeringens proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar om att regeringen skulle bemyndigas att i export- eller säkerhetsbefrämjande syfte genom internationella samarbeten överlåta eller upplåta materiel som inte behövs för Försvarsmaktens operativa förmåga eller som annars kan avvaras för bestämd tid (punkt 2). I propositionen anfördes om exportstöd bl.a. följande (s. 132 f.):

Uthyrning eller försäljning av försvarsmateriel, som på kortare eller längre sikt inte behövs för Försvarsmaktens operativa förmåga, blir allt vanligare till exportkunder. En uthyrning kan också vara ett sätt att inleda ett mer omfattande köp av utrustning. I prop. 2001/02:10 föreslog regeringen att materiel som inte långsiktigt behövdes för Försvarsmaktens operativa förmåga skulle kunna säljas eller hyras ut i exportstödande syfte. Försvarsutskottet ställde sig i betänkande 2001/02:FöU2 bakom detta förslag. Regeringen menar att de skäl som togs upp i denna proposition fortfarande är giltiga, men att omfattningen av försäljning och uthyrning kan komma att öka på grund av en minskande insatsorganisation. Regeringen bedömer att till exempel ett antal strids-

fordon 90 och stridsvagnar också skulle kunna bli aktuella. Försvarsmaktens behov av flygplan JAS 39 i insats- och grundorganisationen är enligt regeringens bedömning ca 143 stycken. Därmed bör något fler flygplan kunna användas i exportstödjande eller säkerhetsfrämjande syfte än regeringen angav i prop. 2001/02:10. Försvarsmakten bör också ha möjlighet att under begränsad tid kunna upplåta materiel till andra nationer i syfte att etablera eller underlätta internationella samarbeten. Regeringen menar vidare att leasing och försäljning av kvalificerad materiel som inte behövs för den operativa förmågan även bör kunna ske till i Sverige verksam industri i exportstödjande syfte. Enligt regeringens mening bör försäljning eftersträvas före leasing oavsett om köparen är ett annat land eller i Sverige verksam försvarsindustri.

Exportstödet bör enligt regeringens mening främst koncentreras mot valda nischområden.

Försvarsutskottet föreslog i betänkandet att riksdagen med bifall till proposition 2004/05:5 punkt 2 skulle bemyndiga regeringen att i *exportstödjande* eller *säkerhetsfrämjande* syfte genom internationellt samarbete sälja eller hyra ut försvarsmateriel som inte längre behövs för Försvarsmaktens operativa förmåga eller som annars kan avvaras för en begränsad tid (punkt 1 i)). Utskottet uttalade därvid följande (s. 203):

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen bemyndigar regeringen att i exportstödjande eller i säkerhetsfrämjande syfte genom internationellt samarbete sälja eller hyra ut försvarsmateriel som inte behövs för Försvarsmaktens operativa förmåga eller som annars kan avvaras för en begränsad tid (förslag nr 2). Utskottet har tidigare (bet. 2001/02:FöU2) ställt sig bakom ett liknande förslag från regeringen och föreslår därför att riksdagen med bifall till propositionens förslag i denna del lämnar det begärda bemyndigandet till regeringen.

Vid kammardebatten av betänkandet den 15 december 2004 återförvisades ärendet till utskottet (prot. 2004/05:51). Försvarsutskottet fann inte anledning att ändra de ställningstaganden som gjordes i betänkande 2004/05:FöU4 (bet. 2004/05:FöU5). Riksdagen följde utskottet, vilket skedde genom beslut den 16 december 2004 (rskr. 2004/05:143).

Anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling

Av budgetpropositionerna för 2004–2006 framgår att anslaget finansierar bl.a. åtgärder för att främja den svenska försvarsindustrins exportverksamhet (prop. 2003/04:1 utg.omr. 6 s. 85, prop. 2004/05:1 utg.omr. 6 s. 64, prop. 2005/06:1 utg.omr. 6 s. 90).

Försvarsmaktens budgetunderlag för budgetåret 2006

I Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar (BU 06/SR) beslutat den 28 februari 2005 anges bl.a. att leveranserna av JAS 39 till Tjeckien är kostnader som inte tillför någon försvarseffekt (s. 1 f.).

Gällande ordning

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition, dock med undantag för tillgångar avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller tillgångar som i lag har avsatts för särskild förvaltning. Som statsmedel räknas penningmedel och andra likvida tillgångar samt fordringar av kortfristig natur. Statens övriga tillgångar utgörs av annan statlig egendom, såväl fast som lös, än statsmedel (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 326). Ordet ”disposition” är avsett att innefatta både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning (prop. 1973:90 s. 346).

För dispositionen gäller dock ett antal restriktioner. Beträffande statsmedel föreskrivs i 9 kap. 2 § regeringsformen att dessa inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Det är främst genom att anvisa anslag som riksdagen bestämmer hur statens medel skall användas. Statsbudgetens anslag utgör därför riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål.

I fråga om förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den fastställer riksdagen enligt 9 kap. 9 § regeringsformen grunder i den omfattning som behövs. Villkor av olika slag som beslutats vid budgetregleringen (se 9 kap. 3 §) har även betydelse för dispositionen av den statliga egendomen. Regeringen måste vid dispositionen rätta sig efter vad som är föreskrivet i lag, liksom vad som följer av avtal som staten träffat eller andra förpliktelser (Holmberg och Stjernquist, a.a. s. 327). I förarbetena har vidare anförts att det av bestämmelsen får anses följa att egendom som har anskaffats för medel anvisade av riksdagen inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut. I motiven har också erinrats om att bestämmelsen inte syftar till att ändra den praxis som innebär att egendom som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att i framtiden vara stategendom inte ansetts kunna säljas utan riksdagens hörande. Därvid anfördes att obrukbar eller obehövlig materiel kan försäljas men att regeringen inte ensidigt genom försäljning av materiel torde kunna reducera t.ex. den av riksdagen beslutade försvarsorganisationen (prop. 1973:90 s. 348).

I 9 kap. 10 § regeringsformen föreskrivs att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

I 12–14 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen.

Enligt 13 § får regeringen ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande.

För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen enligt 14 § ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden. När det finns särskilda skäl får åtagandet enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas. För ett åtagande av detta slag skall enligt 15 § en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek.

Promemorior från Regeringskansliet

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

- Vilka överväganden har legat till grund för bedömningen att den aktuella överenskommelsen med Tjeckien inte krävt riksdagens godkännande? I svaret bör särskilt kommenteras vad som anförs i granskningsanmälan om att det kan ifrågasättas om regeringen genom överenskommelsen iklätt staten ekonomisk förpliktelse som krävt riksdagens godkännande.
- Hur förhåller sig den aktuella överenskommelsen till de ändamål och villkor som riksdagen har ställt upp för användningen av statens medel? I svaret bör även belysas hur överenskommelsen har inverkat på Försvarsmaktens förmåga att fullgöra sina uppgifter i fråga om militärt försvar av Sverige.

Som svar har den 20 januari 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.3.2*). Av promemorian framgår bl.a. följande. Den aktuella överenskommelsen, som ingåtts enligt 10 kap. 1 § regeringsformen, avser en tidsbegränsad upplåtelse mot vederlag. Det har bedömts att den överenskommelsen med Tjeckien inte innehåller några ekonomiska förpliktelser som medför nu till sitt slag kända utgifter för staten, vilka riksdagen inte beslutat om. I denna överenskommelse, liksom i andra överenskommelser, finns stadganden som innebär en fördelning av risk mellan avtalsparterna. I överenskommelsen med Tjeckien har den ekonomiska risken för den svenska staten beaktats vid utformningen av de ekonomiska villkoren.

Riksdagen har fattat beslut om inriktningen för Försvarsmakten, bl.a. avseende myndighetens materialförsörjning. Detta har skett genom bemyndigande rörande anslag 6.2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Regeringen har använt anslaget utifrån de beslut som riksdagen har fattat avseende anskaffning av JAS 39 Gripen. Överenskommelsen med Tjeckien har inte påverkat de ändamål och villkor avseende anslaget som riksdagen har beslutat om. Aktuella flygplan har levererats till Försvarsmakten, och Försvarsmakten äger alltså dessa flygplan.

JAS 39 C/D-flygplanen som upplåtits till Tjeckien behövs för Försvarsmaktens långsiktiga operativa förmåga. Försvarsmakten har emellertid bedömt att en tioårig överenskommelse med Tjeckien rörande JAS 3 C/D

har ett sådant värde, t.ex. avseende ökad internationell förmåga, att den påverkan på leveranser som överenskommelsen innebär kan hanteras. Flygplanen skall efter upplåtelsen återlämnas till Försvarsmakten. Det beslut som regeringen fattade den 30 oktober 2003 med bl.a. bemyndigande för Försvarets materielverk att inleda förhandlingar med Tjeckien avseende JAS 39 Gripen baserade sig bl.a. på Försvarsmaktens bedömning att påverkan av överenskommelsen kan hanteras.

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006 innehåller bl.a. Försvarsmaktens bedömning av vilken operativ förmåga som Försvarsmakten har och uppgifter om vilka resurser som Tjeckienaffären har tagit i anspråk. Regeringen har förlitat sig på uppgifterna i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006 och inte funnit skäl att göra någon annan bedömning av den operativa förmågan än Försvarsmakten, nämligen att Försvarsmakten kommer att uppfylla kraven på operativ förmåga för flygstridskrafterna. Denna bedömning återspeglas i regeringens budgetproposition för 2006, vilken riksdagen beslutade den 2 december 2005.

Genomförandet av affären med Tjeckien tar visserligen i anspråk resurser hos Försvarsmakten. Detta får emellertid Försvarsmakten full kostnadstäckning för och affären innebär inte att försvarseffekten har nedgått eller påverkats.

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

- I budgetpropositionen för 2006 anges att den totala flygtiden på framför allt JAS 39C har minskat något jämfört med föregående år på grund av exportåtaganden gentemot Tjeckien (prop. 2005/06:1 utg.omr. 6, s. 23). Hur har de aktuella exportåtagandena gentemot Tjeckien mera specifikt påverkat aktiviteter inom Försvarsmakten?
- I en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria, som översänts till utskottet den 20 januari 2006, anges bl.a. att överenskommelsen med Tjeckien innehåller stadganden som innebär fördelning av risk mellan avtalsparterna. På vilket sätt har den ekonomiska risken beaktats vid utformningen av de ekonomiska villkoren i avtalet?
- I den nyss nämnda promemorian anges också bl.a. att Försvarsmakten får full kostnadstäckning för de resurser som till följd av affären tas i anspråk hos Försvarsmakten. Omfattar denna kostnadstäckning även sådana kostnader som är förknippade med avskrivning av anläggningstillgångar under den tidsperiod som upplåtelsen avser? I förekommande fall bör av svaret framgå skälen till varför kostnadstäckningen inte omfattar sådana kostnader. I svaret bör även specificeras vilka kostnader som Försvarsmakten får kompensation för.
- Vem disponerar över det vederlag som staten erhåller för upplåtelsen? Hur redovisas den inkomsten?

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.3.3*). Av svaret framgår bl.a. följande. Exportåtaganden gentemot Tjeckien har påverkat aktiviteter inom Försvars-

makten på så sätt att Försvarsmaktens ombeväpning till JAS 39 C slutförs cirka ett år senare än vad som ursprungligen var planerat. Detta beror dels på att flygplanen förts från Försvarsmakten på grund av den aktuella överenskommelsen med Tjeckien, dels på att en del av Försvarsmaktens utbildningsresurser för omskolning av flygförare och tekniker åtgått till åtagandet gentemot Tjeckien. Regeringen, som har utgått från Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006, har inte funnit skäl att göra någon annan bedömning än Försvarsmakten, nämligen att Försvarsmakten uppfyllt kraven på operativ förmåga för flygstridskrafterna. Detta innebär att Försvarsmaktens förmåga att upprätthålla och hävda svenskt territorium, samt att fullgöra åtaganden avseende beredskap för stridsflygförband som anmälts till internationella styrkeregister (Swafrap 39), har uppfyllts.

Det är den tjeckiska staten som är betalningsansvarig, vilket medför att risken för utebliven betalning på grund av bristande betalningsförmåga är liten. I övrigt finns bl.a. sedvanliga villkor om valutasäkring, dröjsmålsränder och straffavgifter m.m. Vidare finns en viss projektreserv för täckande av ett eventuellt underskott.

Försvarsmakten erhåller inga leasingintäkter. Tjeckien betalar samtliga leasingavgifter till FMV, som på detta sätt får kompensation för bl.a. avskrivningar. Försvarsmakten får i sin tur ersättning från FMV i enlighet med ett avtal mellan de två myndigheterna. I denna ersättning ingår inte någon kompensation för avskrivningar, däremot ingår ersättning för följande kostnader:

- del av kostnad för anläggningstillgångar och stödsystem,
- uttagen flygtid på Försvarsmaktens flygplan (flygtimkostnad kopplad till underhålls- och materielkostnader),
- övriga underhålls- och materielkostnader,
- personalkostnader (grundlön, övriga tillägg, hemresor m.m.),
- infrastrukturuppbyggnad i Tjeckien,
- drivmedel för flygverksamhet i Sverige,
- overheadkostnader (lokaler, administration m.m.) samt
- övriga uppkomna kostnader, t.ex. basmateriel och publikationer.

Det vederlag som staten erhåller för upplåtelsen disponeras av FMV. En del av intäkterna som beloppsmässigt motsvarar avskrivningskostnaderna redovisas årligen mot inkomstitel 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet.

Utfrågning med försvarsminister Leni Björklund

Utskottet har den 19 april 2006 hållit en utfrågning med försvarsminister Leni Björklund (*bilaga B5*). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande. Kostnaden för inköp av de aktuella flygplanen har avräknats mot Försvarsmaktens materielanslag. Sverige har därefter ingått ett avtal med Tjeckien, enligt vilket flygplanen har leasats ut till Tjeckien. För detta får Sverige ersättning som tillförs statskassan. Flygplanen tillhör dock fortfarande Sverige.

Regeringen har vid flera tillfällen redovisat för riksdagen att materielanslaget också avser exportansträngningar. Mot detta har riksdagen inte haft någon erinran. Det har understrukits av riksdagen att det är viktigt och betydelsefullt att så sker.

Utskottets ställningstagande

Överenskommelsen mellan Sverige och Tjeckien avser en tidsbegränsad upplåtelse av svensk statsegendom, som har anskaffats för medel anvisade av riksdagen.

Riksdagen har vid riksmötet 2001/02 bemyndigat regeringen att i exportstödjande syfte överlåta eller upplåta materiel som på lång sikt inte behövs för Försvarsmaktens operativa förmåga. Senare har riksdagen genom nytt bemyndigande den 16 december 2004 beslutat om utökade möjligheter till försäljning och uthyrning av försvarsmateriel som kan avvaras för en begränsad tid.

Av svar från Regeringskansliet framgår att de flygplan som har upplåtits till Tjeckien behövs för Försvarsmaktens långsiktiga operativa förmåga. Vad som framkommit vid granskningen kan emellertid inte läggas till grund för att slå fast att regeringen eller någon av dess företrädare föranstaltat om en överenskommelse som, vid den tidpunkt då den ingicks, varit oförenlig med de villkor som riksdagen ställt upp för förfogandet över den ifrågakvarande egendomen.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

1.4 Handläggningen av svenskt deltagande i projektet Neuron

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.4.1*, begärs att utskottet granskar försvarsministerns handläggning av frågan om ett svenskt deltagande i det projekt som avser framtagningen av ett obemannat stridsflygplan tillsammans med Frankrike. I anmälan anförs bl.a. att riksdagens partier inte har beretts möjlighet att bilda sig en uppfattning om svenskt deltagande i projektet är önskvärt.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, *bilagorna A1.4.2 och A1.4.3*.

Utredning i ärendet

Riksdagens skrivelser med tillkännagivande till regeringen

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen uttalat sin syn på tillkännagivanden av riksdagen till regeringen, dvs. uttalanden av konstitutionellt icke-bindande slag. I betänkande 2002/03:KU29 anförde utskottet att det

förutsatte att regeringen hörsammar dessa tillkännagivanden och att den redovisar sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste det enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen, bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter (s. 20 f.).

I betänkande 2003/04:KU21 upprepade utskottet sitt ställningstagande (s. 17 f.). Utskottet framhöll även vikten av att det särskilt i fråga om längre tidsutdräkter ges fullgod information om orsakerna för tidsutdräkterna och att informationen självfallet bör kunna ges också i andra sammanhang än i den årliga skrivelsen med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (s. 20).

Försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007

I försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007 föreslog utskottet (s. 12) att riksdagen skulle ge till känna för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om riksdagens inflytande på materieförsörjningen. I sammanhanget hade försvarsutskottet därvid anfört bl.a. följande (s. 199).

Utskottet utgår från att regeringen utvecklar redovisningar och framställningar till riksdagen så att riksdagens inflytande över materieförsörjningen tillgodoses i enlighet med vad utskottet här har anfört. Riksdagen bör således genom formella ställningstaganden godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materielprojekt. Som bakgrund till regeringens förslag till riksdagen skall skälen till utvecklingen eller anskaffningen redovisas liksom vilka operativa behov som skall tillgodoses. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna ...

Vid kammardebatten den 15 december 2004 med anledning av betänkandet återförvisades ärendet till utskottet (prot. 2004/05:51). Försvarsutskottet fann inte anledning att ändra de ställningstaganden som gjordes i betänkande 2004/05:FöU4 (bet. 2004/05:FöU5). Riksdagen följde utskottet, vilket skedde genom beslut den 16 december 2004 (rskr. 2004/05:143).

Försvarsutskottets sammanträde den 7 juni 2005

Av protokoll (prot. 2004/05:36) från försvarsutskottets sammanträde den 7 juni 2005 framgår att försvarsminister Leni Björklund och militärsakkun-ninge Filip Ingelsson vid sammanträdet informerade om arbetet i Försvarsdepartementet med att förbättra underlaget till försvarsutskottet i materiel-frågor och om ett kommande regeringsbeslut om samarbetsavtal med andra länder om obemannad flygfarkost. Vidare anges i protokollet att ledamöter-nas frågor besvarades.

På begäran av Allan Widman (fp), Else-Marie Lindgren (kd), Claes Västerteg (c) och Mikael Johansson (mp), fogades följande anteckning till protokollet:

Inför förestående regeringsbeslut om svenskt deltagande vid utveckling av den s.k. UCAV:en redogjorde försvarsminister Leni Björklund kortfattat för projektet.

Ett enigt försvarsutskott har vid upprepade tillfällen påtalat att viktigare materielprojekt inom Försvarsmakten bör underställas riksdagen. Så skedde inte i samband med det försvarspolitiska beslutet 2004 och ej heller under våren 2005. I avvaktan på att regeringen föreslår en modell för riksdagens ställningstagande i denna del faller ansvaret för anskaffning och utveckling helt på regeringen själv.

Att försvarsministern, någon dag före ett planerat regeringsbeslut, väljer att muntligen informera för utskottet om ett enskilt projekt och dess avsikter innebär inte på något sätt att riksdagen blivit delaktig.

Regeringsbeslut den 20 december 2005

Regeringen bemyndigade genom beslut den 20 december 2005 (Fö2005/1467/MIL) Försvarsmakten att beställa utveckling av demonstrator av obemannad stridsflygfarkost Neuron. Kostnaden skall enligt beslutet uppgå till 150 miljoner kronor i 2005 års prisläge. Enligt beslutet skall kostnaden belasta anslag 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling och tas inom ramen för planerad JAS 39-verksamhet.

Av regeringsbeslutet framgår att Sverige år 2003 tecknade en avsiktsförklaring (LoI) med Frankrike om utveckling av en demonstrator för en obemannad stridsflygfarkost. Förhandlingar om ett bilateralt avtal (MoU) slutfördes år 2005 gällande bl.a. fördelningen av arbete och kostnader mellan industrierna, främst Saab och franska Dassault Aviation. Därutöver deltar i projektet även Italien, Grekland, Nederländerna, Spanien och Schweiz. Hemställan om att få ingå avtalet hade därefter inlämnats av Försvarets materielverk till Regeringskansliet. Vidare framgår det av beslutet att Försvarsmakten i en skrivelse till regeringen den 19 maj 2005 – med senare gjord komplettering den 19 december samma år – hemställt om bemyndigande att få beställa utveckling av en demonstrator för en obemannad stridsflygfarkost kallad Neuron i syfte att vidmakthålla och utveckla JAS 39 Gripen.

Gällande ordning

Principen om riksdagens rätt att bestämma om hur statens medel skall användas kommer till uttryck i 1 kap. 4 § regeringsformen. Statens medel omfattar pengar och andra likvida tillgångar samt kortfristiga fordringar (prop. 1973:90 s. 332). Denna princip utvecklas närmare i bestämmelser i 9 kap. Om användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen enligt 2 § genom budgetreglering, som innebär att riksdagen för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan period bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom upptas i en stats-

budget (3 §). Riksdagen kan dock besluta att statsmedel skall tas i anspråk i annan ordning. Här avses s.k. specialdestination, dvs. att särskilda medel, vid sidan om eller i anslutning till statsbudgeten, tas i anspråk för speciella ändamål.

I 9 kap. 2 första stycket slås uttryckligen fast att anslagen inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. I riksdagens rätt att bestämma över användningen av statsmedel finns inga i grundlag inbyggda spärrar. Riksdagen är alltså oförhindrad att sätta vilka villkor den vill vid angivandet av anslagsändamålet, dock givetvis under den förutsättningen att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga. Å andra sidan är det ingenting som hindrar riksdagen att underlåta att specificera anslagen och i stället ge stora klumpanslag, dvs. i praktiken ge regeringen vidsträckta bemyndiganden (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande kommentarer*, 1980, s. 313).

Promemorior från Regeringskansliet

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

- Vilka åtgärder har vidtagits för att hörsamma tillkännagivandet av riksdagen den 16 december 2004 angående riksdagens inflytande på materielförsörjningen (bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143) med avseende på det beslut som regeringen fattat den 20 december 2005? I förekommande fall bör av svaret även framgå skälen till varför riksdagsbeslutet inte har följts.
- Föranleder det som anförs i granskningsanmälan eller innehållet i denna promemoria några kommentarer i övrigt?

Som svar har den 8 januari 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.4.2*). Av promemorian framgår bl.a. följande. I samband med de årliga föredragningarna inför försvarsutskottet rörande materielförsörjning har företrädare för Försvarsdepartementet redovisat planeringen av ett svenskt deltagande i samarbetet rörande utveckling av en demonstrator till en obemannad flygfarkost (Neuron). Försvarsutskottet har den 20 april och den 26 oktober 2004 erhållit information om att det i Försvarsmaktens planering fanns medel avsatta för Neuronprojektet. Vid dessa redovisningar framgick att Neuronprojektet fanns bland de planerade projekten och att regeringen under år 2003 beslutat att medge Försvarets materielverk att ingå en avsiktsförklaring (s.k. Letter of Intent) med Frankrike.

Regeringen förordade i budgetpropositionen för 2005 att Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) muntligen skulle beskriva bemyndigandebehovet avseende försvarsmateriel mera i detalj för riksdagen (försvarsutskottet). Detta utskott fick den 16 november 2004 en föredragning av Försvarsdepartementet avseende den s.k. spårbarheten för viktigare objekt som ingick i budgetpropositionen för 2005. Neuronprojektet finns inte omnämnt i den propositionen, men behovet av bemyndigande redovisades

muntligt. Projektet nämnades då som ett bland andra exempel på spårbarhet som berör kompetens för vidmakthållande av befintliga system (i detta fall JAS 39 Gripen). Det framgick av redovisningen att det rörde sig om ett internationellt samarbete med Frankrike m.fl. länder.

I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 6 s. 68) anförs bl.a. följande.

I takt med att utvecklingen av plattformen JAS 39 Gripen har avslutats och serieleveranserna snart är avslutade, krävs enligt regeringen åtgärder för att säkerställa fortsatt tillgång till nödvändig utvecklingskompetens för JAS 39 Gripen-systemet under dess tekniska och ekonomiska livslängd. Detta såväl operativt som tekniskt. Regeringen bedömer att åtgärder måste vidtas under hösten 2005. Ett deltagande i den fransk-ledda utvecklingen av en demonstrator för en obemannad stridsflygfarkost kallad Neuron har varit ett alternativ. Regeringen avser att under hösten 2005 pröva vilka alternativa lösningar som finns för att säkerställa nödvändig utvecklingskompetens, för att därefter fatta beslut och informera riksdagen därom.

Vidare framgår av budgetpropositionens avsnitt rörande investeringsplan och bemyndigande om ekonomiska åtaganden att överbrygnadsåtgärder inom flygteknikområdet återstod att beställa under år 2005 (a. prop. s. 92).

Regeringen gav den 20 oktober 2005 Försvarets materielverk i uppdrag att, i samråd med Försvarmakten, redovisa

- vilka alternativa lösningar, nationellt och internationellt, som finns för att säkerställa nödvändig kompetens för att vidmakthålla Gripen-systemet,
- pågående relevanta internationella samarbeten inom området där Sverige medverkar och
- pågående samarbeten där Sverige för närvarande inte medverkar.

Resultatet av Försvarets materielverks analys bekräftade att ett deltagande i Neuronprojektet skulle vara det mest kostnadseffektiva sättet att vidmakthålla Gripen-systemet.

Försvarsutskottet framhöll i betänkande 2005/06:FöU1 följande (s. 58).

Regeringen anmäler i budgetpropositionen när det gäller den fransk-ledda utvecklingen av en demonstrator för den obemannade flygfarkosten Neuron att regeringen avser att under hösten 2005 pröva olika alternativa lösningar för att därefter fatta beslut och informera riksdagen därom. Därmed avstyrker utskottet motion 2005/06:Fö254 (kd, m, c, v).

Riksdagen beslutade den 7 december 2005 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2005/06:82).

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

- I en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria, som översänts till utskottet den 8 januari 2006, anges vilka åtgärder som har vidtagits för att hörsamma tillkännagivandet av riksdagen den 16 december 2004 angående riksdagens inflytande på materielförsörjningen (bet.

2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143) med avseende på det beslut som regeringen fattat den 20 december 2005. Vilka åtgärder har i övrigt vidtagits för att hörsamma tillkännagivandet?

Som svar har den 12 april 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A1.4.3*. Av svaret framgår bl.a. följande. Regeringen har utgående från tillkännagivandet utvecklat redovisningen av materieförsörjningen. Försvarsutskottet har den 13 oktober 2005 av Försvarsdepartementet blivit informerat om denna utvecklade redovisning.

Budgetpropositionen för 2006 innehåller en utvecklad och förtydligad spårbarhet mellan forskning och teknikutveckling, utvecklingen av viktigare materielssystem och objekt samt anskaffning av viktigare materiel å ena sidan och förbandsutveckling och operativ effekt å andra sidan. I avvaktan på slutbetänkande från Utredningen om styr- och finansieringsformerna i försvaret (Fö 2004:02) avseende riksdagens inflytande över materieförsörjningen genomfördes i budgetpropositionen vissa förändringar i redovisningen av materieförsörjningen. Förändringarna avsåg en utvecklad redovisning av beställningsbemyndiganden (beställningar som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser) och anskaffning av viktigare materialprojekt under 2006. Regeringen föreslog således att riksdagen skulle godkänna regeringens förslag om anskaffning av viktigare materielprojekt under 2006.

Försvarsutskottet konstaterade i betänkande 2005/06:FöU1 att materielredovisningen förbättrats jämfört med de senaste årens budgetpropositioner och att riksdagen i enlighet med riksdagens beslut nu formellt underställs förslag om anskaffning av viktigare materielprojekt. Utskottet förutsätter att den redovisning som regeringen nu gör utvecklas ytterligare till nästa budgetproposition.

Regeringen har i skrivelse 2005/06:131 En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret framfört sin avsikt att fortsätta arbetet med att förbättra redovisningen till riksdagen och avser att återkomma i budgetpropositionen för 2007.

Utskottets ställningstagande

Riksdagens tillkännagivande den 16 december 2004 får anses innefatta en uppmaning till regeringen att bereda riksdagens kammare möjlighet att genom formella ställningstaganden godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materielprojekt. Tillkännagivandet lämnar dock öppet för regeringen att avgöra om riksdagen skall beredas möjlighet att göra detta i samband med utformningen av anslagsändamål vid anvisande av anslag eller i annan ordning, exempelvis genom beslut enligt 9 kap. 7 § regeringsformen om icke rättsligt bindade riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

Utskottet konstaterar att försvarsutskottet vid behandlingen av budgetpropositionen för 2006 (bet. 2005/06:FöU1 s. 77) uttalat att riksdagen i enlighet med riksdagens beslut nu formellt underställs förslag om anskaffning av viktigare materielprojekt. I samma betänkande har försvarsutskottet dessutom noterat (s. 58) att regeringen i budgetpropositionen har anmält att den avser att under hösten 2005 pröva olika alternativa lösningar när det gäller den franskledda utvecklingen av en demonstrator för den obemannade flygfarkosten Neuron för att därefter fatta beslut och informera riksdagen därom. Riksdagen har den 7 december 2005 beslutat i enlighet med utskottets förslag. Regeringen har i enlighet härmed den 20 december samma år bemyndigat Försvarsmakten att beställa utveckling av en demonstrator av obemannad stridsflygfarkost Neuron. Det har inte heller i övrigt vid granskningen framkommit sådana omständigheter som kan läggas till grund för att slå fast att regeringen har brustit i hörsamhet mot riksdagens tidigare omnämnda tillkännagivande den 16 december 2004 genom sitt agerande med avseende på ett svenskt deltagande i det projekt som syftar till att utveckla den obemannade flygfarkosten Neuron.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

1.5 Regeringens och förskoleministerns fullföljande av riksdagens beslut om mångfald och valfrihet inom barnomsorgen

Ärendet

I en anmälan har begärts att riksdagen granskar om förskoleministern och regeringen brustit i att efterkomma riksdagens beslut den 7 maj 2003 om att möjliggöra för föräldrar att vara hemma med sina barn som ett alternativ inom den offentliga barnomsorgen för barn i förskoleåldern, *bilaga A1.5.1*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Riksdagsbeslutet

Utbildningsutskottet avstyrkte i sitt betänkande 2002/03:UbU9 två motionsyrkanden om mångfald inom barnomsorgen. Utbildningsutskottet anförde:

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det är viktigt med mångfald inom barnomsorgen. Utskottet menar också att mångfald råder i dag. Givetvis finns inte samma utbud och valmöjligheter i alla delar av landet och detta är inte heller möjligt av flera skäl. I kommunens ansvar att tillhandahålla verksamhet ligger att ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform vid erbjudande om plats enligt 2 a kap. 7 § skollagen. Utskottet menar att detta innebär att föräldrar skall ha en rimlig valmöjlighet mellan de verksamhetsformer

som i dag finns enligt skollagen och utgår ifrån att kommunerna på lämpliga sätt efterfrågar och följer upp föräldrars önskemål. I sammanhanget vill utskottet peka på vikten av att föräldrar kan planera för arbetsliv eller studier och känna sig trygga i förvisningen om att behov av plats för deras barn tillgodoses av kommunen i rimlig tid och på rimliga villkor, t.ex. när det gäller avstånd från hemmet.

I en reservation (m, fp, kd, c och mp) tillstyrktes de aktuella motionsyrkandena och yrkades att riksdagen skulle tillkännage för regeringen som sin mening vad som framfördes i reservationen (res. 2). Reservanterna framförde:

Vi anser att det är viktigt med mångfald och valfrihet inom barnomsorgen. Det som passar den ena familjen passar inte den andra. Därför skall föräldrar ha rätt att fritt välja barnomsorg. Barnomsorgen måste vara väl utbyggd, med olika alternativ. Vi är positiva till olika sorters barnomsorg med olika inriktning, i såväl kommunal som privat eller kooperativ regi. Valfrihet innebär också en möjlighet för dem som vill att i större utsträckning vara hemma med sina barn. Kommunerna måste kunna erbjuda likvärdiga villkor för alla godkända barnomsorgs- och förskoleverksamheter. Med en mångfald av barnomsorgsformer kan olika verksamheter stimulera varandra och bidra till en utveckling av hela barnomsorgen.

Vid kammarbehandlingar den 3 och 9 april 2003 uppkom lika röstetal, och ärendet återförvisades till utbildningsutskottet. Vid förnyad behandling fann utbildningsutskottet inte anledning att ändra sitt ställningstagande (bet. 2002/03:UbU19), och kammaren biföll den 9 maj 2003 reservation nr 2 (prot. 2002/03:98, rskr. 2002/03:160).

I regeringens skrivelse 2004/05:75 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen i mars 2005 hänvisades till att regeringen i proposition 2004/05:11 redovisat sina bedömningar avseende förskolan. Regeringen förklarade sin avsikt att i slutet av år 2005 i en proposition om ny skollag återkomma till riksdagen med vissa förslag på förskoleområdet.

I proposition 2004/05:11 Kvalitet i förskolan framhöll regeringen att kommunen bör sträva efter att tillgodose vårdnadshavarnas önskemål om dessa önskar familjedaghem i stället för förskola. Föräldrarnas möjligheter att välja familjedaghem som omsorgsform för sina barn bör, enligt regeringens bedömning, stärkas. Kommunen bör sträva efter att tillgodose föräldrarnas önskemål. Detta bör komma till uttryck i skollagen. Någon ovillkorlig skyldighet att erbjuda familjedaghem bör dock, enligt regeringens uppfattning, ej åläggas kommunerna. Omsorgsformen bygger bl.a. på att det finns dagbarnvårdare att tillgå i kommunen. Så länge det finns en efterfrågan på dagbarnvårdare bör dock kommunerna sträva efter att hålla en beredskap av familjedaghem som motsvarar behovet tillgängliga.

I flera motioner som väcktes med anledning av propositionen begärdes ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen skulle verkställa riksdagens tillkännagivande angående mångfald inom barnomsorgen enligt riksdagsprotokoll 2002/03:98. Utbildningsutskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till att regeringen i skrivelse 2003/04:75 angett att den

avsåg att återkomma till riksdagen med en proposition om förskolan under 2004 och till att det var den propositionen som nu behandlades och som bl.a. tog upp valfriheten inom barnomsorgen (bet. 2004/05:UbU3 mom. 23).

I en reservation (m, fp, kd, c och mp) tillstyrktes bifall till de aktuella motionerna och begärdes ett tillkännagivande till regeringen om vad som framfördes i reservationen. Reservanterna ansåg att det var viktigt med mångfald och valfrihet inom barnomsorgen. Det som passar den ena familjen passar inte den andra. Därför skall föräldrar ha rätt att fritt välja barnomsorg. Barnomsorgen måste vara väl utbyggd, med olika alternativ. Reservanterna var positiva till olika sorters barnomsorg med olika inriktning, i såväl kommunal som privat eller kooperativ regi. Valfrihet innebär också en möjlighet för dem som vill att i större utsträckning vara hemma med sina barn. Kommunerna måste kunna erbjuda likvärdiga villkor för alla godkända barnomsorgs- och förskoleverksamheter. Med en mångfald av barnomsorgsformer kan olika verksamheter stimulera varandra och bidra till en utveckling av hela barnomsorgen. Regeringen borde verkställa riksdagens beslut om mångfald och valfrihet inom barnomsorgen.

Den 15 december 2004 bifölls reservationen (prot. 2004/05:51, rskr. 2004/05:126). Riksdagsskrivelsen redovisades i regeringens skrivelse 2004/05:75 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen som inte slutbehandlad. Frågan om en ny skollag har nu uppskjutits.

Utbildningsutskottet beslutade den 23 februari 2006 om betänkandet Förskolan (bet. 2005/06:UbU12), vari föreslogs avslag på en rad motioner på området. En reservation (m, fp, kd, c och mp) gällde mångfald och valfrihet i förskolan. I reservationen förordades ett tillkännagivande till regeringen i frågan om att regeringen skulle verkställa riksdagens beslut om valfrihet i förskolan enligt riksdagsbeslutet från 2002/03. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (prot. 2005/06:88).

I regeringens skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser (skr. 2005/06:75) hänvisas när det gäller både riksdagsskrivelse 2002/03:160 och riksdagsskrivelse 2004/05:126 till att ett utkast till lagrådsremiss remitterades i juni 2005 med förslag till ny skollag m.m. Regeringen förklarar sin avsikt att återkomma till riksdagen med vissa förslag på förskoleområdet i en proposition med förslag till en ny skollag m.m. våren 2007.

På begäran av utbildningsutskottet har Lagrådet yttrat sig över ett lagförslag som tillgodoser de krav som ställts i de tidigare tillkännagivandena. Riksdagen antog den 10 maj 2006 ett lagförslag som lagts fram i en reservation till betänkandet 2005/06:UbU13 Fristående skolor m.m.

Skollagen

Enligt 9 kap. 2 § skollagen skall en fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive special-

skolan skall förmedla, godkännas under vissa i lagen angivna villkor. Ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan eller särskolan prövas enligt 9 kap. 1 § av Statens skolverk. Enligt 1 a kap. 2 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor skall Skolverket, när det handlägger ärenden om godkännande av och bidrag till en skola, ge den kommun där skolan skall vara belägen tillfälle att yttra sig. När kommunen yttrar sig bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.

För förskolan/barnomsorgen gäller en annan ordning. Enligt 2 a kap. 1 § skollagen (1985:1100) svarar varje kommun för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda. Enligt 7 § skall kommunen ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform när den erbjuder plats inom förskoleverksamheten. Enligt 13 § skall ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ som yrkesmässigt vill driva en förskola eller ett fritidshem ha tillstånd till detta av den kommun där verksamheten skall bedrivas. Ett sådant tillstånd meddelas tills vidare eller för viss tid.

Tidigare behandling av frågan om betydelsen av riksdagens tillkännagivande till regeringen

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen tagit upp frågan om regeringens skyldighet att efterkomma riksdagens tillkännagivanden. I betänkande 1994/95:KU30 (s. 42) underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder tillkännagivandet avser. En förutsättning borde då enligt utskottet vara att regeringens bedömningar redovisades för riksdagen. Våren 2003 uttalade utskottet (bet. 2002/03:30):

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

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

Utskottets ställningstagande

Regeringen har vid två tillfällen redovisat behandlingen av den aktuella riksdagskrivelsen. Vid det senaste tillfället (skr. 2005/06:75) har regeringen aviserat sin avsikt att våren 2007 återkomma till riksdagen med vissa förslag på förskoleområdet. Utskottet, som kommer att behandla regeringens skrivelse 2005/06:75 i betänkande 2005/06:KU31, anser inte att granskningen föranleder något ytterligare uttalande.

1.6 Sena interpellationssvar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet har begärts att utskottet granskar om vissa statsråds för sent avlämnade interpellationssvar är i överensstämmelse med riksdagsordningen, *bilaga A1.6.1*

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A1.6.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Enligt 12 kap. 5 § regeringsformen (RF) får riksdagsledamot, enligt bestämmelser i riksdagsordningen (RO), framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket RO skall en interpellation ha ett bestämt innehåll och vara försedd med motivering. Enligt samma paragraf, andra stycket, skall en interpellation besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den getts in. Om kammaren under tvåveckorsperioden gör ett uppehåll i sitt arbete, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet. Om ett svar inte lämnas inom den tid som har angetts i andra stycket, skall statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. En interpellation förfaller om den inte besvaras vid det riksmöte då den väcktes.

Statistik framtagen av riksdagens utredningstjänst

Till granskningsanmälan finns bifogat interpellationsstatistik framtagen av riksdagens utredningstjänst. Av statistiken framgår bl.a. följande.

Under hösten 2005 lämnades 180 interpellationer in, varav 9 stycken togs åter. Av de 171 kvarvarande interpellationerna besvarades 84 stycken, dvs. 49,1 %, efter den utsatta fjortondagarsperioden, med hänsyn tagen till plenifria dagar och veckor.

Som skäl till fördröjda svar har t.ex. i 26,4 % av fallen angetts tidigare inbokade engagemang/arrangemang/åtaganden, i 22 % angetts tjänsteresa, i 15,4 % av fallen angetts utlandsresa, i 7,7 % angetts resor, i 6,6 % angetts tidsbrist och i 6,6 % arbetsbelastning. Ofta har flera skäl anförts för fördröjningen.

Av de 84 fördröjda svaren lämnades 38 svar inom en vecka, 28 svar efter en men mindre än två veckor, 9 svar efter två men mindre än tre veckor, 7 svar efter tre men mindre än fyra veckor, ett svar efter fyra men mindre än fem veckor och ett svar efter fem men mindre än sex veckor.

När det gäller hur de fördröjda svaren har fördelat sig per statsråd i förhållande till hur många interpellationer respektive statsråd erhållit har riksdagens utredningstjänst funnit att t.ex. 93,3 % av statsrådet Ylva Johanssons svar, 75 % av statsrådet Hans Karlssons svar, 71,4 % av Pär Nuders svar samt 64,3 % av Laila Freivalds svar varit fördröjda.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har under hösten 2001 i den årliga granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och med anledning av en anmälan granskat frågan om statsråd regelmässigt bryter mot riksdagsordningens regler om att interpellationer skall besvaras inom två veckor (bet. 2001/02:KU10 s. 30).

Anmälaren bifogade även vid den granskningen statistik framtagen av riksdagens utredningstjänst. Statistiken avsåg interpellationer inlämnade under våren 2001. Utredningen visade att 53,8 % av svaren hade avlämnats för sent. Av de 133 fördröjda svaren lämnades t.ex. 19 svar efter två men inom tre veckor, 36 svar efter tre men inom fyra veckor, 47 svar efter fyra men inom fem veckor och 19 svar efter fem veckor.

Utskottet uttalade då att riksdagsledamöternas möjligheter att framställa interpellationer till statsråd, enligt 12 kap. 5 § regeringsformen, är en del av kontrollmakten som ger riksdagens ledamöter insyn i regeringens politiska arbete. Enligt utskottet är huvudregeln enligt riksdagsordningen att en interpellation skall besvaras inom två veckor från det att den getts in. Utskottet konstaterade att bestämmelsen åsidosatts i fråga om mer än hälften av alla interpellationer. Utskottet ansåg att detta var anmärkningsvärt samt att regeringen inte kan undgå kritik för detta.

Promemoria från Regeringskansliet

I en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på följande frågor.

- Vilka åtgärder har vidtagits sedan 2001 års granskning för att säkerställa att interpellationer besvaras av statsråden i tid?
- Vilken kommentar i övrigt ger anmälan anledning till?

Som svar har till utskottet den 8 mars 2006 lämnats en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A1.6.2*. I promemorian anförts bl.a. följande. Det är en stark och grundläggande ambition att en interpellation

skall besvaras inom den tid som föreskrivs i riksdagsordningen. Sedan 2001 års granskning har rutinerna för hanteringen av interpellationer ändrats. Frågorna från riksdagen och svaren till riksdagen hanteras i elektronisk form. Med anledning av de ändrade rutinerna har rättschefen i Statsrådsberedningen efter samråd med kammarkansliet gett ut nya riktlinjer som syftar till att underlätta kammarkansliets och Regeringskansliets arbete. Ett övergripande syfte i arbetet har även varit att minska antalet försenade interpellationssvar.

I promemorian anförs vidare att riksdagens utredning visar att andelen fördröjda svar sedan 2001 års granskning minskat från 53,8 % till 49,1 %. Huvuddelen av svaren lämnas nu endast med en eller två veckors försening mot tidigare två till fem veckors försening. Enligt statistiken minskar en fördröjande faktor som svårigheten att hitta en debattdag som passar både interpellant och statsråd. Samtidigt ökar sådana faktorer som resor och inbokade engagemang som skäl för försenade svar.

När det gäller resor framhålls i promemorian att flertalet statsråd gör ett stort antal resor varje år. Många resor går utomlands mot bakgrund av det fortfarande alltjämt ökande internationella engagemanget. Statsråden deltar t.ex. regelbundet i möten inom EU och andra internationella organisationer. Planeringen av sådana möten sker normalt lång tid i förväg och möjligheter till ändringar i reseschemat är begränsade. Även utländska besök är fastlagda sedan lång tid, liksom andra möten och engagemang för statsråden.

Slutligen anförs i promemorian att trots att det skett väsentliga förbättringar när det gäller att hålla svarstiderna för interpellationer är ambitionen naturligtvis att ännu fler svar skall lämnas inom den föreskrivna tiden.

Utskottets ställningstagande

Andelen för sent lämnade interpellationssvar är procentuellt sett endast marginellt förbättrad hösten 2005 jämfört med våren 2001. När det gäller med hur lång tid interpellationssvaren är försenade har det dock skett en märkbar förbättring. Utskottet förutsätter att regeringen fortsätter att arbeta för att samtliga interpellationssvar skall lämnas inom den tidsfrist som anges i riksdagsordningen.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

1.7 Justitieminister Thomas Bodströms agerande i en interpellationsdebatt

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 27 april 2005, *bilaga A1.71*, begärs att utskottet granskar justitieminister Thomas Bodströms uppträdande i kammaren i en interpellationsdebatt under kammarens sammanträde den 26 april 2005. Anmälarna anser att utskottet bör granska om statsrådet uppträtt olämpligt med hänsyn till hur interpellationsinstitutet är tänkt att fungera.

I anmälan anförs att talmannen – på grund av den korta tid som, då interpellationsdebatterna med justitieministern inleddes, återstod innan kammaren traditionellt bryter sina sammanträden för partiernas gruppmöten – samrådde med justitieministern och meddelade kammarens ledamöter att ministern hade bråttom och att talmannen lovat honom att debatterna skulle vara avslutade före kl. 16.30. Vidare anförs att justitieministern i debatten under de två första interpellationerna valde att inte ta några repliker utan meddelade att han avsåg att återkomma med skriftliga svar. Berörda ledamöter hade inte några invändningar mot detta, eftersom det hör till god ton att acceptera kompromisser i lägen som präglas av tidspress. I debatten om den sista interpellationen ändrade sig emellertid justitieministern och genomförde en debattrunda. Enligt anmälarna frångick han därmed inte bara den grundläggande principen om ömsesidigt förtroende utan skapade också intrycket att han är den som avgör vilka interpellationer som är värda fullödiga svar och debatt. Han ifrågasatte därmed enligt anmälarna på ett flagrant sätt den kontrollmakt som riksdagen utövar genom interpellationsinstitutet samt visade dåligt omdöme.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. kammarens protokoll från interpellationsdebatten (prot. 2004/05:112, 5–7 §§, anf. 45–57) och en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet, *bilaga A1.7.2*.

Utredning i ärendet

Gällande bestämmelser

I 12 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs att en riksdagsledamot får framställa en interpellation eller en fråga till statsråd i angelägenhet som angår statsrådets tjänsteutövning. Interpellationsinstitutet är ett led i riksdagens kontrollmakt.

Närmare bestämmelser om interpellationer finns i 6 kap. 1 § riksdagsordningen med tilläggsbestämmelser. En interpellation skall ha bestämt innehåll och vara försedd med en motivering. Den skall besvaras inom två

veckor från det att den getts in. Om kammaren gör ett uppehåll i sitt arbete under tvåveckorsperioden, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet. Om ett svar inte lämnas inom den angivna tiden, skall statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. En interpellation förfaller om den inte har besvarats vid det riksmöte då den väcktes.

I tilläggsbestämmelserna föreskrivs att en interpellation skall ges in till kammarkansliet. Talmannen anmäler den vid närmast följande sammanträde med kammaren och låter utan dröjsmål statsrådet få del av interpellationen. Talmannen bestämmer också efter samråd med statsrådet vid vilket sammanträde svaret skall lämnas.

När en interpellation har lämnats in sänds den enligt kammarkansliets rutiner samma dag eller senast dagen efter över till Regeringskansliet. Där-efter avvaktas besked från statsrådet om vid vilket kammarksammanträde för interpellationsdebatter under den föreskrivna tvåveckorsfristen som statsrådet kan besvara interpellationen. När beskedet har kommit in, lämnas det till interpellanten. En interpellant förväntas vara beredd att ta emot svaret vid de sammanträden som ligger inom tvåveckorsfristen.

När ett statsråd besvarar en interpellation får svaret lämnas i ett anfö-
rande som räcker längst sex minuter. Statsrådet kan därutöver få ordet för ytterligare tre anfö-
randen, varav de första två får räcka längst fyra minuter vardera och det tredje längst två minuter. Interpellanten kan få ordet för högst tre anfö-
randen, varav de första två får räcka längst fyra minuter vardera och det tredje längst två minuter. Andra talare kan få ordet för högst två anfö-
randen, varav det första får räcka längst fyra minuter och det andra längst två minuter.

Uppgifter från kammarkansliet

Från kammarkansliet har om bakgrunden till tidsbristen vid de aktuella interpellationsdebatterna inhämtats bl.a. följande.

Justitieministern hade förhinder på kvällen den 26 april 2005 men hade utgått ifrån att debatterna skulle vara klara före uppehållet för partigruppernas möten kl. 16. På ett sent stadium tillkom emellertid denna dag en remissdebatt om regeringens proposition 2004/05:145 Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus. Kammarkansliet har svårt att planera för bordläggnings- och remissdebatter. I detta fall var det känt att ett intresse fanns för debatt, men besked om vilken dag propositionen skulle lämnas till riksdagen och därmed kunna bordläggas kom först under fredagen den 22 april. Beskedet innebar att bordläggningen kom att ske tisdagen den 26 april. Från kammarkansliets sida insåg man att det skulle kunna bli tidsbrist för debatterna om de interpellationer som justitieministern skulle besvara. Man beslöt därför att förlänga tiden fram till dess sammanträdet bröts för gruppmöten med 30 minuter och trodde att detta skulle ge rätt god marginal. Remissdebatter brukar ta cirka 1 timme och 30 minuter i anspråk, men den som hölls denna dag kom att vara 2 timmar och 15 minuter.

Promemoria från Regeringskansliet

Anmälan har av utskottet översänts till Regeringskansliet för de kommentarer som den ger anledning till.

Som svar har den 20 januari 2006 översänts en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.7.2*). I promemorian anges att justitieministern vid det aktuella sammanträdet skulle besvara tre interpellationer och att han, med tanke på den korta tid som stod till förfogande innan partiernas gruppmöten skulle börja, valde att prioritera själva svaren. Det innebar att utgångspunkten var att han inte skulle utnyttja sin rätt till ytterligare anföranden. När det sista av de tre svaren hade lämnats, visade det sig att det fanns viss tid kvar innan justitieministern måste lämna kammaren. Han hann därför utöver svaret göra ytterligare två kortare anföranden, innan överläggningen avslutades. Detta kan, framhålls det i promemorian, knappast betraktas som ett olämpligt uppträdande.

Utskottets ställningstagande

För kammarsammanträden finns bestämmelser i riksdagsordningen. Det är talmannen som har att vaka över att dessa bestämmelser följs och att sammanträdena planeras så effektivt som möjligt. Det är, som utskottet påpekat vid en tidigare granskning (bet. 2004/05:KU20, avsnitt 1.6), respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation skall besvaras.

Konstitutionsutskottet har inte anledning till något ytterligare uttalande i ärendet.

1.8 Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky's agerande vid en frågestund i kammaren

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 9 januari 2006, *bilaga A1.8.1*, begärs att utskottet granskar statsrådet Leif Pagrotsky's agerande vid frågestunden den 17 november 2005.

I anmälan kritiseras Pagrotsky för att inte ha svarat på en fråga av anmälaren och för att också ha avbrutit henne under hennes andra inlägg.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. kammarens protokoll från frågestunden (prot. 2005/06:32, 7 §, anf. 85–90). Vissa uppgifter har också inhämtats från kammarkansliet.

Utredning i ärendet

Gällande bestämmelser

I 12 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs att en riksdagsledamot får framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår statsrådets tjänsteutövning.

Närmare bestämmelser om frågor finns i 6 kap. 2 och 3 §§ riksdagsordningen med tillägsbestämmelse 6.3.1. En muntlig fråga framställs vid en frågestund som anordnas i kammaren. Den besvaras omedelbart av ett statsråd. Talmannen beslutar om vem som skall få ordet vid en frågestund. Talmannen får besluta om en begränsning av anförandena till längst en minut.

En frågestund anordnas normalt varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder för annan handläggning än bordläggning. Regeringskansliet anmäler till kammarkansliet senast på fredagen i veckan före frågestunden vilka statsråd som kommer att vara närvarande.

Bestämmelser om kammarsammanträden finns i 2 kap. riksdagsordningen. Talmannen leder kammarens sammanträden (1 §) men får överlåta åt en vice talman att leda ett sammanträde (2 §). I 12 § finns en föreskrift om begränsningar i yttrandefriheten vid kammarsammanträde. Ingen får vid ett sammanträde uttala sig otillbörligt om någon eller använda personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på ett sätt som strider mot god ordning. Den som har ordet skall begränsa sitt anförande till det ämne som behandlas. Om någon bryter mot dessa bestämmelser och inte rättar sig efter talmannens erinran, får talmannen ta från honom eller henne ordet för den pågående överläggningen.

Enligt debattreglerna för torsdagarnas frågestunder, daterade 2004-01-30 och hämtade från riksdagens intranät, gäller bl.a. att frågor antingen skall vara av övergripande allmänpolitiskt slag eller avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområden och avse dennes tjänsteutövning. Vidare gäller att frågeställaren normalt kan räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Vanligen får statsrådet det sista inlägget i ett replikskifte men talmannen kan om det finns skäl ge frågeställaren ordet för ett avslutande inlägg.

Uppgifter från kammarkansliet

Enligt uppgifter som inhämtats från kammarkansliet har viss utredning gjorts där och kontakter också förevarit mellan talmannen och statsrådet Pagrotsky med anledning av synpunkter som framförts av frågeställaren.

Utskottets ställningstagande

Som framgår ovan finns bestämmelser om ordningen vid sammanträden i kammaren. Det är talmannen som har att vaka över att dessa bestämmelser följs.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande.

2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Regeringens rutiner för beslut om militära övningar

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar dels vilka rutiner regeringen har för beredning av beslut om militära övningar som Sverige bjuder in till, dels om inbjudan av ett ryskt förband till övningen Snowflake i Norrland står i överensstämmelse med den av riksdagen fastlagda utrikespolitiken.

I anmälan anges bl.a. att det i massmedierna har gjorts gällande att personal ingående i det ryska förbandet tidigare har tjänstgjort i kriget i Tjetjenien. Enligt anmälan förekommer det även uppgifter om att det finns misstankar om brott mot mänskliga rättigheter såvitt angår rysk personal.

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, *bilagorna A2.1.2–2.1.4* samt en utfrågning med försvarsminister Leni Björklund, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Regeringsbeslut den 4 maj 2005 angående markstridsövning med Ryska federationen

Regeringen medgav genom beslut den 4 maj 2005 att Försvarsmakten får genomföra en samövning med ett ryskt markstridsförband under år 2006 (*bilaga A2.1.5*). Försvarsmaktens hemställan rörde en samövning med markstridsförband ur Ryska federationens väpnade styrkor under januari månad 2006 syftande till att utveckla förmågan hos de deltagande förbanden då de deltar i internationella fredsfrämjande insatser.

Åklagarbeslut

Till Riksåklagaren inkom den 23 januari 2006 en anmälan från Svenska Helsingforskommittén innefattande påstående om brott begångna av en person som då befann sig i Sverige i sin egenskap av officer i ryska armén för att delta i den svensk-ryska samövningen Snöflinga som arrangerats av Försvarsmakten. Enligt anmälan kunde officeren misstänkas för brott på den grunden att soldater i den brigad han ansvarat för begått grova överträdelser av humanitär rätt (krigsförbrytelser) och brott mot mänskligheten i den väpnade konflikten i Tjetjenien.

Riksåklagaren överlämnade genom beslut den 25 januari 2006 ärendet för prövning till chefsåklagare Thomas Häggeström, Internationella åklagarkammaren i Uppsala. I beslutet erinrades om att åtalstillstånd av regeringen fordras för de brott som officeren kunde misstänkas för. Vidare angavs att Riksåklagaren hade underställt Justitiedepartementet frågan på

tjänstemannanivå och fått informationen att något besked huruvida åtalstillstånd kunde påräknas inte skulle komma att lämnas vid den tidpunkten. Av beslutet framgår också att underhandskontakter förevarit med Utrikesdepartementet för att få fram ett beslutsunderlag i frågan om officeren åtnjöt straffrättslig immunitet.

Chefsåklagare Thomas Häggström beslutade den 26 januari 2006 att förundersökning inte skall inledas (dnr C1-19-06). I beslutet konstaterades:

Det föreligger formella hinder för lagföring av det anmälda brottet. Den ryske officeren åtnjuter straffrättslig immunitet och åtalsförordnande från regeringen kan inte påräknas.

I beslutet konstaterades att beslut om deltagande av rysk trupp hade fattats av den svenska regeringen efter framställning från Försvarmakten. Vidare anfördes bl.a. följande.

Enligt min mening talar starka skäl för att den ryske officeren åtnjuter straffrättslig immunitet under den tid han är i Sverige i sin egenskap av deltagare i samövningen "Snöflingan". Han har kommit till Sverige efter ovannämnda beslut av den svenska regeringen. En sådan immunitet vilar på allmänt erkända folkrättsliga grundsatser. Immunitet innebär hinder mot att inleda förundersökning och att använda straffprocessuella tvångsmedel.

Alldeles oavsett hans eventuella straffrättsliga immunitet, måste frågan om utsikterna till ett eventuellt åtalsförordnande från regeringen bedömas. Vad gäller denna fråga vill jag anföra följande.

De anmälda brotten har begåtts under utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos annan stat. I en sådan situation har lagstiftaren ansett att åtalsförordnande är en uppgift för regeringen, vilket framgår av 2 kap. 7 a § brottsbalken. Det är fråga om svåra bedömningar av både folkrättslig och utrikespolitisk art. I nuläget saknas möjlighet att få ett förhandsbesked från regeringen huruvida åtalsförordnande kan påräknas. Ett åtalsförordnande gäller visserligen formellt bara frågan om förordnande att väcka åtal och inte beslut att inleda förundersökning eller beslut under pågående förundersökning. Denna fråga är dock av största vikt vid bedömning av om förundersökning skall inledas, eftersom en förundersökning inte skall inledas eller bedrivs om inte förutsättningar för lagföring föreligger. Enligt min uppfattning är det inte sannolikt att åtalsförordnande kommer att lämnas. Med den utgångspunkten skall inte heller förundersökning inledas.

Tillträdesförordningen

I tillträdesförordningen (1992:118) regleras förutsättningarna för utländska statsfartygs, statsluftfartygs, militära fordons och militär trupps tillträde till svenskt territorium. Förordningen gäller inte om Sverige är i krig.

Inom svenskt territorium får enligt 10 ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg eller en utländsk militär avdelning endast med regeringens tillstånd bedriva skjutövningar eller andra övningar än räddningsövningar. Tillstånd till deltagande i övningar av det sistnämnda slaget kan enligt 5 § andra stycket meddelas av Försvarmakten på begäran av en kommun eller

en statlig myndighet som svarar för räddningstjänsten. För övningar som i sin helhet kan genomföras inom ett fartyg eller ett luftfartyg behövs dock inte tillstånd.

En krigförande stats statsfartyg eller statsluftfartyg får inte bedriva övningar inom svenskt territorium. Detta följer av 21 §.

Prövningen av frågor om åtal för brott begånget i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos annan stat eller mellanfolklig organisation

Har en utlänning begått brott i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos annan stat eller mellanfolklig organisation, får enligt 2 kap. 7 a § brottsbalken åtal för brottet väckas endast efter förordnande av regeringen.

Bakom bestämmelsen ligger synsättet att regeringen bör ha det yttersta ansvaret när det gäller åtalsfrågor som kräver särskilda folkrättsliga och utrikespolitiska överväganden. Till detta kommer även en annan aspekt. Enligt 2 kap. 7 § brottsbalken föreligger hinder mot såväl åtal som straffprocessuella åtgärder i den mån detta följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller, enligt vad därom särskilt är stadgat, av överenskomelse med främmande makt. Folkrättsligt skydd mot straffansvar är regelmässigt förbundet med skydd också mot åtal och andra straffprocessuella åtgärder. Föreligger på folkrättsliga grunder hinder mot att straffansvar utkrävs, kan därför redan en ansvarstalan och de åtgärder som föregått denna – i synnerhet naturligtvis personella tvångsmedel – utgöra överträdelser av folkrättsliga förpliktelser. Med hänsyn härtill har det ansetts vara i praktiken omöjligt eller i vart fall olämpligt att hänskjuta en fråga om straffansvar, som i och för sig kan framstå som tveksam, till avgörande av svensk domstol. Även om ett betydande prejudikatintresse skulle föreligga, kan detta i allmänhet knappast anses väga över en påtaglig risk att Sverige genom att driva frågan till domstolsprövning bryter mot folkrätten. Också med hänsyn till detta har en särskild bedömning av åtalsfrågan ansetts böra göras och ankomma på regeringen (se t.ex. Carl Holmberg m.fl., Brottsbalken, Del I [1–12 kap.] Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m., 1995, s. 119 f.).

Bestämmelsen om krav på regeringens åtalsförordnande är tillämplig på brott begångna i utövning av en tjänst som enligt svenskt synsätt är av officiell karaktär och typiskt sett är uttryck för statlig maktutövning – således ej verksamhet av kommersiell, vetenskaplig, kulturell eller liknande art – och där det också markeras utåt att tjänsteförhållandet är av officiell natur, t.ex. genom bärandet av uniform, märke eller något annat tjänstetecken. Gärningen skall ingå som ett led i utövningen av en sådan tjänst (se t.ex. Holmberg m.fl., a.a. s. 122).

Föreskriften om att åtal inte får väckas utan regeringens förordnande hindrar i och för sig inte att polis eller åklagare inleder en brottsutredning eller att straffprocessuella tvångsåtgärder vidtas. Står det emellertid klart

att något åtalsförordnande inte kommer att lämnas, saknas anledning att vidta ytterligare utredningsåtgärder. Eftersom åtgärder av detta slag syftar till att ge underlag för beslut i åtalsfrågan, bör de dock hanteras med stor urskillning, om det framstår som osäkert huruvida något åtal kan komma i fråga. Det är därför naturligt att regeringen informeras så snabbt som möjligt och att de ansvariga myndigheterna fortlöpande håller sig underrättade om ärendets behandling i Regeringskansliet. Har frågan betydelse för Sveriges förhållande till annan stat, skall för övrigt enligt 10 kap. 8 § regeringsformen regeringen genom utrikesministern alltid informeras. Uppkommer en situation där en myndighet inte anser sig kunna avvakta ett samråd med regeringen, har den att fatta beslut på eget ansvar. Även då bör den beakta sannolikheten för att ett åtalsförordnande kommer att lämnas (se t.ex. Holmberg m.fl., a.a. s. 120 f. och s. 125.).

Tillämpliga bestämmelser om viseringsförfarandet

I 2 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529), som upphörde att gälla den 31 mars 2006, återfanns de materiella bestämmelserna om beviljande av visering. I paragrafens första stycke sades att visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. I lagrummet angavs alltså inte några kriterier för beviljande av visering. Inte heller utlänningsförordningen (1989:547), som också upphörde att gälla den 31 mars 2006, innehöll några sådana kriterier.

I 2 kap. 1 § utlänningsförordningen föreskrevs dock att visering skall utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

Enligt artikel 5.1 i Schengenkonventionen krävs för enhetlig visering bl.a. att den som ansöker om visering inte finns registrerad på spärlista eller utgör en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

För det fall att den som ansöker om enhetlig visering inte uppfyller inresevillkoren enligt artikel 5.1 i Schengenkonventionen, föreskrevs att en nationell visering i stället undantagsvis kunde utfärdas (artiklarna 5.2 och 16 i Schengenkonventionen samt 2 kap. 3 § utlänningsförordningen). För beviljande av nationell visering krävdes att det var nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars fanns ett starkt nationellt intresse.

För att visering skulle medges krävdes, förutom att de formella grunderna för visering var uppfyllda, att utläningen kunde försörja sig här och inte kunde antas komma att begå brott eller bryta mot utlänningslagens bestämmelser (se SOU 2004:74 s. 57).

I 2 kap. 7 § utlänningslagen föreskrevs att beslut om visering meddelas av Migrationsverket. Vidare föreskrevs att sådana beslut också fick meddelas av Utrikesdepartementet. Paragrafen innehöll också bemyndigande för regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskrev, Migrationsverket att ge andra myndigheter rätt att besluta om visering. Vidare fick reger-

ingen ge ett organ knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering samt, enligt 2 kap. 7 a § andra stycket, ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter fick meddela beslut om visering.

I 2 kap. 6 § utlänningsförordningen fanns närmare bestämmelser om rätten att besluta om visering. Där sades att Migrationsverket fick ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att besluta i ärenden om viseringar. Vidare fick enligt bestämmelsen Utrikesdepartementet ge en sådan myndighet rätt att bevilja viseringar inom departementets ansvarsområde.

Ansökan om enhetlig visering skulle göras utomlands, på svensk beskickning eller svenskt konsulat om Sverige var resans huvudmål. Beslut om visering eller avslag på ansökningen meddelades då av beskickningen eller konsulatet. För det fall att det framstod som oklart om visering skulle beviljas eller inte, skickades ansökningen vidare till Migrationsverket som fattade beslut i ärendet. Även ansökan om nationell visering skulle göras före inresan hos svensk beskickning eller svenskt konsulat, som oftast samrådde med Migrationsverket innan beslut meddelades i viseringsärendet (a. bet. s. 59).

Promemorior från Regeringskansliet

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

- Hur ser rutinerna ut för beredningen av regeringsärenden om medgivande till utländskt militärt tillträde till svenskt territorium för övningar?
- Vilka utrikespolitiska överväganden har legat till grund för det tidigare omnämnda regeringsbeslutet den 4 maj 2005? I vad mån har dessa överväganden varit grundade på beslut av riksdagen? Av svaret bör framgå vilka överväganden rörande respekten för mänskliga rättigheter inom olika delar av Ryska federationen som har legat till grund för regeringsbeslutet.
- Vilka kommentarer ger granskningsanmälningen i övrigt anledning till?

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.1.2*). Av svaret framgår bl.a. följande. Liksom övriga regeringsärenden handläggs de aktuella ärendena enligt bestämmelserna i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2004:6) med arbetsordning för Regeringskansliet samt Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2001:06) med arbetsordning för Försvarsdepartementet.

En framställning från Försvarsmakten om gemensam övning med ett annat land på svenskt territorium handläggs vanligtvis av enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor på Försvarsdepartementet. När en framställning kommit in gör den berörda handläggaren på enheten inledningsvis en generell bedömning av den aktuella framställningen. Om nödvändig information saknas i framställningen eller denna brister i något

annat avseende begärs kompletterande information från Försvarmakten. Bedöms övningen vara relevant utifrån bl.a. försvarspolitiska mål så skriver handläggaren ett förslag till koncept till regeringsbeslut. Beslutet innefattar frågor om tillstånd för Försvarmakten att genomföra och planera för övningen samt bemyndigande att ingå de avtal som behövs för övningens genomförande. I samma koncept ges i förekommande fall även tillstånd för de utländska enheternas tillträde till svenskt territorium samt eventuellt avsteg från vapenlagen om de utländska enheterna medför egen materiel.

Synpunkter på förslaget till koncept inhämtas från andra relevanta enheter inom Förvarsdepartementet. Därefter sker gemensam beredning med andra departement i enlighet med de rutiner som beskrivs i Gula boken – Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet, Ds 1998:39, samt enligt Statsrådsberedningens PM 1997:4 Samrådsformer i Regeringskansliet. I normalfallet deltar förutom Förvarsdepartementet även Utrikesdepartementet, som granskar ärendet utifrån säkerhets- och utrikespolitiska perspektiv, och Statsrådsberedningen samt i vissa fall även Finansdepartementet i den gemensamma beredningen.

Handläggaren anpassar konceptet i enlighet med de synpunkter som framförs. När ärendet av enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor bedöms vara färdigt för regeringens avgörande tas det upp för slutlig beredning på förberedande beredning och veckoberedning enligt bestämmelserna i Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Förvarsdepartementet.

Ryssland är ett för Sverige viktigt grannland, och utvecklingen i Ryssland är av stor betydelse för Sverige. I sina kontakter med Ryssland söker Sverige främja en konsolidering av demokratin och marknadsekonomi i landet. Ett demokratiskt och ekonomiskt välmående Ryssland som närmar sig de europeiska samarbetsstrukturena och har goda relationer till omvärlden bidrar till ökad stabilitet i Sveriges närområde.

De svensk-ryska relationerna är förhållandevis täta. Utbyten och kontakter mellan länderna sker på nationell, regional och lokal nivå. En viktig del av Sveriges kontakter med Ryssland utgörs av det regionala samarbetet. Sverige verkar även inom EU för att fördjupa samarbetet med Ryssland.

En grundläggande princip i Sveriges utrikespolitiska överväganden är att engagemang och dialog bäst kan främja en positiv utveckling. Detta hindrar inte att Sverige även tar upp kritik när så är befogat. Sverige har t.ex. bilateralt och inom EU en regelbunden dialog med Ryssland om mänskliga rättigheter, där situationen i Tjetjenien står högt på dagordningen på grund av den oroande situationen i området.

Att samverka med andra länder i fredsfrämjande insatser ligger i Sveriges intresse. Sverige deltar i militärt övningssamarbete för krishantering, såväl multilateralt, inom t.ex. Partnerskap för fred (PFF), som bilateralt. Ett viktigt skäl till att genomföra den aktuella övningen var behovet av att utveckla förmågan att fungera tillsammans med Ryssland i internationella fredsfrämjande insatser.

I proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar s. 29–30, anförde regeringen att ”strävan att involvera Ryssland i samarbetet både bilateralt och regionalt, inte minst kring Östersjön bör fortsätta. (...) Förutom en utvecklad politisk dialog bör ett utökat praktiskt samarbete uppmuntras. (...) En viktig faktor för att utveckla samarbetet är ett ökat ryskt engagemang i internationell krishantering.”

Det sammansatta försvars- och utrikesutskottet har i betänkande 2004/05:UFöU2 ställt sig bakom regeringens bedömning av Sveriges säkerhetspolitiska läge och försvarspolitiska inriktning. I betänkande 2004/05:FöU4 har försvarsutskottet ställt sig bakom propositionens försvarspolitiska och ekonomiska utgångspunkter.

Det ligger också i Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska intresse att ha insyn i den transformationsprocess som den ryska försvarsmakten nu genomgår. Ambitionen är att samarbete och utbyte av erfarenheter skall kunna bidra till ett demokratiskt tänkande inom den ryska försvarsmakten. Vidare erbjöd den aktuella övningen en möjlighet att under reella former visa upp värnpliktigas villkor i Sverige. Länderna har samarbetat under snart tio år inom en rad områden som förbandsutbyten, ledarskap och demokrati, försvarsmiljö m.m. Det samarbetet har också gjort det möjligt att genomföra en övning om samarbete i fredsfrämjande insatser med den Ryska federationen.

Sammantaget har det därför från utrikespolitiska och säkerhetspolitiska utgångspunkter ansetts motiverat att genomföra övningen.

De ryska soldater som deltog i övningen är samtliga kontraktsanställda som just genomfört sin värnplikt. De är i åldern 20–22 år och har inte tjänstgjort i Tjetjenien.

Svenska Helsingforskommittén inlämnade en anmälan till Riksåklagaren mot generallöjtnant Sucharev som besökte övningen. Denna anmälan byggde på vittnesuppgifter om att soldater ur 138 motorskyttebrigaden begått övergrepp i Tjetjenien under åren 2000 och 2001. I egenskap av ställföreträdande chef för Leningrads militärområde, där brigaden ingår, hölls Sucharev ansvarig för övergreppen. Närmare efterforskningar har dock visat att brigaden vid det tillfället inte stod under generalens befäl.

Regeringen ser mycket allvarligt på den typ av brott som Helsingforskommittén anklagat Sucharev för. Regeringens uppfattning är att personer som begår krigsförbrytelser, tortyr och brott mot mänskligheten måste straffas för sina gärningar. Sverige är också aktivt i olika sammanhang för att motverka straffrihet för dessa brott. Vid de internationella övningar som Sverige deltar i förutsätts självklart att personer som är anklagade för dessa brott inte deltar. Detta gäller inte minst de övningar som sker på svenskt territorium.

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

- I en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria, som översänts till utskottet den 8 mars 2006, anges bl.a. att Svenska Helsingforskommittén inlämnat en anmälan till Riksåklagaren mot generallöjtnant Sucharev, som besökte den i granskningsärendet aktuella övningen. Hade regeringen före generallöjtnant Sucharevs ankomst till Sverige någon kännedom om att han skulle besöka övningen? I förekommande fall bör av svaret framgå när detta kom till regeringens kännedom.
- Av den nyss nämnda promemorian framgår även att Svenska Helsingforskommittén i anmälan till Riksåklagaren höll generallöjtnant Sucharev ansvarig för övergrepp som enligt vittnesuppgifter skulle ha begåtts i Tjetjenien under åren 2000 och 2001 av soldater ur 138 motor-skyttebrigaden. När kom det till regeringens kännedom att sådana misstankar fanns mot generallöjtnant Sucharev?
- Vidare framgår det av den nyss nämnda promemorian att det vid de internationella övningar som Sverige deltar i förutsätts som självklart att det vid dessa övningar inte deltar personer som är anklagade för krigsförbrytelser, tortyr och brott mot mänskligheten. På vilka grunder förutsätts detta som självklart?

Som svar har den 28 mars 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A 2.1.3*). Av svaret framgår bl.a. följande. Försvarsavdelningen i Moskva lämnade den 15 november 2005 följande information i en skrivelse till Försvarsdepartementet och Försvarsmaktens Högkvarter (försvarsavdelningens diarienummer 010:480): ”Den ryska sidan avser sända ställföreträdande chefen för Leningrads militärområde, glt V. I. Sucharev, att inspektera övningen under några dagar (invigningsceremoni och aktiva fasen).” Vid detta tillfälle kom det alltså till Regeringskansliets kännedom att Sucharev skulle besöka övningen.

Helsingforskommitténs anmälan mot generallöjtnant Sucharev inlämnades till Riksåklagaren den 23 januari. Riksåklagaren underrättade den 24 januari rättschefer i Justitie- och Utrikesdepartementen om anmälan. Samma dag informerades expeditions- och rättschefen i Försvarsdepartementet. Riksåklagaren beslöt den 25 januari att överlämna ärendet till Internationella åklagarkammaren i Uppsala. Detta beslut delgavs rättscheferna i Justitie- och Utrikesdepartementen samma dag.

Mot bakgrund av regeringens mycket klara uppfattning i fråga om krigsförbrytelser, tortyr och brott mot mänskligheten är det en utgångspunkt för regeringen att de personer som deltar i övningar tillsammans med Sverige inte skall ha gjort sig skyldiga till dessa brott.

Skulle uppgifter framkomma som tyder på att en person gjort sig skyldig till krigsförbrytelser är det Sveriges skyldighet att i enlighet med våra förpliktelser enligt internationell rätt agera för att den personen skall lagföras. Regeringen förutsätter att andra stater också lever upp till sina folkrättsliga förpliktelser. Givetvis föreligger ingen praktisk möjlighet att inför varje övning göra genomgående undersökningar av alla i övningen ingående personers förflutna.

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

- Vilka kontakter har förekommit mellan Regeringskansliet och Åklagarmyndigheten i det aktuella ärendet och vad har förevarit vid dessa kontakter?
- Av material från Åklagarmyndigheten rörande kontakter mellan den myndigheten och Regeringskansliet som utskottet tagit del av framgår att Försvarsdepartementet inhämtat att det i granskningsärendet aktuella förbandet inte stått under generallöjtnant Sucharevs befäl under den tid då förbandet deltagit i konflikten i Tjetjenien. På vilket sätt har Försvarsdepartementet inhämtat denna uppgift?
- I en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria, som översänts till utskottet den 28 mars 2006, anges bl.a. att det är Sveriges skyldighet att i enlighet med våra förpliktelser enligt internationell rätt agera för att lagföring skall ske av en person om det skulle framkomma uppgifter som tyder på att den personen gjort sig skyldig till krigsförbrytelser. Vilka åtgärder har i samband med beredningen av regeringsbeslutet den 4 maj 2005 angående markstridsövning med Ryska federationen vidtagits för att förebygga uppkomsten av situationer som innebär att hinder föreligger mot lagföring av misstänkta krigsförbrytare som kommer hit till landet i samband med en övning av detta slag?

Som svar har den 10 maj 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.1.4*). Av svaret framgår bl.a. följande. Under eftermiddagen den 24 januari 2006 kontaktades Justitiedepartementets rättschef Agneta Bäcklund per telefon av överåklagare Lena Moore som meddelade att Åklagarmyndigheten fått in en anmälan avseende folkrättsbrott från Svenska Helsingforskommittén. Anmälan riktades mot generallöjtnant V. Sucharev som befann sig i Sverige efter att ha inbjudits hit i samband med den av Försvarsmakten anordnade övningen Operation Snöflinga. Anmälan avsåg misstanke om brott som skulle ha begåtts i Tjetjenien under tiden december 1999–januari 2000 av det militära förband som stod under Sucharevs befäl. Ärendet diskuterades. Det var tydligt att ärendet aktualiserade tillämpning av 2 kap. 7 a § brottsbalken liksom frågan om immunitet samt att ärendet var komplicerat. Agneta Bäcklund och Lena Moore var överens om att rättschefen i Utrikesdepartementet Carl Henrik Ehrenkrona skulle kontaktas av Lena Moore i frågan om immunitet.

Carl Henrik Ehrenkrona kontaktades något senare per telefon av Lena Moore som informerade om ärendet och önskade ett informellt samråd i immunitetsfrågan inom ramen för 10 kap. 8 § regeringsformen. En inledande diskussion i frågan följdes av flera samtal mellan Lena Moore och Carl Henrik Ehrenkrona under kvällen.

Under kvällen skedde ytterligare samtal även mellan Lena Moore och Agneta Bäcklund. Lena Moore informerade om sina kontakter med Carl Henrik Ehrenkrona och om ärendets fortsatta handläggning vid Åklagar-

myndigheten. Efter samråd med statssekreterare Dan Eliasson informerade Agneta Bäcklund om att några besked inte kan lämnas i frågan om åtalsförordnande.

Vid en ny telefonkontakt på morgonen den 25 januari redovisade Carl Henrik Ehrenkrona en preliminär tjänstemannabedömning i immunitetsfrågan och i frågan om eventuella andra hinder mot svensk jurisdiktion i ärendet. Frågan bedömdes vara komplicerad. Svaret berodde dels på om de avtal som normalt gäller militär personal som deltar i övningar inom ramen för partnerskap för fred, de s.k. SOFA-avtalen, gällde också för den ryska militära personal som deltog i övningen i Sverige. Om SOFA-avtalen kunde anses tillämpliga uppkom fråga om den exklusiva jurisdiktionsrätten för den sändande staten enligt dessa avtal gällde alla brott, dvs. även för krigsförbrytelser och andra internationella brott som begåtts av en militär företrädare innan besöket genomfördes. Vidare uppkom fråga om brott av det aktuella slaget kunde anses utförda i tjänsten samt om avtalen gällde också personal som slutfört det uppdrag för vilket den inbjudits. Vidare måste beaktas vilken betydelse det hade att den ryske officeren inbjudits av företrädare för den svenska statsmakten inför övningen och om en på den internationella sedvanerätten grundad immunitet kunde göras gällande med hänsyn till denna omständighet. Den slutliga bedömningen blev att det troligen förelåg hinder mot svensk jurisdiktion på grund av immunitet.

Åklagarmyndigheten tillställdes de s.k. SOFA-avtalen och kopia av regeringens beslut att godkänna övningen samt informerades om Internationella domstolens (ICJ) dom i målet Yerodia.

Vid sammanträffande med Riksåklagaren under eftermiddagen den 25 januari fick Agneta Bäcklund del av den skrivelse daterad samma dag enligt vilken ärendet överlämnades till chefsåklagaren Thomas Häggstöm vid Internationella åklagarkammaren i Uppsala. Den 26 januari översändes Thomas Häggströms beslut, daterat samma dag, om att inte inleda förundersökning. Handlingen översändes per e-post från Åklagarmyndigheten. Handlingarna har diarieförts i Justitiedepartementet, dnr 2006/751/Rättschef.

Carl Henrik Ehrenkrona erhöll en kopia av Riksåklagarens överlämnade skrivelse den 25 januari till Internationella åklagarkammaren i Uppsala samt chefsåklagare Thomas Häggströms beslut den 26 januari att inte inleda förundersökning.

På eftermiddagen den 27 januari meddelade Carl Henrik Ehrenkrona Åklagarmyndigheten (Lena Moore) att Regeringskansliet hade information som indikerade att Sucharev inte befunnit sig i Tjetjenien under den aktuella tidsperioden och att det militära förband som skulle vara ansvarigt för gärningarna inte stått under hans befäl vid denna tid utan att detta förband under den aktuella tidsperioden stått under befäl av militärbefälhavaren för ett annat militärområde än det i vilket Sucharev tjänstgjorde.

Försvarsdepartementet följer löpande den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen i Ryssland och därmed även konflikten i Tjetjenien. Ledningsförhållandena för de militära och andra förband som deltagit i konflikten sedan år 1999 har förändrats ett flertal gånger. I huvudsak har dock alltid regionala staber och enheter i norra Kaukasus utövat ledningen. Detta framgår av uppgifter i ryska och internationella massmedier. Att så var fallet – även beträffande 138 motorskyttebrigaden – är alltså information som kan förväntas vara allmänt känd för den som kontinuerligt bevakar militära förhållanden i Ryssland. Det specifika sakförhållandet att 138 motorskyttebrigaden vid insatsen i Tjetjenien inte var underställd Leningrads militärområde, och därmed generallöjtnant Sucharev, bekräftas av uppgifter som Regeringskansliet inhämtade från ambassaden i Moskva och Försvarsmakten i samband med att anmälan till Riksåklagaren kom till Regeringskansliets kännedom.

Inbjudan till den aktuella övningen riktades inte till något individuellt förband. Beslutet att sända en pluton ur 138 motorskyttebrigaden, liksom frågan om urvalet av soldater och officerare som skickas till Sverige, var ett nationellt ryskt ansvar. Övningen var ett led i ett samarbete som har pågått i snart tio år och en förutsättning för denna var det förtroende som byggts upp mellan de ryska och svenska försvarsmakterna. Att delta i övningen med personer som gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser skulle ha inneburit ett uppenbart missbruk av det förtroendet. De deltagande soldaterna och officerarna underställdes dock samma prövning som alla andra icke EU-medborgare innan de beviljades inreseviseringar till Schengenområdet.

Den svenska regeringen kan inte häva immunitet för företrädare för en annan stat. Det kan endast den sändande staten göra. Vad som i så fall skulle begäras från svensk sida är att den sändande staten inför ett besök häver eller utfäster sig att häva eventuell immunitet eller andra folkrättsliga hinder mot svensk lagföring av dess företrädare som skulle kunna bli aktuell. En sådan ordning skulle allvarligt försvåra och sannolikt till och med omöjliggöra samarbete med andra länder.

Utfrågning med försvarsminister Leni Björklund

Utskottet har den 19 april 2006 hållit en utfrågning med försvarsminister Leni Björklund (*bilaga B5*). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande. Det finns ett strukturerat utbyte med Ryssland med en gemensam överenskommelseplan för hur detta utbyte skall se ut, beslutad av regeringen men också undertecknad av berörda ryska myndigheter. I den har funnits en önskan om att man skulle ha också en markstridsövning. Övningen gick av stapeln den 19–26 januari 2006. Regeringen ansåg att det var rimligt att ha en gemensam markstridsövning där ryska soldater och officerare skulle ingå. För det fortsatta genomförandet har Försvarsmakten haft ansvaret. Men det är inte Försvarsmakten som har gjort prövningen av vem som skulle få tillträde till landet. Denna prövning har efter ansökan gjorts av

den konsulära enheten i Ryssland. Det finns ingen särskild viseringsbestämelse som handlar om krigsförbrytelser. Sverige har inte heller krävt att det skall finnas särskilda viseringsregler när det gäller militära besök. Försvarsministern uttalade i sammanhanget vidare följande.

Skulle det visa sig, och det skulle klarläggas, att sådana personer skulle komma till Sverige finns det ett annat regelverk som innebär att de fångas upp och lagförs. Sverige har ett ansvar i de delarna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att Sverige inte ensidigt råder över de förutsättningar under vilka personer åtnjuter immunitet på folkrättslig grund. Det kan inte heller uteslutas att regeringen i vissa fall kan ha tungt vägande politiska skäl att göra det möjligt för sådana personer att komma till Sverige även då det finns misstanke om att dessa har gjort sig skyldiga till allvarliga brott som de annars skulle ha kunnat bli lagförda för här. Utskottet vill emellertid understryka att ett sådant handlande av regeringen måste bygga på medvetna och noggranna överväganden, som i efterhand går att redovisa.

I det aktuella fallet har inte framkommit att regeringens medgivande till en samövning med ett ryskt markstridsförband grundats på några andra överväganden i denna del än utgångspunkten att de personer som deltar i övningar tillsammans med Sverige inte skall ha gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser, tortyr eller brott mot mänskligheten. Vid utfrågningen har försvarsministern dessutom gett uttryck för uppfattningen att krigsförbrytare som ändå kommit till Sverige skulle kunna lagföras här.

Utskottet finner detta uttalande anmärkningsvärt med hänsyn till att åklagare den 26 januari 2006 prövat en anmälan mot en rysk officer, som deltog vid övningen, innefattande påstående om krigsförbrytelser och då funnit att hinder förelegat mot lagföring på grund av immunitet. Denna utskottets bedömning kvarstår oberoende av om misstankarna mot officeren senare bortfallit.

Utskottet kan mot den anförda bakgrunden inte dra någon annan slutsats än att rutinerna för beredningen av dessa frågor varit bristfälliga.

2.2 Avtal om militärt samarbete med Saudiarabien

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar om försvarsminister Leni Björklunds undertecknande av ett ramavtal om militärt samarbete med Saudiarabien strider mot gällande svensk krigsmateriellagstiftning och principerna för svensk utrikespolitik.

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

Utredning i ärendet

Gällande ordning

I 6 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel föreskrivs krav på tillstånd för utförelse ur landet av krigsmateriel. Beslut i frågor som rör tillstånd enligt lagen fattas enligt 1 a § av Inspektionen för strategiska produkter. Även regeringen kan dock enligt samma paragraf fatta beslut i sådana frågor.

Enligt 1 § andra stycket får tillstånd enligt lagen lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. De närmare principerna för prövningen har lagts fast i regeringens praxis och har kommit till uttryck i regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan som riksdagen också ställt sig bakom (jfr prop. 1991/92:174 s. 41 f., prop. 1995/96:31 s. 23 f. och bet. 1992/93:UU1 samt även SOU 2005:9, bil. 2).

Riktlinjerna är försedda med två övergripande kriterier för när tillstånd enligt lagen kan lämnas, nämligen dels att utlandssamverkan behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunskaper eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, dels att samverkan inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka överväganden har legat till grund för beslutet att biträda det aktuella instrumentet? Hur förhåller sig det aktuella instrumentet till de i promemorian omnämnda riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan?
- Föranleder det som anförs i granskningsanmälan några kommentarer i övrigt?

Som svar har den 8 januari 2006 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.2.2.*). Av promemorian framgår bl.a. följande. Regeringen undertecknade under år 2004 ett allmänt avtal om ekonomiskt samarbete med Saudiarabien, i vilket identifieras områden som regeringarna ser som lovande för framtida samarbete. Det avtal om militärt samarbete som ingicks den 15 november 2005 liknar det allmänna ekonomiska samarbetsavtalet i sin uppbyggnad genom att vara av ram- eller paraplykaraktär. Detta samförståndsavtal, som blev offentligt och trädde i kraft vid undertecknandet, är en överenskommelse som öppnar för närmare diskussioner om konkreta samarbetsmöjligheter som ligger i båda parter intresse. Det binder dock varken regeringen, Försvarsmakten eller industrin för specifika projekt.

Det är regeringens uppfattning att samarbete på olika nivåer och inom olika sektorer även ger unika möjligheter till formella och informella samtal om utvecklingen på skilda samhällsområden. Goda och förtroendefulla relationer skapar bättre förutsättningar för att framföra berättigad kritik,

även i frågor där ländernas traditioner och värderingar skiljer sig åt, t.ex. synen på demokrati och mänskliga rättigheter, men också när det gäller att notera framsteg som görs och att erbjuda stöd och samarbete för förbättringar.

Avtalet om militärt samarbete med Saudiarabien innebär varken att den svenska säkerhetspolitiken eller det svenska regelverket beträffande vapenexport sätts ur spel. Avtalet syftar till att ge en ram för att närmare undersöka möjligheterna till ömsesidigt fördelaktigt och konkret samarbete på olika områden. Inför varje eventuell ny exportaffär krävs även i fortsättningen tillstånd från Inspektionen för strategiska produkter i enlighet med gällande lagstiftning, de parlamentariskt förankrade riktlinjerna för krigsmaterielexport och EU:s uppförandekod för vapenexport.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att ingåendet av det avtal om militärt samarbete med Saudiarabien som trädde i kraft den 15 november 2005 inte har utgjort tillståndspliktig verksamhet enligt lagen om krigsmateriel.

Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

2.3 Visst agerande av regeringen inom det internationella samarbetet mot terrorism

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.3.1*, begärs att utskottet granskar regeringens samarbete i det s.k. kriget mot terrorismen i tre avseenden, nämligen

- uttalanden av statsråd om de två avvisade egyptierna Ahmed Agiza och Mohammed El Zary,
- regeringens agerande, bl.a. inom Europarådet, för att utveckla förfarandet med diplomatiska garantier mot tortyr,
- om regeringen aktivt eller genom underlåtenhet att handla tillåtit CIA-verksamhet i Sverige eller svenskt stöd eller deltagande i transittrafik av fångar inom "Guantánamosystemet".

I fråga om statsrådsuttalanden gäller anmälan vilka uttalanden olika ministrar gjort om de båda avvisade egyptierna efter avvisningen, där deras eventuella skuld till kriminella handlingar kommenteras. Genom uttalandena stämplar regeringen enligt anmälan de båda som kriminella, vilket i sig kan ge dem problem framöver.

I fråga om agerandet för att utveckla förfarandet med diplomatiska garantier pekar anmälaren på den kritik som framförts mot regeringens användning av sådana garantier i fallet med de två avvisade egyptierna.

Regeringen borde enligt anmälan svara upp mot kritiken genom garantier om att inte göra om vad den blivit kritiserad för och inte vara på offensiven för att urholka reglerna om mänskliga rättigheter och tortyrförbudet.

I fråga om CIA-verksamhet hänvisar anmälaren till uppgifter om dels ett flygplan som landade på Arlanda och flygplatsen i Örebro mellan den 21 och 23 juni 2002 och som skall 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 skall ha varit inblandat i Guantánamo-trafiken med andra flygplan.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagorna* A2.3.2 och A2.3.3, samt handlingar ingående i granskning inom Europarådet och rapporter från Luftfartsverket om utredning av viss flygverksamhet¹. Vidare har utskottet den 19 april 2006 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson. En utskrift från utfrågningen finns i *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sverige avvisade i december 2001 två egyptiska medborgare till Egypten. För att försäkra sig om att de två inte skulle utsättas för tortyr vid återvändandet till Egypten skaffade sig den svenska regeringen s.k. diplomatiska garantier från Egypten. Avvisningen har väckt stor uppmärksamhet, och Sverige har kritiserats av bl.a. FN:s kommitté mot tortyr (beslut den 20 maj 2005). Regeringens hantering av avvisningsärendena har granskats också av konstitutionsutskottet (bet. 2005/06:KU2).

Statsrådsuttalanden

I fråga om statsrådsuttalanden hänvisas i anmälan bl.a. till ett Ekoinslag den 21 december 2004 redovisat på Sveriges Radios hemsida. Enligt inslaget har statsministern sagt bl.a.: ”Det här var personer som bedömdes som farliga. En av dem dömdes senare för att ha deltagit i organisationer med mycket allvarliga terroristdåd på sitt samvete.” Vidare har statsministern enligt inslaget sagt att ”den andre friades av samma domstol”.

Förfarandet med diplomatiska garantier

I den redogörelse som Sverige i FN-kommitténs beslut anmodades lämna med anledning av beslutet framhålls att Europarådet i juli 2002 antog en uppsättning riktlinjer om mänskliga rättigheter och kampen mot terrorismen och att den under 2005 följdes av en uppsättning riktlinjer om lagar om skydd för terrorismoffer. I ljuset av de diskussioner som ägde rum

¹ Tillgängliga på Luftfartsstyrelsens hemsida, www.luftfartsstyrelsen.se.

under ett seminarium som hölls av Europarådet i juni 2005 för att bedöma betydelsen av de två uppsättningarna riktlinjer, och där kommitténs beslut i det aktuella fallet tilldrog sig avsevärd uppmärksamhet, föreslogs det av en NGO-observatör under ett följande mellanstatligt möte ett totalt förbud mot användningen av diplomatiska försäkringar. Detta möttes av negativa reaktioner från somliga stater. Sverige befarade att det skulle vara orealistiskt att förvänta sig att alla medlemmar av Europarådet skulle ansluta sig till en sådan restriktion i sina relationer med andra stater och initierade utarbetandet av ett icke-bindande instrument som begränsade användningen av diplomatiska garantier i utlänningsfall. Det betonades att ett sådant dokument inte skulle ges samma status som de två redan existerande uppsättningarna Europarådsriktlinjer på området, eftersom diplomatiska garantier skulle vara ett sällsynt fenomen och tillgripas – om över huvud taget – endast under exceptionella förhållanden och när de kunde antas ha avsedd effekt. Enligt förslaget skulle inspiration för arbetet hämtas från kommitténs beslut i det aktuella avvisningsfallet, rekommendationerna på området av FN:s specialrapportör i tortyrfrågor, Europadomstolens praxis och andra liknande källor. Förslaget accepterades och ett möte i syftet planerades till december 2005.

Extraordinära överlämnanden

Luftfartsstyrelsens och Luftfartsverkets rapporter

Regeringen har uppdragit åt luftfartsmyndigheterna 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. Luftfartsstyrelsens slutsats i de två rapporter som lämnats är att det av vad som framkommit i utredningarna inte går att dra några slutsatser om att de flygningar som granskats skulle vara genomförda på uppdrag av den amerikanska underrättelsetjänsten, CIA.

Undersökningar inom Europarådet och Europaparlamentet

Frågor om deltagande i transport av fångar m.m. har efter bl.a. medieuppgifter tagits upp såväl inom Europarådet (generalsekreteraren och den parlamentariska församlingen) som av Europaparlamentet.

Europarådets generalsekreterare inledde den 21 november 2005 en undersökning om påståenden om bl.a. hjälp och assistans i samband med flygtransporter och användning av flygplatser och bad de 45 regeringar som anslutit sig till Europakonventionen att besvara ett antal frågor.

Inom Europarådets parlamentariska församling har utskottet för rättsliga frågor och mänskliga rättigheter ombetts av församlingens talman att undersöka påståendena om bl.a. extraordinära överlämnanden (*extraordinary renditions*). Arbetet leds av den schweiziske parlamentsledamoten Dick Marty som rapportör.

Europaparlamentet beslutade den 18 januari 2006 att tillsätta ett tillfälligt utskott för att undersöka bl.a. ”extraordinära överlämnanden”². Det tillfälliga utskottet skall stå i kontakt med och upprätthålla ett så nära samarbete som möjligt med Europarådet och dess generalsekreterare och parlamentariska församling, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och de nationella parlamenten. Parlamentet har också uppmanat samtliga berörda regeringar att göra sitt yttersta för att undersöka de hittills framförda anklagelserna och att lämna all nödvändig information till kommissionen och Europarådet³.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet begärt vissa redogörelser och kommentarer. Som svar har den 15 och 31 mars 2006 översänts inom Utrikesdepartementet upprättade promemorior (*bilagorna A2.3.2 och A2.3.3*).

I frågan om *uttalanden av statsråd* om de två avvisade egyptierna hade utskottet begärt de kommentarer som anmälan tillsammans med två pressklipp gav anledning till.

I promemorian till svaret den 15 mars 2006 redovisas regeringens avvisningsbeslut och bakgrunden till det i korthet. Vidare anges:

I regeringens beslutsunderlag ingick information från Säpo om misstankarna mot männen. Utgångspunkten är att de sakuppgifter som en myndighet, i detta fall Säpo, lämnar till regeringen är fullständiga och korrekta. Regeringen skall i alla ärenden göra sin egen bedömning av omständigheterna, i ärenden av den här karaktären bl.a. genom att ställa kontrollfrågor. Säpos sakuppgifter om de båda männen kom från olika håll; Säpos eget spaningsarbete och förhör samt information från flera olika underrättelsekällor. Sakuppgifterna om människans bakgrund var entydiga.

Mot bakgrund av den offentliga kritik som följde på avvisningsbeslutet var det naturligt att representanter för regeringen närmare kommenterade grunderna för regeringens ställningstagande.

Beträffande de åtgärder som regeringen vidtagit, bl.a. inom Europarådet, för att utveckla *förfarandet med diplomatiska garantier* mot tortyr lämnas en utförlig redogörelse i samma promemoria.

I fråga om *tillåtande av flygverksamhet* i form av ”extraordinära överlämnanden” anges i samma promemoria att utöver det uppdrag som lämnats till luftfartsmyndigheterna har frågan om de påstådda s.k. CIA-planen tagits upp i olika multilaterala sammanhang samt vid minst elva tillfällen bilateralt med höga tjänstemän på amerikanska State Department och med amerikanska ambassaden i Stockholm. I november 2005 instruerades också

² B6-0051/2006.

³ B6-0650/2005.

ett 15-tal svenska ambassader av Utrikesdepartementet att undersöka om motsvarande frågor hade uppstått i respektive värdland och hur de i så fall hanterats politiskt och rättsligt.

Vidare nämns regeringens svar till Europarådets generalsekreterare, där de slutsatser som dragits i Luftfartsstyrelsens ovannämnda rapporter återges.

I promemorian till svaret den 31 mars 2006 lämnas på utskottets begäran kommentarer till synpunkter som FN:s särskilde rapportör mot tortyr, Manfred Nowak, framfört om hur Sverige bör agera till följd av den kritik som FN:s kommitté mot tortyr uttalat i fallet med avvisningen av Ahmed Agiza.

Utfrågning med statsminister Göran Persson

Utskottet har den 19 april 2006 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson (*bilaga B6*).

Vid utfrågningen fick statsministern i *uttalandedelen* frågan om han delade den uppfattning som Thomas Hammarberg gett uttryck åt under utfrågningen med denne vid utskottets granskning av regeringens hantering av avvisningen av de två egyptierna (se bet. 2005/06:KU2). Hammarberg framhöll där som en viktig princip att man inte skuldbelägger en människa utan att skuld verkligen har bevisats i en process och att det är särskilt viktigt att personer i maktposition inte gör det.

Statsministern förklarade att han delvis delade Hammarbergs uppfattning som ett allmänt resonemang. I det speciella fallet fanns det dock enligt statsministern omständigheter som gjorde att ansvariga statsråd avkrävdes en förklaring till varför man gjorde som man gjorde. Det refererades till Sveriges egen myndighet, Säkerhetspolisen, som hade gjort en bedömning av de båda männen och deras ställning, och den bedömningen låg i sin tur till grund för regeringens avvisningsbeslut.

Statsministern bemötte anmärkningen om att han uttalat sig felaktigt om att en av männen blivit friad med att man naturligtvis alltid skall vara noggrann med sina formuleringar och att han inte klarat av att utforma nyansen att personen inte hade blivit frikänd utan inte hade blivit åtalad när han återvände till Egypten.

I frågan om svenskt agerande i Europarådet rörande *användning av diplomatiska garantier* förklarade statsministern att det svenska initiativet togs med de bästa avsikter i ett läge då Europarådets länder var splittrade i frågan och att det togs för att se om det var möjligt att hitta en gemensam linje. Enligt de informationer statsministern fått är arbetet i Europarådet nedlagt sedan slutet av mars 2006.

I frågan om *agerande av någon annan stat på svenskt territorium* förklarade statsministern att han inte känner 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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare i olika sammanhang granskat uttalanden av statsråd. Utskottet har därvid konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas.

I detta fall var det fråga om att för offentligheten förklara bakgrunden till beslut som regeringen fattat. Samtidigt fanns det särskilda hänsyn att ta till enskilda personer, varför särskild försiktighet bort iakttas. Det är givetvis viktigt att statsråd och inte minst statsministern visar återhållsamhet i uttalanden som kan vara till skada för enskilda människor och att uttalanden som statsråd gör är korrekta.

I fråga om regeringens agerande inom Europarådet beträffande användningen av diplomatiska garantier noterar utskottet att Sverige ådragit sig kritik för godtagandet av sådana garantier vid avvisningen av de båda egyptierna och att konstitutionsutskottet kritiserat regeringen för detsamma. Från regeringens sida har hävdats att det svenska initiativet i Europarådet togs för att frågan om diplomatiska garantier – om de i viss utsträckning skulle komma att användas även i fortsättningen – skulle diskuteras i syfte att eventuella garantier skulle bli effektiva och uppfylla högt ställda krav på MR-skydd. Det måste enligt utskottets uppfattning vara regeringen obehaget att agera för att söka finna lösningar på problem, där lösningar verkar svårnådda. Denna möjlighet att agera bör finnas även inom området där regeringen tidigare har agerat på ett sätt som allvarligt kritiserats.

Regeringen bär givetvis ett fullt politiskt ansvar för sitt handlande i frågan. Från konstitutionell synpunkt finns det emellertid enligt utskottets uppfattning inte några invändningar i denna del.

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.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

2.4 Regeringens ansvar gällande lagen om straff för terroristbrott vad gäller samröre med USA:s aktioner i Irak

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.4.1*, begärs att utskottet granskar regeringens agerande i samband med USA:s våldshandlingar i Irak fr.o.m. år 2003.

Enligt anmälarens uppfattning faller USA:s våldsanvändning i Irak inom ramen för definitionen av "terror" enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Sverige har, hävdar anmälaren, stöttat denna våldsanvändning genom export av krigsmateriel till USA.

I anmälan anförs vidare bl.a. följande. USA använde sig från början av sin kampanj i Irak av en taktik benämnd "chock and awe", som innebar massiva bombangrepp i syfte att injaga fruktan och förstöra institutioner och infrastruktur. Angreppet handlade inte om självförsvar. Beslut om tillstånd till export av krigsmateriel fattas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Inspektionen skall dock överlämna ärenden av principiell betydelse eller särskild vikt till regeringen. Regeringen är medansvarig för att så inte har skett.

Vid utskottets behandling av granskningsärendet den 17 januari 2006 har Gustav Fridolin (mp) förklarat att anmälan inte innebär ett påstående om att ett statsråd har begått en straffbar gärning i tjänsten (prot. 2005/06:14, § 9).

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A2.4.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Bestämmelser om tillstånd för utförsel av krigsmateriel

I 6 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel föreskrivs krav på tillstånd för utförsel ur landet av krigsmateriel.

Beslut i frågor som rör tillstånd enligt lagen fattas enligt 1 a § av ISP. Regeringen prövar dock ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Detta följer av 1 a § lagen om krigsmateriel och 4 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Det är myndigheten som avgör vilka ärenden som enligt dessa bestämmelser behöver prövas av regeringen (se konstitutionsutskottets yttrande i bet. 1995/96:UU3). Av de nyss nämnda lagrummen framgår även att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande till regeringen. I anslutning härtil har i lagmotiven uttalats att det i krislägen eller andra tillspetsade situationer kan vara motiverat att regeringen prövar fler eller andra ärenden än vad som normalt är ändamålsenligt. Det kan t.ex. gälla alla ärenden som avser export till ett visst land eller som avser varor av ett visst slag (prop. 1995/96:31 s. 25).

Lagen om straff för terroristbrott

Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, som trädde i kraft den 1 juli 2003, syftar till att genomföra Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF). Detta fastslås i 1 §. Härigenom tydliggörs att lagens bestämmelser skall tolkas mot bak-

grund av dels rambeslutets beaktandesatser och artiklar, dels de uttalanden som medlemsstaterna kommit överens om och som tagits till rådets protokoll då rambeslutet antogs (prop. 2002/03:38 s. 85).

För *terroristbrott* döms enligt 2 § i lagen den som begår en gärning som i svensk rätt motsvaras av de handlingar som räknas upp i rambeslutets artikel 1.1 punkterna a–i. Motsvarande gärningar enligt svensk rätt räknas upp i 3 § i lagen. Även försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott skall vara straffbart. Detta följer av 4 §.

För att terroristbrott skall anses föreligga krävs emellertid vidare att de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisit som anges i inledningen av artikel 1.1 i rambeslutet respektive i 2 § första stycket i lagen är uppfyllda. Sålunda måste handlingen objektivt sett vara sådan att den genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation. I subjektivt hänseende krävs att gärningsmannen har begått handlingen i syfte, dvs. med direkt uppsåt, att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, eller otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation (a. prop. s. 34).

I förarbetena till lagen har framhållits att punkten 1 i artikel 1 i rambeslutet emellertid inte kan ses isolerad. Den måste läsas tillsammans med punkten 2 i samma artikel och beaktandesats nr 10 i inledningen av rambeslutet samt dessutom tolkas i ljuset av det rådsuttalande som ministerrådet enats om avseende artikel 1 och som tagits till rådets protokoll i samband med att rambeslutet antogs (a. prop. s. 35).

Artikel 1.2 anger att rambeslutet inte kan påverka skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen. Denna artikel anger bl.a. att EU skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Skrivningar av liknande innehåll finns i beaktandesats nr 10 som dessutom uttryckligen anger att inget i rambeslutet kan tolkas som om syftet är att begränsa de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejkrätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet, inbegripet rätten att tillsammans med andra bilda fackföreningar och ansluta sig till sådana fackföreningar för att försvara sina intressen och den därmed sammanhängande rätten att demonstrera.

Rådsuttalandet (punkt 2) klargör att rambeslutet endast omfattar handlingar som av alla medlemsstater betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt och som begås av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilken dessa samhällen bygger. Vidare anføres att rambeslutet ”måste tolkas på detta sätt och inte så att man hävdar att beteendet hos

dem som har arbetat för att bevara och återupprätta dessa demokratiska värden, vilket i synnerhet var fallet i några medlemsstater under andra världskriget, nu kan betraktas som 'terroristhandlingar'. Det får inte heller tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när det utövar en sådan rätt."

Mot den angivna bakgrunden konstateras i propositionen följande (s. 35):

Artikel 1.2, beaktandesats nr 10 och rådets uttalande, som samtliga medlemsstater står bakom, understryker således, enligt regeringens uppfattning, rambeslutets i detta avseende begränsade tillämpningsområde och klargör att det endast är tillämpligt på handlingar som utgör ett hot mot ett demokratiskt samhälle.

I författningskommentaren till 1 § anförs vidare i sammanhanget att de kvalificerande rekvisiten i 2 § skall tolkas restriktivt och att domstolen vid bedömningen av om en gärning är att betrakta som terroristbrott, skall göra denna prövning mot bakgrund av rambeslutets syfte såsom det har kommit till uttryck i dess beaktandesatser och i de uttalanden som tagits till rådets protokoll i samband med antagandet av rambeslutet (a. prop. s. 85).

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Har ISP efter år 2003 till regeringen för dess prövning överlämnat något ärende angående tillstånd för utförsel ur landet av sådan materiel som avses i lagen om krigsmateriel och lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd till länder som deltagit i Irakkriget? Av svaret bör även framgå vilka beslut som, i förekommande fall, har fattats i sådana ärenden.
- Har det inom regeringen, med anledning av de militära aktionerna i Irak, gjorts några överväganden angående behovet av att meddela föreskrifter om överlämnande till regeringen av ärenden angående tillstånd för utförsel ur landet av sådan materiel som avses i lagen om krigsmateriel och lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd? Av svaret bör även framgå i vad mån lagen om straff för terroristbrott därvid bedömts vara tillämplig på andra länders militära aktioner i Irak. Vidare bör skälen för bedömningen i fråga om den sistnämnda lagens tillämplighet redovisas.

Som svar har den 6 mars 2006 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.4.2*). Av promemorian framgår bl.a. följande. ISP har inte efter år 2003 överlämnat något ärende till regeringen för dess prövning angående tillstånd för utförsel ur landet av sådan materiel som avses i lagen om krigsmateriel och lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd till länder som deltagit i Irakkriget.

I promemorian konstateras vidare att Sverige har en mycket restriktiv vapenexportpolitik. Exportkontrollen styrs av lagstiftningen samt den praxis och de riktlinjer som regeringen lagt fast. Riktlinjerna har vid upprepade tillfällen presenterats för riksdagen och vunnit dess gillande. De återfinns sedan många år, i sammanfattad form, som en bilaga till regeringens årliga skrivelse till riksdagen Strategisk exportkontroll – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, senast i skr. 2004/05:114 avseende år 2004. Enligt gällande lag får krigsmateriel inte tillverkas utan tillstånd. Också utförelse och annan utlandssamverkan kräver tillstånd.

En viktig utgångspunkt i den förda exportpolitiken anges i promemorian vara det vitala säkerhetspolitiska intresset för ett militärt alliansfritt land som Sverige att omvärlden har tilltro till vår förmåga att kunna anpassa oss till nya hot och risker. För att trygga materielförsörjningen och den egna försvarsförmågan krävs en långsiktig samverkan med andra länder. Denna samverkan bygger på såväl Sveriges trovärdighet som exportör av krigsmateriel som behovet av import från andra länder. En hög leveranssäkerhet är därför av största betydelse för Sveriges försvarsförmåga. Leveranssäkerheten är ömsesidig; liksom Sverige begär och förutsätter leveranser för det svenska försvarets räkning i händelse av krig eller ofärd, förutsätter de länder vi samarbetar med motsvarande leveranser från Sverige.

I promemorian konstateras även att varje exportaffär prövas för sig innan ett utförelsetillstånd utfärdas. Tillstånd bör enligt promemorian medges endast om utförelsen eller samverkan bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd samt inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. I riktlinjerna för vapenexport sägs att en balans måste finnas vid varje exporttillfälle mellan Sveriges säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska intressen. Tillståndsprövningen skall grundas på en totalbedömning av alla för ärendet relevanta omständigheter. Därmed skall man således beakta både de åtaganden som Sverige tagit på sig för att kunna trygga den egna framtida materielförsörjningen och de riktlinjer för vapenexport som säger att ny export bör vägras till mottagarländer som är eller befarsas bli indragna i väpnad konflikt. Man kan inte utesluta den ena eller den andra delen i den bedömningen.

I balansen mellan olika riktlinjer för krigsmaterielexporten har enligt promemorian nationens eget intresse förtur. Ytterst måste det handla om att slå vakt om Sveriges långsiktiga behov och säkerhet. Mot bakgrund av ovanstående har regeringen, med anledning av de militära aktionerna i Irak, inte ansett att det förelegat något behov av att meddela föreskrifter om överlämnande till regeringen av ärenden angående tillstånd för utförelse av sådan materiel som avses i ovannämnda lagar. Några överväganden om tillämpningsområdet för lagen om straff för terroristbrott har således inte gjorts i detta sammanhang.

Tidigare granskning

Under våren 2004 granskade utskottet (bet. 2003/04:KU20 s. 204–209) frågan om svensk vapenexport i förhållande till folkrätten och FN-stadgan med anledning av en anmälan om export av vapen till de länder som deltog i Irakkriget. Granskningen utvisade att några sådana ärenden inte hade överlämnats till regeringen under perioden 2002–2003. Utskottet noterade att regeringen inte hade meddelat föreskrifter om att ärenden om export av krigsmateriel till de länder som deltog i Irakkriget skolat överlämnas till regeringen för prövning. Vidare uttalade utskottet att denna omständighet emellertid inte kan föranleda att grund finns för kritik från konstitutionell synpunkt vad gäller regeringens befattning med frågor som rör vapenexport.

I en reservation (v, mp) anfördes att regeringen med anledning av den konfliktfyllda utrikespolitiska situation som rådde före Irakkrigets utbrott borde ha utnyttjat möjligheten att föreskriva att ärenden som avser export av krigsmateriel till de aktuella länderna skall överlämnas till regeringen för prövning. Genom sin underlåtenhet att göra detta hade regeringen, enligt reservanterna, blockerat möjligheten att utkräva politiskt ansvar för svensk export av krigsmateriel till de länder som deltog i Irakkriget.

Utskottets ställningstagande

Utskottet, som redan tidigare granskat frågan om svensk vapenexport i förhållande till folkrätten och FN-stadgan med anledning av en anmälan om export av vapen till de länder som deltog i Irakkriget, konstaterar att dessa militära aktioner inte torde kunna falla inom tillämpningsområdet för lagen om straff för terroristbrott.

Granskningen föranleder inget uttalande av utskottet.

2.5 Regeringens agerande i fråga om FN-sanktioner mot en svensk medborgare

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet skall granska regeringens agerande i fråga om FN-sanktioner mot en svensk medborgare, Ahmed Yusuf. Utskottet bör enligt anmälan granska regeringens arbete inom FN och gentemot USA för att få Ahmed Yusuf avförd från förteckningen över dem som sanktionerna gäller och därigenom om regeringen gjort vad den kunnat för att säkerställa Ahmed Yusufs mänskliga rättigheter.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagorna* A2.5.2 och A2.5.3.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Bland andra tre svenska medborgare fördes i november 2001 upp på en lista över individer och enheter som utpekade vara knutna till Usama bin Ladin. Listan är upprättad av FN:s säkerhetsråds sanktionskommitté. Genom att personerna fördes upp på listan kom de att automatiskt omfattas av den skyldighet för FN:s medlemsstater att frysa tillgångar som fastställts av säkerhetsrådet. Personerna fördes därefter in i en förteckning till en förordning från EU:s råd, där spärning föreskrevs av alla finansiella medel som tillhörde de personer som fanns i förteckningen.

Två av personerna fördes senare av listan, men Ahmed Yusuf finns fortfarande kvar på den.

Konstitutionsutskottet granskade våren 2002 regeringens roll och ansvar i samband med att de tre svenska medborgarna fått sina tillgångar frysa (se bet. 2001/02:KU20 avsnitt 2.11). I betänkandet över den granskningen redogörs för gällande ordning, bl.a. aktuella säkerhetsrådsresolutioner. Beträffande förhållanden fram till den granskningen hänvisas till det nämnda betänkandet, där också grundläggande internationella dokument om mänskliga fri- och rättigheter redovisas.

Kort om sanktionssystemet

Enligt FN:s stadga kan FN:s säkerhetsråd under vissa förhållanden anta resolutioner om sanktioner av icke militär natur i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet (jfr prop. 1946:196). Sådana resolutioner kan ges i form av bindande beslut eller rekommendationer. En stat som är medlem i FN är enligt FN:s stadga skyldig att godta och verkställa säkerhetsrådets bindande beslut om sådana sanktioner. En rekommendation av rådet är däremot endast en uppmaning till medlemsstaterna utan beslutets bindande kraft. För att en resolution om sanktioner skall få rättsverkningar för enskilda fysiska och juridiska personer krävs att den genomförs i nationell lagstiftning.

I fråga om sanktioner av icke militär natur anges i FN-stadgans kapitel VII artikel 41 att åtgärderna kan innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsel liksom också avbrytande av diplomatiska förbindelser. Artikelns uppräknade åtgärder som kan komma i fråga är inte uttömmande utan en exemplifiering. Alla slags sanktioner som inte innefattar bruk av vapenmakt (*enforcement actions*) anses falla under artikeln.

FN:s medlemsstaters förpliktelser enligt FN-stadgan går före andra folkrättsliga förpliktelser.

För att de resolutioner om sanktioner som har antagits av FN:s säkerhetsråd skall 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.

Beslut inom ramen för Förenta nationernas säkerhetsråd

Resolutioner

FN:s säkerhetsråd har genom olika resolutioner infört bestämmelser om bl.a. frysning av tillgångar som på olika angivna sätt kan anknytas till Usama bin Ladin eller al-Qaida. I fråga om individer och enheter vars tillgångar skall frysas hänvisas till en sanktionskommitté som har att upprätta och upprätthålla en uppdaterad lista, baserad på information från stater och regionala organisationer, över individer och enheter som utpekats vara knutna till Usama bin Ladin, inklusive dem som finns i al-Qaida.

Resolutionerna har antagits av säkerhetsrådet med hänvisning till kapitel VII i FN-stadgan. Enligt artikel 25 i FN-stadgan har medlemsstaterna samtyckt till att godta och verkställa alla beslut som fattas av säkerhetsrådet. Artikel 103 i FN-stadgan anger att om det uppstår en konflikt mellan de åtaganden som staterna har genom FN-stadgan och åtaganden i andra internationella instrument, så skall deras åtaganden enligt FN-stadgan ha företräde.

Sanktionskommittén och dess lista

För sanktionskommittén enligt resolution 1267 finns riktlinjer som antogs den 7 november 2002, ändrades den 10 april 2003 och reviderades den 21 december 2005. I riktlinjerna hänvisas till säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999), 1390 (2002), 1526 (2004) och 1617 (2005).

Beslut i sanktionskommittén kräver enhällighet. Riktlinjerna anger i fråga om avlistning att enskilda och organisationer som finns på listan kan vända sig till regeringen i sin hemstat och begära omprövning. Regeringen i den staten skall granska all relevant information och sedan vända sig bilateralt till den regering eller de regeringar som ursprungligen begärt att den enskilde eller organisationen skulle föras upp på listan för ytterligare information och konsultationer. Även den ursprungligen begärande regeringen kan begära ytterligare information av den listades enskildes hemstat. De båda regeringarna kan, som det är lämpligt, under sådana bilaterala konsultationer samråda med ordföranden.

Om enhällighet inte nås ens efter konsultationer som ordföranden genomför kan frågan föras till säkerhetsrådet. Ordföranden kan uppmuntra bilaterala förhandlingar (*exchanges*) mellan berörda medlemsländer för att klargöra frågan före ett beslut.

Genomförande inom Europeiska unionen

Till genomförande av säkerhetsrådets resolutioner om frysning av tillgångar gäller nu rådets förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och upphävande av förordning nr 467/2001 (EGT L 139, s. 9). Förordningen har antagits med återopande av artiklarna 60, 301 och 308 i EG-fördraget.

Artikel 2 i förordningen har följande lydelse:

1. Alla de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I skall frysas.
2. Inga penningmedel får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I.
3. Inga ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I, så att det därigenom blir möjligt för en sådan person, grupp eller enhet att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.

I bilaga I till förordningen finns Ahmed Yusuf upptagen. Såväl förordningen som bilaga I har ändrats flera gånger. Enligt förordning (EG) nr 561/2003 om ändring i förordningen infördes en artikel 2a med bestämmelser som möjliggör undantag för vissa utgifter.

Dom i förstainstansrätten

Förstainstansrätten meddelade den 21 september 2005 dom i ett mål där bl.a. Ahmed Yusuf väckt talan mot rådet och kommissionen om ogiltigförklaring av bl.a. förordningen nr 881/2002. Yrkandena om ogiltigförklaring ogillades.

Domen har överklagats till EG-domstolen.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet den 15 februari och den 31 mars 2006 begärt vissa redogörelser, svar och kommentarer.

Som svar har den 8 mars 2006 respektive den 11 april översänts inom Utrikesdepartementet upprättade promemorior (*bilagorna* A2.5.2 och A2.5.3).

I svaret den 8 mars 2006 framhålls att det varken av det tillämpliga EU-regelverket eller av svensk rätt följer förbud att anställa Ahmed Yusuf men att t.ex. löneutbetalningar skulle kräva särskilda tillstånd och arrange-

mang. I Sverige är det Försäkringskassan som är den behöriga myndighet som kan pröva en begäran om sådana tillstånd och att sådana därvid, inom ramen för Försäkringskassans prövning, skall underställas FN:s säkerhetsråds sanktionskommitté. De procedurer som gäller framgår av artikel 2a i rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002.

I svaret hänvisas också till den prövning som skett vid förstainstansrätten, som meddelat dom den 21 september 2005.

Om åtgärder som vidtagits efter den 16 april 2002, då utskottet höll utfrågning med utrikesminister Anna Lindh, nämns i svaret den 11 april 2006 bl.a. att utrikesminister Anna Lindh besökte den amerikanske finansministern i Washington den 26 april 2002 och att situationen för Ahmed Yusuf och de två andra svenskarna diskuterades utförligt vid besöket. Utrikesministern begärde stöd för att de tre svenskarna skulle strykas från sanktionslistan eftersom de uppgifter som Sverige hade inte visade att det fanns något som kunde vändas mot dem. Därutöver framförde utrikesministern att EU:s kriterier för att besluta om åtgärder mot terrorister borde tjäna som vägledning i den pågående översynen av kriterierna i FN:s sanktionskommitté. Utrikesdepartementet biträdde vidare Ahmed Yusuf och de övriga två svenskarna samt deras ombud med råd och synpunkter i fråga om att besvara frågor som ställts till dem av de amerikanska myndigheterna och med översättning av svaren. Handlingarna överlämnades den 29 maj 2002 av kabinetssekreterare Hans Dahlgren till den ansvariga amerikanska myndigheten Office of Foreign Assets Control (OFAC).

I svaret den 31 mars 2006 anförs följande om åtgärder efter maj 2002.

Sedan de två andra svenskarna våren 2002 begärt hos den ansvariga amerikanska myndigheten Office of Foreign Assets Control (OFAC) att bli avförda från den amerikanska sanktionslistan, och företrädare för den svenska regeringen understött dessa krav i kontakter med företrädare för den amerikanska regeringen, kom det i juli 2002 besked från OFAC att myndigheten var beredd att avföra de två svenskarna från sanktionslistan under förutsättning att de undertecknade vissa intyg. OFAC var vidare beredd att ta upp även Ahmed Yusufs ärende till granskning under förutsättning att han begärde det.

Såväl Ahmed Yusuf som de andra två svenskarna undertecknade och överlämnade via Utrikesdepartementet de intyg som OFAC begärt. Förberedelser vidtogs i Utrikesdepartementet för att få till stånd ett avlistningsbeslut i FN så snart de amerikanska myndigheterna fattat sitt beslut.

Emellertid kom avlistningsbeslutet att dra ut på tiden till följd av att nya frågor rörande svenskarna uppkommit i den amerikanska administrationen. Först i augusti var de amerikanska myndigheterna beredda att medverka till att två av svenskarna fördes av från FN-listan. Beträffande Ahmed Yusuf krävdes att han gjorde en framställning till OFAC om att myndigheten skulle ompröva sitt ställningstagande och medverka till att han avfördes från FN-listan.

Sedan Ahmed Yusuf gjort en sådan framställning, efter samråd mellan Utrikesdepartementet och Ahmed Yusufs advokat, prövades hans ärende av den amerikanska myndigheten. Först i juni 2003 kom besked att de amerikanska myndigheterna inte var beredda att gå med på att Ahmed Yusuf fördes av från FN-listan. De skäl för detta, som framför-

des av de amerikanska myndigheterna, var att OFAC inte fått övertygande uppgifter om att Ahmed Yusuf hade brutit alla kontakter med Al Barakaat och andra som hade samröre med al Qaida samt att han skulle ha lämnat felaktiga uppgifter i övrigt i olika avseenden. De amerikanska myndigheterna var dock beredda att på begäran av Ahmed Yusuf ompröva sitt beslut om det förelåg oberoende och verifierbara uppgifter som motiverade detta.

Med anledning av det amerikanska beslutet kom Utrikesdepartementet i juni 2003 överens med Ahmed Yusufs advokat om att tillsammans verka för att dels klara ut vilken ytterligare information som de amerikanska myndigheterna efterfrågade, dels försöka förbättra det underlag för beslut som de amerikanska myndigheterna hade. Det stod redan från början klart att detta arbete skulle vara tidsödande och kräva noggranna överväganden om lämpliga åtgärder. Utrikesministern uppdrog vidare i juni 2003 till en tjänsteman vid Utrikesdepartementet (departementsrådet Anders Kruse) att särskilt ansvara för kontakterna med Ahmed Yusufs advokat och med de amerikanska myndigheterna samt för samordningen av ansträngningarna att försöka förbättra underlaget för beslut genom att till de amerikanska myndigheterna förmedla de uppgifter som fanns tillgängliga hos svenska myndigheter. Arbetet har därefter bedrivits i nära samverkan mellan Utrikesdepartementet, utrikesförvaltningen i övrigt och andra delar av Regeringskansliet samt olika myndigheter.

Utrikesdepartementet har vidare, i nära samråd med Ahmed Yusufs advokat, vid ett mycket stort antal tillfällen, och i olika former, sökt och haft kontakt med OFAC och andra amerikanska myndigheter i ärendet. Särskilda kontakter har ägt rum i USA vid minst sju tillfällen (21 november 2003, 22–23 april 2004, 22 juni 2004, 28 november–2 december 2004, 4–9 december 2004, 20–21 mars 2005 och 31 augusti 2005) och på andra platser vid tre tillfällen.

Inledningsvis ägnades mycket arbete åt att försöka kartlägga vilken information som fanns hos de amerikanska myndigheterna och hos de svenska men arbetet försenades till följd av samordningsproblem på den amerikanska sidan. Vidare åtog sig Ahmed Yusufs advokat att ta fram ytterligare information om Ahmed Yusuf själv och verksamheten i organisationen al Barakaat, men även detta arbete kom att dra ut på tiden till följd av omständigheter utanför Utrikesdepartementets kontroll.

Vid besök av svenska myndigheter hos OFAC sommaren 2004 förde OFAC fram ytterligare uppgifter och frågor som föranledde nya undersökningar i Sverige.

Hösten 2004 framkom uppgifter genom den amerikanska s.k. 11-septemberutredningen att tjänstemän vid Federal Bureau of Investigation (FBI) ansåg att det saknades bevis om samröre mellan al Barakaat och al Qaida, men att OFAC inte delade den uppfattningen. Uppgifterna ledde emellertid till att Utrikesdepartementet på nytt hos den amerikanska regeringen framförde att Ahmed Yusuf borde avföras från sanktionslistan eftersom det saknades bevis för sådant samröre med al Qaida som krävs enligt den aktuella FN-resolutionen.

De svenska kraven föranledde intensiva kontakter mellan Utrikesdepartementet och den amerikanska administrationen. Kontakterna ledde i december 2004 till en överenskommelse under hand, som stöddes av Ahmed Yusufs advokat, om ett antal mycket precisa frågor som skulle besvaras av Ahmed Yusuf och, i två fall, av den svenska regeringen.

Den svenska regeringens svar överlämnades till OFAC i maj 2005. I svaret angavs bl.a. att ingen utredning tillgänglig för regeringen stöder slutsatsen att Ahmed Yusuf har, eller har haft, samröre med Usama bin Laden eller medlemmar av organisationen al Qaida eller andra på ett

sådant sätt som avses i FN-resolutionen 1267 och att det därför inte finns något skäl att behålla Ahmed Yusuf på sanktionslistan. Regeringen begärde därför att den amerikanska regeringen skulle ompröva Ahmed Yusufs ärende och så snart som möjligt tillsammans med den svenska regeringen begära hos FN:s sanktionskommitté att Ahmed Yusuf skulle avföras från FN-listan.

Ahmed Yusufs svar på OFAC:s frågor, som kom att dra ut på tiden till följd av omständigheter utanför Utrikesdepartementets kontroll, överlämnades genom Utrikesdepartementet till OFAC den 31 augusti 2005. Härefter ägde ett stort antal kontakter rum mellan Utrikesdepartementet och den amerikanska administrationen i syfte att försöka få till stånd ett snabbt avgörande av Ahmed Yusufs ärende.

Emellertid dröjde det till den 18 november 2005 innan OFAC lämnade besked. Av detta besked framgick det att de lämnade svaren hade gett upphov till två nya frågor som OFAC ansåg det nödvändigt att få besvarade. För att besvara dessa frågor har krävts ytterligare undersökningar av svenska myndigheter. Dessa undersökningar har inte kunnat genomföras förrän under januari 2006 till följd av svårigheter att få till stånd sammanträffanden mellan myndigheterna och Ahmed Yusuf och hans advokat. Utrikesdepartementet räknar med att svaren på dessa frågor skall kunna överlämnas till de amerikanska myndigheterna i början av mars 2006.

I svaret framhålls att det från Regeringskansliets sida har lagts ned ett omfattande arbete på att försöka åstadkomma att Ahmed Yusuf förs av från sanktionslistan. För att detta skall kunna ske krävs emellertid enhällighet inom sanktionskommittén, vilket innebär bl.a. att USA, som föreslog att Ahmed Yusuf skulle föras upp på listan, också måste stödja beslutet att föra av honom från listan. Av det skälet och i linje med de riktlinjer för omprövning av sanktionskommitténs beslut som gäller har regeringens ansträngningar hittills inriktats på att försöka komma överens med USA om förutsättningarna för att Ahmed Yusuf skall kunna föras av från listan. Det framhålls att detta har varit ett synnerligen tidsödande arbete och att det mesta av tidsutdräkten har berott på omständigheter utanför regeringens och Regeringskansliets kontroll.

Om andra åtgärder som vidtagits för att stärka rättssäkerheten vid internationella sanktioner anförs följande.

Regeringen har även efter maj 2002 arbetat aktivt för att förbättra rättssäkerheten vid riktade sanktioner.

Som framgår av konstitutionsutskottets granskning i det förra ärendet fördes bl.a. överläggningar i EU-kretsen om att EU:s medlemsstater skulle skicka ett gemensamt brev till ordföranden i FN:s säkerhetsråd, där man skulle påtala vissa brister i rättssäkerhetshänseende i FN:s sanktionsregim mot al-Qaida och talibanerna samt rikta FN:s uppmärksamhet mot EU:s nya regelverk. EU:s planer på att skicka ett sådant brev väckte viss uppmärksamhet och ledde till att förhandlingar inleddes med tredjeland. Dessa förhandlingar bedrevs fram till juni 2002 och blev lyckade. Något brev kom därmed aldrig att skickas. De direkta resultaten av förhandlingarna blev i stället att sanktionskommittén för resolution 1267 den 16 augusti 2002 antog en avlistningsprocedur och den 8 november 2002 antog nya riktlinjer för sitt arbete, bl.a. innehållande bestämmelser om att ett förslag från en stat om att ett namn skall föras upp på sanktionslistan skall åtföljas av ett underlag. Ytterli-

gare ett resultat av förhandlingarna blev att FN:s säkerhetsråd den 20 december 2002 antog resolution 1452, som möjliggör undantag från sanktionerna.

I oktober 2002 presenterades resultatet av en studie av rättssäkerhetsproblematiken vid riktade sanktioner som initierats av Utrikesdepartementet. I samband därmed skapades in interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att ta fram förslag till åtgärder för förbättrad rättssäkerhet vid riktade sanktioner, framför allt inom 1267-regimen. I november 2003 anordnade Sverige och Tyskland ett gemensamt seminarium i New York om rättssäkerhet vid riktade sanktioner. Vid detta seminarium, som besöktes av över 60 sanktionsexperter från hela världen, framför allt från medlemmarna i säkerhetsrådet, andra intresserade FN-medlemmar och FN:s sekretariat, presenterade Sverige en lista över tänkbara åtgärder för att komma till rätta med de rättssäkerhetsproblem som identifierats, framför allt i 1267-regimen. Sammanfattningsvis innebar de svenska förslagen:

att kriterierna för listning skulle förtydligas för att förbättra möjligheten till om- eller överprövning på materiella grunder,

att individer och organisationer som listas skall ha rätt att få del av det underlag som enligt sanktionskommitténs riktlinjer skall åtfölja varje listningsförslag för att de skall få veta varför de har listats och vad de har att bemöta,

att frysningssanktioner i kampen mot terrorism skulle kunna genomföras genom interimistiska beslut,

att en expertpanel med oberoende jurister skall delta i listnings- och avlistningsprocedurerna och avge ett rådgivande yttrande till antingen säkerhetsrådet eller sanktionskommittén,

samt att individer och organisationer som listats på felaktiga grunder skall ha möjlighet att få ersättning av det internationella samfundet.

Sedan detta seminarium har den svenska regeringen arbetat för dessa förslag i olika sammanhang, vid seminarier och vid bilaterala kontakter med stater. Det har dock varit mycket svårt att uppnå konsensus om att genomföra dem. Hittills har endast de två första punkterna genomförts i 1267-regimen, varav den första endast delvis. Detta skedde först genom FN:s säkerhetsråds resolution 1617 (2005) av den 29 juli 2005 (paragraferna 2 och 6).

Det av de resterande förslagen som är mest intressant från rättssäkerhetssynpunkt är det som rör möjligheterna till om- och överprövning av sanktionskommitténs beslut (den fjärde ovan). Idén bakom förslaget har fått starkt internationellt stöd, bl.a. i rapporten från den av FN:s generalsekreterare utsedda Högnivåpanelen, som presenterade sina förslag till förändringar i december 2004. Högnivåpanelen rekommenderar där att de sanktionskommittéer som för listor över individer och organisationer skall anta procedurer för prövning av fall där enskilda hävdar att de blivit felaktigt listade. Högnivåpanelens förslag låg till grund för slutdokumentet från FN:s reformtoppmöte där man enades om skrivningar om rättvisa och tydliga procedurer för listning och avlistning på sanktionslistor samt för medgivande av humanitära undantag.

Den svenska regeringen har också i andra sammanhang prioriterat rättssäkerhetsfrågor. När EU:s medlemsstater under 2003–2005 förhandlat och antagit olika versioner av sina riktlinjer och bästa praxis för genomförandet av sanktioner, har Sverige agerat för att rättssäkerhetsfrågorna skall få en framskjuten position. Sverige och EU har också verkat för att dessa riktlinjer och bästa praxis skall få internationellt genomslag, bl.a. genom ett seminarium i FN-kretsen den 22 mars 2005, där dokumenten presenterades och där rättssäkerhetsfrågorna fick stor exponering.

Sedan hösten 2005 driver Sverige, tillsammans med Tyskland och Schweiz, ett särskilt projekt för att nå ut med och verkställa de gemensamma idéerna som krav på bättre rättssäkerhet vid riktade sanktioner. Projektet kan ses som en uppföljning av de tidigare processerna om riktade sanktioner (Interlaken/Bonn-Berlin/Stockholm). Ett arbetspapper med probleminventering och olika förslag till lösningar har tagits fram och diskuterats mellan experter från flera RN-medlemsstater i januari 2006. Projektet har nu gått över till en förankrings- och genomförandefas med syfte att ta fram förslag till konkreta åtgärder i New York senare under våren.

I svaret den 11 april 2006 lämnas en närmare redogörelse för vad som förevarit vid möten av särskild betydelse i ärendet sedan föregående granskning. I detta svar framhålls att det vid flera tillfällen förts fram krav om att Ahmed Yusuf och de två andra svenskarna skulle avföras från sanktionslistan hos sanktionskommittén. Svenskarna begärde det själva, med bistånd av Utrikesdepartementet, i december 2001. I januari 2002 begärde regeringen, som framgår av KU:s tidigare betänkande, i eget namn att kommittén skulle ompröva samtliga namn på listan, och i februari 2002 framfördes kravet från Utrikesdepartementet.

I svaret anförs framför allt tre skäl till att ytterligare krav inte har framställts hos säkerhetsrådet eller sanktionskommittén om att Ahmed Yusuf skall avföras från listan:

För det första hade ingen av de svenska framställningarna till sanktionskommittén någon framgång. Den slutsatsen har därför dragits att det krävs nya uppgifter och goda skäl för att på nytt ta upp saken i sanktionskommittén eller i säkerhetsrådet.

För det andra förutsätter de gällande riktlinjerna för sanktionskommitténs arbete [...] att förhandlingar om avlistning i första hand skall föras mellan den stat som begär avlistning och den stat som har föreslagit att en person förs upp på listan innan frågan om avförande överlämnas till sanktionskommittén. Den bedömningen har gjorts att det alltjämt finns utrymme för förhandlingar med de amerikanska myndigheterna som föreslog att Ahmed Yusuf skulle föras upp på listan.

För det tredje förutsätter ett beslut av sanktionskommittén – eller säkerhetsrådet – om att en person skall föras av från sanktionslistan att samtliga berörda stater i kommittén respektive säkerhetsrådet är ense om detta. Eftersom USA alltjämt har den uppfattningen att Ahmed Yusuf inte bör föras av från sanktionslistan saknas det förutsättningar för ett positivt beslut i sanktionskommittén eller säkerhetsrådet. Det har därför ansetts att det i nuläget inte skulle gynna Ahmed Yusufs sak att föra frågan till sanktionskommittén eller säkerhetsrådet utan att det mest ändamålsenliga är att fortsätta att föra förhandlingar med de amerikanska myndigheterna.

Utskottets bedömning i tidigare granskningsärende

Vid utskottets granskning våren 2002 gjordes en bedömning av hur regeringen agerat för att värna grundläggande fri- och rättigheter i den i november 2001 uppkomna situationen. Utskottet gjorde därvid följande bedömning.

Utskottet konstaterar att rätten för FN:s säkerhetsråd att besluta om för medlemsstaterna bindande resolutioner funnits med från organisationens tillkomst och således vid Sveriges FN-anslutning. Utformningen

av de nu aktuella sanktionerna går tillbaka till den resolution (1267) som säkerhetsrådet antog i oktober 1999, och som sedan kompletterats i december 2000 genom resolution 1333. Säkerhetsrådets sanktionskommitté gavs genom den sistnämnda resolutionen i uppdrag att upprätta en lista över personer och organisationer som omfattades av resolutionen. Kommittén upprättade en första lista i mars 2001. Listan kompletterades senare, och den 9 november 2001 fördes de tre svenska medborgarna efter s.k. *silent procedure* på 48 timmar upp på listan.

Utskottet noterar vidare att de nämnda FN-resolutionerna genomfördes inom EU genom gemensamma ståndpunkter och rådsförordningar. Den förordning varigenom säkerhetsrådets resolution 1333 genomfördes är rådets förordning 467/2001 av den 6 mars 2001. Kommissionen bemyndigades i denna förordning – liksom i den förordning som genomförts efter resolution 1267 – att ändra och komplettera den förordningen bilagda förteckningen på grundval av de beslut som fattades av FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittén. På grundval av sanktionskommitténs beslut den 9 november 2001 förde kommissionen i enlighet med sitt bemyndigande upp de tre svenskarna på förteckningen tre dagar senare. I och med att ändringen i förteckningen publicerades i EGT den 13 november 2001 blev den gällande inom EU.

Utformningen av det sanktionssystem som lett fram till situationen i början och mitten av november 2001, då den fick särskild aktualitet för Sveriges del, har således beslutats långt tidigare. Regeringen måste vid den nu aktuella tidpunkten bedömas ha haft ytterst begränsade möjligheter att påverka sanktionssystemet, både såvitt avser sanktionskommitténs agerande och konsekvensen att EG-kommissionen enligt sitt sedan tidigare gällande bemyndigande kompletterade förteckningen enligt den inom EU gällande förordningen.

Sedan utskottet konstaterat detta, måste den uppenbara konflikten mellan sanktionssystemets utformning och grundläggande principer om mänskliga fri- och rättigheter som inte minst FN har som uppgift att arbeta för konstateras. En förändring av sanktionssystemets utformning som gör att det tillgodoser fundamentala rättssäkerhetsaspekter bör därför stå högt på dagordningen. Regeringen synes också ha dragit denna slutsats och med stor kraft arbeta för en sådan förändring.

Utskottet delar uppfattningen att det är ett väsentligt intresse för Sverige att inte genom bristande lojalitet bidra till att undergräva tilltron till FN-systemet. Som det nu visat sig gör emellertid utformningen av det nuvarande sanktionssystemet att det riskerar att komma i strid med andra grundläggande värderingar inte minst inom FN. Sverige har – liksom övriga stater med dessa värderingar – allt skäl att kraftfullt verka för att sådana kollisioner inte skall kunna uppkomma. Utskottet utgår från att regeringen fortsätter denna inledda verksamhet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet framhöll vid sin granskning av regeringens agerande i fråga om FN-sanktioner under våren 2002 vikten av att stärka rättssäkerheten i sanktionssystemet. Utskottets granskning nu avser vad regeringen gjort för att tillgodose rättssäkerheten för en enskild medborgare. Denna granskning föranleder inte något uttalande av utskottet.

2.6 Handläggningen av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll

Ärendet

Anmälan m.m.

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.6.1*, begärs att utskottet granskar rättssäkerheten kring lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Utskottet bör enligt anmälan granska justitieminister Thomas Bodströms och regeringens handläggning av ärenden enligt lagen och vilket ansvar för mänskliga rättigheter som justitieministern tagit vid utövandet av den makt som lagstiftningen ger.

Enligt utskottets beslut har granskningen inriktats på ärenden där regeringen fattat beslut under tiden den 1 juli 2002–30 juni 2005.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. regeringens beslut under den angivna tiden och en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.6.2*. Genom utskottets kansli har också gjorts en genomgång av departementets akter i ärenden som avgjorts under den angivna tiden.

Utredning i ärendet

Lagen om särskild utlänningskontroll

I svensk lagstiftning infördes särskilda bestämmelser som syftar till att bekämpa terrorism genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Reglerna syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asyrlättsliga skäl ändå måste beredas en fristad i landet.

Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Sedan den 1 juli 1991 återfinns de i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vid den nya lagens tillkomst konstaterade man att särskilda bestämmelser alljämt behövs som ger utrymme för att utvisa sådana utlänningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terrorhandlingar (prop. 1990/91:118 s. 30).

Omfattande ändringar i lagen, såvitt avser förfarandet, gjordes senast i samband med inrättandet av den nya asylprocessen och de nya migrationsdomstolarna (se SFS 2005:720). Redovisningen av bestämmelserna nedan avser den lydelse av lagen som gällde före den 31 mars 2006.

Enligt 1 § lagen får en utlänningslag (1989:529) utvisas om det 1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller 2. med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att personen kommer

att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott⁴. Beslut fattas av regeringen (2 §).

Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att det t.ex. finns risk för dödsstraff eller tortyr i det land till vilket personen skall utvisas, skall regeringen, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna att verkställigheten skall skjutas upp, s.k. inhibition (10 §). Ett utvisningsbeslut med förordnande om inhibition skall prövas på nytt när det finns skäl till det. Så länge beslutet gäller och inte har kunnat verkställas skall Rikspolisstyrelsen en gång om året (före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades) anmäla hos regeringen huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

Regeringen kan i dessa fall, då beslut fattats om utvisning men beslutet tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition, meddela bestämmelser om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet, s.k. anmälningsplikt (11 §).

Efter ett beslut om utvisning får regeringen även förordna att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spanings syfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan och hemlig teleavlyssning (19–22 §§). Detta gäller om utvisningsbeslutet grundas på farhågor om terroristbrott enligt 1 § 2. Beslutet om tvångsmedel i det enskilda fallet fattas av domstol. Ett regeringsbeslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Efter treårsfristens utgång skall frågan prövas av allmän domstol.

Ett ärende kan tas upp på ansökan av Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen) eller av regeringen självmant (2 §). Om ärendet inte är synnerligen brådskande skall yttrande inhämtas från Migrationsverket och förhandling hållas i ärendet vid en tingsrätt, innan regeringen meddelar beslut (3 §). Om det finns skäl för det skall yttrande också inhämtas från den tingsrätt som håller förhandling. I ärenden angående bl.a. utvisning skall offentligt biträde förordnas för utlänningsen om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

En utlänningsen får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning eller om det är sannolikt att sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utlänningsen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans identitet är oklar (8 §). Utlänningsen kan i stället ställas under uppsikt om det är tillräckligt. Om frågan om utvisning ännu inte förts till regeringen, får Rikspolisstyrelsen besluta att utlänningsen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt. Ett sådant beslut skall genast anmälas till regeringen där ansvarigt statsråd snarast skall pröva om åtgärden skall bestå (9 §).

⁴ I paragrafens lydelse före den 1 juli 2003 talades i stället för om terroristbrott enligt lagen om straff för sådana brott om "brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften" med undantag för sådan gärning i annan stat som hade övervägande karaktär av politiskt brott.

Utöver lagen finns vissa tillämpningsföreskrifter i förordningen (1997:409) om särskild utlänningskontroll.

Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll och den parlamentariska kontrollen

I samband med införandet av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ansågs att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna – liksom under tidigare år – skulle ske genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen (prop. 1990/91:118 s. 72, bet. 1990/91:JuU29 s. 32, rskr. 1990/91:298).

Den senaste redogörelsen avser tiden den 1 juli 2004–30 juni 2005 (skr. 2005/06:61). I redogörelsen anges också kortfattat tillämpningen under tidigare år enligt följande.

- 1991/92 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
- 1992/93 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
- 1993/94 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 1994/95 – lagen tillämpades vid fem tillfällen
- 1995/96 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen
- 1996/97 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 1997/98 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
- 1998/99 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 1999/2000 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
- 2000/2001 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen
- 2001/2002 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 2002/2003 – lagen tillämpades vid fem tillfällen
- 2003/2004 – lagen tillämpades vid två tillfällen

Tillsammans med de två tillfällen då lagen tillämpades under perioden 2004/05 har lagen således tillämpats genom att regeringen fattat beslut vid 32 tillfällen under den tid den varit i kraft. I redovisningen ingår både nya utvisningsärenden enligt lagen och ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut.

Granskning inom justitieutskottet

Lagen om särskild utlänningskontroll ligger i riksdagen inom justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet genomförde under riksmötet 1995/96 – inom ramen för sitt arbete med uppföljning och utvärdering och som ett led i behandlingen av regeringens skrivelse med redogörelse för tillämpningen av lagen under perioden den 1 juli 1994–30 juni 1995 (skr. 1995/96:124) – en fördjupad granskning av regeringens tillämpning av lagen om särskild utlänningskontroll⁵. Utskottet redovisade denna granskning i betänkande 1995/96:JuU18 enligt följande.

Arbetet har gått ut på att granska regeringens tillämpning av lagen från såväl materiell som formell synpunkt, dvs. dels att regeringens olika beslut om utvisning i sak legat i linje med riksdagens intentioner, dels att i lagen angivna regler rörande handläggningen av ärendena tillämpats korrekt. Därjämte har även kontrollerats att regeringen korrekt tillämpat i övrigt förekommande regler rörande handläggning av ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild.

Kontrollen har genomförts genom att utskottet dels inhämtat skriftliga redogörelser från Kulturdepartementet och Justitiedepartementet, vilka inom regeringskansliet ansvarade för ifrågavarande ärenden under periodens första resp. andra hälft, dels genom en granskning av aktuella akter. Viss kompletterande information har inhämtats från SÄPO och åklagarmyndigheten i Stockholm.

Utskottet vill i sammanhanget något beröra frågan om dokumentationen av regeringens beslutsunderlag.

Av 7 kap. 2 § RF framgår att behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. Vidare skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig i den omfattning som behövs.

I 15 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Förvaltningslagen gäller visserligen inte för ärenden i regeringen, men de bör dock i möjligaste mån handläggas enligt samma regler som gäller för underordnade myndigheter (prop. 1985/86:80 s. 57, KU 21, rskr. 202).

I Bruna boken, en handbok om förvaltningslagens tillämpning i regeringskansliet som utgivits av Statsrådsberedningen, sägs att departementen bör tillämpa förvaltningslagens regler om anteckning av uppgifter även i regeringsärenden.

I tre av de fyra ärenden som handlagts i Justitiedepartementet framgår direkt eller indirekt att uppgifter lämnats muntligen till regeringen vid föredragningar. I två fall anges i en handling i akten att SÄPO lämnat information som med stöd av bestämmelser i sekretesslagen inte kommer att delges parten. Vilka uppgifter som lämnats finns inte dokumenterade på något sätt i resp. akt. I ett fall finns i regeringens akt endast själva beslutshandlingarna.

Utskottet har från Justitiedepartementet inhämtat att man avser att se över frågan om dokumentation av muntligen lämnade uppgifter i regeringsärenden av det aktuella slaget.

I sina överväganden framhöll justitieutskottet att det vid granskningen av de i skrivelsen aktuella ärendena kunnat konstatera att regeringens olika beslut om utvisning måste bedömas som välgrundade liksom att handläggningen av ärendena från formell synpunkt varit korrekt. Det sagda hinder dock inte att utskottet ansåg det positivt att dokumentationen av muntliga uppgifter förbättras i enlighet med vad som uttalats av representanter för Justitiedepartementet under granskningen.

⁵ I justitieutskottets plan för sitt arbete med uppföljning och utvärdering ingick en granskning av de fyra lagar som bereds av justitieutskottet beträffande vilka det förutsätts en parlamentarisk kontroll: 27 kap. 18–25 §§ rättegångsbalken om telefonavlyssning, lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

Enligt vad konstitutionsutskottet inhämtat från justitieutskottets kansli kompletterade justitieutskottet sin behandling av regeringens redogörelse för perioden den 1 juli 2001–30 juni 2002 (skr. 2002/03:3) på så sätt att underlaget för redogörelsen granskades genom kansliets försorg och resultatet av granskningen rapporterades till utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt redogörelse i olika avseenden.

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.6.2*).

I svarspromemorian erinras om att regeringen under den aktuella perioden fattat beslut om utvisning av tre personer och att två av dessa beslut verkställts, medan ett inhiherats på grund av verkställighetshinder. Ärenden hade initierats av Säkerhetspolisen. Offentligt biträde hade förordnats i alla de aktuella ärendena. I alla ärendena hade vidare yttrande inhämtats från Migrationsverket och förhandling i sakfrågan hållits vid Stockholms tingsrätt, innan regeringen meddelat beslut.

Om det ena ärendet som kommit in till Justitiedepartementet med ansökan om utvisning av två personer sägs följande.

Ärendet avsåg en ansökan från Säkerhetspolisen om att två personer skulle utvisas med stöd av bestämmelsen i 1 § första stycket 2 lagen om särskild utlänningskontroll i dess dåvarande lydelse. I ärendet inhämtades yttrande från Migrationsverket. Förhandlingar i frågorna om bl.a. förvar och utvisning hölls vid Stockholms tingsrätt. Regeringen biföll den 11 juli 2002 ansökan och beslutade att de båda personerna skulle utvisas ur Sverige och förbjöd dem att före den 11 juli 2012 återvända till Sverige utan tillstånd av regeringen. Verkställigheten skulle enligt beslutet ske till Österrike eller annan stat som enligt Dublinkonventionen var förpliktad att ta emot personerna, såvida de inte visade att de kunde tas emot i ett annat land. Verkställigheten skedde viss tid efter regeringsbesluten till två olika länder.

Om det andra ärendet som kommit in till departementet med ansökan om utvisning av en person sägs följande:

Ärendet avsåg en ansökan från Säkerhetspolisen om att utvisa en person med stöd av bestämmelsen i 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll i dess nuvarande lydelse. I ärendet inhämtades yttrande från Migrationsverket. Förhandlingar i frågorna om bl.a. förvar och utvisning hölls vid Stockholms tingsrätt. Regeringen biföll den 20 december 2004 ansökan och beslutade att personen skulle utvisas ur Sverige och förbjöd denne att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Samtidigt förordnade regeringen att verkställighet tills vidare inte fick ske (inhibition). Vidare beslutade regeringen om viss anmälningsplikt och att 19–22 §§ lagen om särskild utlänningskontroll skulle få tillämpas.

I svarspromemorian erinras vidare om att regeringen under den ifrågavarande tiden vid sex tillfällen omprövat tidigare meddelade utvisningsbeslut. Omprövningarna avsåg tre personer. En av dessa har fått beslutet om utvisning upphävt, medan utvisningsbeslutet beträffande de två övriga perso-

nerna alltjämt består. Det påpekas att lagen om särskild utlänningskontroll inte innehåller någon närmare reglering om detta förfarande. Korta redogörelser lämnas också för dessa ärenden.

Som avslutande kommentarer framhålls följande:

Som framgår av redogörelsen har regeringen fattat beslut om utvisning med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll vid tre tillfällen under den aktuella perioden. Ärendena har handlagts enligt det förfarande som stadgas i lagen vilket är utformat med beaktande av grundläggande rättigheter. Frågan om det föreligger verkställighetshinder har varit föremål för noggranna överväganden i de aktuella ärendena. I ett fall ledde dessa överväganden till att utvisningen inte bedömdes kunna verkställas varför förordnande om inhibition meddelades.

Lagen om särskild utlänningskontroll är speciell till sin karaktär. Lagen ger regeringen – som har det yttersta ansvaret för rikets säkerhet – rätt att utvisa en utlänning trots att uppehållstillstånd kan ha beviljats, om utlänning bedöms utgöra en särskild säkerhetsrisk. Tillämpningen av lagen är fortlöpande föremål för parlamentarisk insyn och kontroll genom de årliga skrivelser som regeringen lämnar till riksdagen. I de årliga skrivelserna lämnas även en redogörelse för de omprövningsärenden som har varit föremål för regeringens prövning.

Iakttagelser vid aktgenomgång

Vid den genomgång av akter som skett genom kansliets försorg har ingenting iakttagits som ger anledning till påpekande.

Utskottets ställningstagande

Granskningen har inte gett vid handen annat än att ärendena handlagts med iakttagande av de enskildas grundläggande fri- och rättigheter så som de utformats i lagstiftningen. Granskningen har inte gett anledning till något ytterligare uttalande.

2.7 Statsråden Bosse Ringholms och Ulrica Messings närvaro vid ministerråd och EU-nämnd

Ärendena

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.7.1*, begärs att utskottet granskar om statsrådet Bosse Ringholm har uppfyllt sina uppgifter som samordningsminister för EU-frågor.

I anmälan anförs bl.a. att Bosse Ringholm som samordningsminister har att bereda och delta i beslut och diskussioner som rör EU-samarbetet. Enligt anmälan deltar Bosse Ringholm emellertid inte vid ministerrådet för allmänna frågor. Vidare anförs i anmälan att Bosse Ringholm inte har deltagit vid ett enda möte med EU-nämnden sedan han tillträdde sitt nuvarande statsrådsuppdrag.

I en därefter gjord anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.7.2*, begärs att utskottet granskar statsrådet Ulrica Messings deltagande i EU:s ministerrådsmöten.

I anmälan anförs bl.a. att Ulrica Messing sedan år 2003 deltagit vid endast fyra ministerrådsmöten samt att hon under år 2005 inte deltagit i något enda ministerrådsmöte. Det anförs även i anmälan att Ulrica Messing inför EU-nämnden redovisat sina ärenden som om det var hon själv som deltog i ministerrådsmötena.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A2.7.3*, och en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A2.7.4*.

Utredning i ärendena

EU-medlemskapets konsekvenser för regeringsarbetet

Rådet skall enligt artikel 203 i EG-fördraget bestå av "en företrädare för varje medlemsstat på ministernivå" med befogenhet att fatta bindande beslut för denna medlemsstats regering. Ibland kan en stat representeras av någon på statssekreterarnivå. Bestämmelsen ger utrymme för detta, liksom för att Tyskland skall kunna representeras av en företrädare för någon av delstaterna, Länderna.

För beredning av regeringsärenden skall enligt 7 kap. 1 § regeringsformen finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Departementschef är enligt 7 kap. 5 § regeringsformen vid regeringssammanträde föredragande i ärende som hör till hans/hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ärende eller grupp av ärenden, som hör till visst departement, skall föredras av annat statsråd än departementschefen.

I betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) ägnade Grundlagsutredningen inför EG särskild uppmärksamhet åt de konsekvenser för regeringen och regeringsarbetet som var förknippade med överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG (s. 176 f.). Inledningsvis hänvisade utredningen till bestämmelsen i 7 kap. 3 § regeringsformen, enligt vilken regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträde. Utredningen konstaterade emellertid att statsråds deltagande vid beslutsfattande i rådet i dessa fall inte förutsätter samtycke genom ett formligt regeringsbeslut. Därvid yttrade utredningen följande (s. 179).

Ur svensk konstitutionell synvinkel utgör ett statsråds deltagande i ett rådsmöte inte ett regeringsärende. Beslutsfattandet i rådet sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige tillträtt och beslutens bindande kraft uppstår för svensk del på grund av att riksdagen med stöd av grundlagen överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna.

I samband med granskningen vid riksmötet 2004/05 av remissberedningen av svenska ståndpunkter inför ministerrådets beslut om EG-direktiv uttalade konstitutionsutskottet i enlighet med detta synsätt att ett statsråds deltagande i ministerrådet inte i formell mening utgör ett regeringsärende (bet. 2004/05:KU10 s. 86).

Närmare bestämmelser om Regeringskansliets uppgifter ges i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Förutom uppgiften att bereda regeringsärenden åligger det enligt 1 § Regeringskansliet att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Av 20 § framgår att Regeringskansliet bl.a. skall utse Sveriges representanter i det löpande arbetet inom Europeiska unionens råd (punkt 2).

Statsrådets närvaro vid EU-nämndens sammanträden

Den grundläggande bestämmelsen om regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor finns fr.o.m. den 1 januari 2003 i 10 kap. 6 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse, som tidigare var intagen i riksdagsordningen, skall regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

Samrådsorganet är enligt närmare bestämmelser i 10 kap. riksdagsordningen EU-nämnden. I kapitlet föreskrivs bl.a. att regeringen skall redovisa sitt agerande i EU för riksdagen, att regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de förslag från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla, att riksdagen för samråd med regeringen i frågor som gäller EU inom sig för varje valperiod skall tillsätta en nämnd för EU samt att regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i unionens råd (ministerrådet) och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

I betänkande 1996/97:KU2 EU-frågornas behandling i riksdagen tog konstitutionsutskottet (s. 27–28) upp frågan om vem som bör företräda regeringen vid EU-nämndens sammanträden. I sina överväganden hänvisade utskottet till vad EU-nämnden hade anfört i sitt yttrande till utskottet om att diskussioner om Sveriges förhandlingspositioner är meningsfulla endast om de förs med den som bär det faktiska ansvaret för positionerna. EU-nämnden hade vidare uttalat att det därför är angeläget att statsråden är närvarande vid nämndens sammanträden. Undantag bör endast förekomma i de fall statsrådet på grund av starka skäl är tvungen att utebli. Om en statssekreterare skall företräda regeringen vid rådsmötet kan det vara lämpligt att också hon eller han är närvarande vid nämndens sammanträde. Konstitutionsutskottet uttalade i sammanhanget att det till fullo instämde i EU-nämndens uppfattning om värdet av statsrådets närvaro vid nämndens sammanträden. De uttalanden som EU-nämnden gjort i sitt yttrande borde enligt utskottets uppfattning kunna tjäna som riktlinjer i denna fråga. Utskot-

tet föreslog också att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om statsrådets närvaro i EU-nämnden. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1996/97:75).

Samrådsförfarandet behandlas även i Utrikesdepartementets cirkulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (uppdaterat 2005-03-31). I avsnitt 4 i cirkuläret anges att det muntliga samrådet i EU-nämnden normalt skall ske med ansvarigt statsråd. I undantagsfall, om statsrådet har förhinder eller om andra särskilda omständigheter föranleder det, sker samrådet med statssekreteraren. I avsnitt 5 anges att EU-nämnden i samband med information och samråd skall få en muntlig redovisning av regeringens företrädare om vad som hänt vid det senaste rådsmötet på det aktuella sakområdet.

Promemorior från Regeringskansliet

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

- Beträffande vilka EU-frågor är statsråden Bosse Ringholm respektive Ulrica Messing ansvariga för att företräda Sverige vid ministerrådsmöten?
- Med stöd av vilka bestämmelser kan det uppdras åt tjänstemän i Regeringskansliet att i stället för statsråd företräda Sverige vid ministerrådsmöten? Vem äger fatta beslut om detta?
- Har statsrådet Bosse Ringholm uteblivit från något ministerrådsmöte vid vilket han, inom ramen för sitt nuvarande statsrådsuppdrag, haft att företräda Sverige? I förekommande fall bör av svaret framgå orsaken till Bosse Ringholms utevaro samt vem som i hans ställe företrätt Sverige vid ministerrådsmötet.
- Har statsrådet Ulrica Messing uteblivit från något ministerrådsmöte vid vilket hon, inom ramen för sitt nuvarande statsrådsuppdrag, haft att företräda Sverige? I förekommande fall bör av svaret framgå orsaken till Ulrica Messings utevaro samt vem som i hennes ställe företrätt Sverige vid ministerrådsmötet.
- Med stöd av vilka bestämmelser kan det uppdras åt tjänstemän i Regeringskansliet att i stället för statsråd företräda regeringen vid samråd med EU-nämnden inför ministerrådsmöten? Vem äger fatta beslut om detta?
- Vem har företrätt regeringen vid samråd med EU-nämnden inför ministerrådsmöten i fall då statsrådet Bosse Ringholm eller Ulrica Messing har uteblivit från mötet med ministerrådet? I förekommande fall bör av svaret framgå orsaken till att det ansvariga statsrådet uteblivit från EU-nämndens sammanträde.
- Föranleder det som anförs i granskningsanmälningarna några kommentarer i övrigt?

Som svar har den 8 februari 2006 översänts dels en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A2.7.3*, dels en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A2.7.4*.

Av promemorian som upprättats inom *Statsrådsberedningen* framgår bl.a. följande.

Enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet hör sådana regeringsärenden som gäller europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, med undantag av frågor om Europeiska unionens utvidgning, till Statsrådsberedningen.

Vice statsministern finns i Statsrådsberedningen. Genom ett förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen har statsministern uppdragit åt honom att i statsministerns ställe föredra ärenden som gäller europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, med undantag av frågor om Europeiska unionens utvidgning.

Europeiska unionens råd behandlar, enligt artikel 2 i dess arbetsordning, ärenden av horisontell natur i rådets sammansättning för allmänna frågor och yttre förbindelser. För allmänna frågor respektive yttre förbindelser hålls separata sammanträden med skilda dagordningar.

Regeringen företräds i rådet av det statsråd vars ansvarsområde i huvudsak omfattar de ärenden som behandlas i respektive sammansättning av rådet.

Europeiska unionens råd består, enligt artikel 203 i EG-fördraget, av en företrädare för varje medlemsstat på ministernivå med befogenhet att fatta bindande beslut för denna medlemsstats regering. Enligt artikel 4 i rådets arbetsordning kan en minister representeras av en företrädare. Varje medlemsstat bestämmer själv i vilka fall så skall ske. Enligt praxis ersätts ministern i flertalet fall av sin närmaste medarbetare, vanligen med titeln statssekreterare, eller av den som företräder medlemsstaten i Ständiga representanternas kommitte.

Regeringskansliet skall enligt sin instruktion inte bara bereda regeringsärenden utan också i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Instruktionen innehåller också beslutsregler som innebär att den som är chef för Statsrådsberedningen eller chef för ett departement får uppdra åt tjänstemän att i ett statsråds ställe företräda Sverige i olika sammanhang, t.ex. vid ministerrådsmöten.

Enligt arbetsordningen för Statsrådsberedningen får vice statsministern besluta i statsministerns ställe i frågor som rör Statsrådsberedningen, t.ex. arbetsledningsfrågor. Liknande bestämmelser om beslutanderätt för andra statsråd än departementschefer finns i departementens arbetsordningar.

Statsministerns statssekreterare företräder som regel vice statsministern vid möten i rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser när rådet behandlar allmänna frågor. Det har aldrig inträffat att ministern inte närvarat vare sig personligen eller genom någon företrädare.

Regeringsformen och riksdagsordningen lämnar öppet vem som skall företräda regeringen vid EU-nämndens sammanträden. Det betyder att detta i princip är en fråga för regeringens självbestämmande. Det är som regel statsministerns statssekreterare som företräder regeringen vid EU-nämndens sammanträden när nämnden behandlar sådana EU-frågor som hör till vice statsministerns ansvarsområde.

En annan sak är att regeringen givetvis är lyhörd för de önskemål i detta avseende som riksdagen har och som kommit till uttryck bl.a. i riksdagens tillkännagivande vid 1996/97 års riksmöte och i de interna riktlinjer för Regeringskansliet som finns i cirkuläret Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor.

Riktlinjerna i cirkuläret har tillkommit med sikte på EU-frågor som hör till ansvarsområdena för departementschefer och andra statsråd i departementen. De är inte avpassade för de särskilda krav som präglar vice statsministerns och Statsrådsberedningens verksamhet. Vice statsministern måste t.ex. vara beredd att vikariera för statsministern.

Oavsett vem som företräder Sverige vid ministerrådsmöten är det regeringen, och inte ett enskilt statsråd eller en tjänsteman, som bestämmer och ansvarar för de förhandlingspositioner som företrädaren förmedlar. För förhandlingspositionerna spelar det heller ingen större roll om regeringen samråder med EU-nämnden genom ett statsråd personligen eller genom någon som gör det på uppdrag av statsrådet.

Av promemorian som upprättats inom *Näringsdepartementet* framgår bl.a. följande.

Statsrådet Ulrica Messings ansvarsområde som statsråd i Näringsdepartementet framgår av hennes förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen. EU-frågor förekommer i mycket stora delar av Ulrica Messings ansvarsområde. Det gäller främst inom politikområdena transport och IT/telekom och rörande regionalpolitik, skog och turism. De båda förstnämnda områdena behandlas i rådskonstellationen för transport, telekom och energi (TTE). Regionalpolitik behandlas i rådskonstellationen för allmänna frågor och yttre förbindelser. Skogsfrågor kan komma upp i konstellationen för jordbruk och fiske eller i den för miljö, medan turism behandlas i konkurrenskraftsrådet. Frågor inom de nu nämnda områdena aktualiseras mer sällan för saktidiskussion på ministerrådsnivå. Det är inom rådskonstellationen TTE som Ulrica Messings deltagande i ministerrådet aktualiseras. När frågor inom hennes ansvarsområde kommer upp som enstaka dagordningspunkter inom andra konstellationer gäller som regel att frågan hanteras av den som företräder Sverige i den konstellationen.

Ulrica Messings ansvarsområde har varit i huvudsak oförändrat sedan hösten 2002. TTE-rådet har under den tiden samlats fjorton gånger för att diskutera transport- och telekomfrågor. Ulrica Messing har deltagit i sex av dessa möten. Vid de åtta möten i vilka Ulrica Messing inte deltagit har

den svenska delegationen letts av statssekreteraren Jonas Bjelfvenstam och vid ett tillfälle av Sveriges biträdande ständiga representant vid EU, ambassadör Ingrid Hjelt af Trolle.

Skälen till att Ulrica Messing inte deltagit i de aktuella mötena har varit att andra nationella eller internationella uppgifter prioriterats. Ulrica Messings prioriteringar och bedömningar har utgått från vilka frågor som funnits på dagordningen och hennes möjligheter att agera och samråda med kolleger inför rådsmötena för att driva den svenska ståndpunkten.

Vid tre av de åtta tillfällen då Ulrica Messing inte deltagit i TTE-rådsmöten som behandlat transport- och telekomfrågor har hon själv svarat för samrådet med EU-nämnden. Vid övriga fem tillfällen har Ulrica Messing ersatts av statssekreteraren Jonas Bjelfvenstam. Ulrica Messing har vid varje sådant tillfälle personligen meddelat nämndens ordförande att hon fått förfall och skälen till det.

Det har från Ulrica Messings sida aldrig funnits någon avsikt att för EU-nämnden dölja vem som kommer att delta i ett visst rådsmöte. Frågan har emellertid inte bedömts ha någon självständig betydelse eftersom samrådet i EU-nämnden rör vilken linje i sak regeringen avser att inta vid rådsrådet.

Oavsett vem som företräder Sverige vid ett rådsmöte deltar Ulrica Messing på samma sätt i slutförberedelserna inom departementet och lägger efter beredning fast förslag till regeringens ståndpunkter. Frågorna är dessutom när de tas upp inför ett rådsmöte i allmänhet inte nya utan statsrådet är väl förtrogen med dem. De aktualiseras löpande för ställningstagande på olika stadier under förhandlingarna i EU samt inom ramen för bilaterala kontakter i Europa och vid förankringen nationellt.

Utskottets ställningstagande

Enligt artikel 203 i EG-fördraget skall rådet bestå av "en företrädare för varje medlemsstat på ministernivå" med befogenhet att fatta bindande beslut för denna medlemsstats regering. Utskottet konstaterar att bestämmelsen emellertid även ger utrymme för att Sverige som medlemsstat kan representeras av någon annan behörig företrädare.

De övergripande riktlinjerna för beredningen av regeringsärenden ges i 7 kap. regeringsformen. Som utskottet tidigare konstaterat (bet. 2004/05: KU10 s. 86) utgör ett statsråds deltagande i ett ministerrådsmöte dock inte i formell mening ett regeringsärende såvitt avser frågor som hänför sig till samarbetet på första pelarens område.

Närmare bestämmelser om Regeringskansliets uppgifter ges emellertid i förordningen med instruktion för Regeringskansliet. Förutom uppgiften att bereda regeringsärenden åligger det enligt 1 § Regeringskansliet att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Enligt utskottets mening bär chefen för Regeringskansliet, dvs. statsministern, i dessa fall konstitutionellt sett ansvaret för att behörig företrädare för Sverige deltar vid möten i ministerrådet.

Det finns inte heller några närmare bestämmelser om vem som skall företräda regeringen vid det samråd med EU-nämnden som skall äga rum enligt bestämmelser i 10 kap. riksdagsordningen. Mot den tidigare anförda bakgrunden anser utskottet dock att chefen för Regeringskansliet, dvs. statsministern, också i dessa fall konstitutionellt sett bär ansvaret för att regeringen i behörig ordning är företrädd vid samrådet med EU-nämnden. Utskottet erinrar emellertid om vad riksdagen tidigare har uttalat om att det är angeläget att statsråden är närvarande vid nämndens sammanträden, och att undantag endast bör förekomma i de fall statsrådet av starka skäl är tvungen att utebli.

Vid granskningen har inte framkommit att det vid något tillfälle saknats behörig företrädare för Sverige vid ett möte i ministerrådet som behandlat frågor som faller inom Bosse Ringholms respektive Ulrica Messings ansvarsområden som statsråd. Det har inte heller framkommit att det vid något tillfälle saknats behörig företrädare för regeringen vid samråd med EU-nämnden avseende sådana ministerrådsmöten. Någon konstitutionell grund för att rikta anmärkning mot statsministern i dessa avseenden har således inte framkommit.

Vad som framkommit vid granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

2.8 Beredningen av beslutet att omlokalisera myndigheten Riksställningar till Gotland

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.8.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen åsidosatt regeringsformens krav på beredning av ärenden inför regeringsbeslutet den 26 maj 2005 att omlokalisera myndigheten Riksställningar till Gotland vad avser bl.a. ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kompetensen hos myndigheten. Enligt anmälan har departementet, vid begäran om att få se det material som ligger till grund för beslutet, upplyst att ingen formell utredning har gjorts. I anmälan anförts vidare att åsidosättande av rådgivande funktioner som spelat en tongivande roll vid andra myndigheters granskning och utredning vid föreslagna omlokaliseringar har skett. Slutligen hävdas i anmälan att ingen tid har avsatts för remisshantering, och att samråd inte heller har skett med någon sakkunnig utanför departementet.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Utbildnings- och kulturdepartementet, *bilaga A2.8.2*.

Utredning i ärendet

Regeringen har genom beslut den 26 maj 2005 uppdragit åt Riksställningar att lokalisera verksamheten till Gotland. Omlokaliseringen skall enligt beslutet påbörjas under år 2006 och genomföras på sådant sätt att myndighetens säte senast den 31 december 2007 ändras till Gotland, *bilaga A2.8.3*. Av regeringsbeslutet framgår även att beslutet är ett led i regeringens arbete med att genomföra lokaliseringar av statliga verksamheter till de lokala arbetsmarknadsregioner som berörs mest av förändringarna inom Försvarsmaktens grundorganisation, dvs. Östersund, Arvidsjaur, Karlstad/Kristinehamn och Gotland.

Gällande ordning

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen skall vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas för sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Ansvar för beredningen av ett regeringsärende faller enligt regeringsformen på det statsråd som har att föredra ärendet vid regeringssammanträdet eller i övrigt besluta i ärendet. Vem som är föredragande framgår av bestämmelsen i 5 § samma kapitel (se Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 224).

I proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning anförde departementschefen i fråga om det moment i beredningsfasen av regeringsärenden som består i att upplysningar och meningstytrningar inhämtas utifrån som underlag för regeringens beslut (s. 287):

Att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Remissyttranden från olika organisationer över Grundlagberedningens förslag vittnar också om den vikt man från detta håll tillmäter remissförfarandet, särskilt i lagstiftningsärenden. Det är enligt min mening naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF.

I Erik Holmbergs och Nils Stjernquists kommentar (s. 222) erinras om de ovan angivna uttalandena i förarbetena till regeringsformen. Härefter konstateras att ett visst remisstvång föreskrivs i regeringsformen. Behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter, och de är skyldiga att svara, om de inte endast bereds tillfälle att yttra sig. Organisationer (sammanslutningar) och enskilda skall beredas tillfälle att yttra sig. I kommentaren sägs vidare att 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. Av naturliga skäl

söker man enligt kommentaren ofta begränsa remisserna. Regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, såväl styrelseärenden som förvaltningsärenden.

I den tidigare nämnda propositionen framhöll vidare departementschefen (s. 288)

att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen får alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning skall ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementet fristående utredningsman och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall skall bedrivas.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt

- en redogörelse för vilket underlag som legat till grund för regeringsbeslutet som åsyftas i granskningsanmälan,
- en redogörelse för i vilken utsträckning och på vilket sätt underlaget för det aktuella regeringsbeslutet har remissbehandlats,
- en redogörelse för i vad mån ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kompetensförsörjningen inom Riksställningar blivit belysta och varit föremål för överväganden under beredningen inför regeringsbeslutet och
- de kommentarer i övrigt som innehållet i granskningsanmälan föranleder.

Regeringskansliet har den 8 mars 2006 översänt en inom Utbildnings- och kulturdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A2.8.2*. En kopia av en promemoria angående regeringens beslut att omlokalisera Riksställningar till Gotland, som upprättats inom Utbildnings- och kulturdepartementet den 26 maj 2005, har fogats som en bilaga till den översända promemorian. Av promemoriorna framgår bl.a. följande.

Lokaliseringsutredningens delrapport Omlokalisering av statlig verksamhet behandlar bl.a. olika generella förutsättningar vid omlokaliseringen av statliga myndigheter såsom beräknade riktvärden för flyttkostnader, personalkostnader, pensionsavgångar etc. Rapporten har därmed relevans även för ärendet om omlokalisering av Riksställningar till Gotland. Lokaliseringsutredningens delrapport remitterades till berörda myndigheter mellan den 25 januari och den 3 februari 2005. Ett flertal remissinstanser svarade på remissen, bl.a. Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd och stabsmyndigheter som Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Arbetsgivarverket. Denna remiss var dock inte ställd till Riksställningar, eftersom myndigheten inte var direkt berörd av utredningens förslag.

Utbildnings- och kulturdepartementet meddelade den 18 mars 2005 ledningen för Riksställningar att en omlokalisering av myndigheten till Gotland övervägdes i beredningen av Lokaliseringsutredningens förslag.

Vidare underrättades myndigheten om skälen till detta. Ledningen upplystes också om möjligheterna att lämna synpunkter på konsekvenserna av en omlokalisering av myndigheten. Den 23 mars 2005 kom Riksställningar in med ett yttrande. Innan regeringen fattade det aktuella beslutet sammanträffade vid flera tillfällen företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet med Riksställningars ledning, personal och fackliga organisationer.

Såväl Lokaliseringsutredningens delrapport som yttrandet och annat underlag från Riksställningar behandlar frågor om ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kompetensförsörjning. Lokaliseringsutredningen redogör för generella och erfarenhetsbaserade konsekvenser vid utlokalisering av statliga myndigheter, medan myndigheten redogör för specifika konsekvenser för Riksställningar. Dessa konsekvensbedömningar har varit föremål för överväganden under beredningen inför regeringsbeslutet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis erinra om att utskottet tidigare har uttalat att det vid beredningen av regeringsärenden kan vara av stor vikt att berörda intressenter under olika stadier av beredningsprocessen får möjlighet att föra fram synpunkter på vad den färdiga slutprodukten bör innehålla. Vidare har utskottet därvid understrukit vikten av att säkra ett fullgott beslutsunderlag också i fall då regeringens propositioner inte rör lagförslag (bet. 2004/05:KU20 s. 127 f.).

Dessa uttalanden gjorde utskottet vid granskningen av beredningen av regeringens proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation. Det är att märka att det nu aktuella granskningsärendet rör beredningen av ett regeringsbeslut som inte avser överlämnande av någon proposition till riksdagen. Utskottet anser emellertid att de nyss redovisade uttalandena, som utskottet gjort i anslutning till tidigare granskning, är tillämpliga även på beredningen av sådana regeringsbeslut.

Till grund för regeringens beslut den 26 maj 2005 om uppdrag till Riksställningar att omlokalisera verksamheten till Gotland har legat bl.a. dels Lokaliseringsutredningens delrapport Omlokalisering av statlig verksamhet, dels yttrande av Riksställningar som inkommit till Utbildnings- och kulturdepartementet den 23 mars 2005. Riksställningar har lämnat detta yttrande med anledning av att myndigheten informerats om att en omlokalisering av myndigheten till Gotland övervägdes i beredningen av Lokaliseringsutredningens förslag. Innan regeringen fattat det aktuella beslutet har därefter sammanträffanden ägt rum mellan företrädare för det ansvariga departementet och Riksställningars ledning samt personal och fackliga organisationer vid myndigheten. Vad som framkommit i granskningsärendet kan därmed inte ligga till grund för annan bedömning än att regeringsformens beredningskrav har blivit uppfyllt.

Utskottet noterar avslutningsvis att beredningen av ärendet om omlokalisering av Riksställningar till Gotland framstår som anmärkningsvärt forcerad, inte minst med hänsyn till berörda intressenter. Det ankommer inte på utskottet att närmare granska vilka omständigheter som föranlett denna beredningsprocess.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

2.9 Regeringens och statsrådet Sven-Erik Österbergs ansvar för uppgifter i en proposition

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.9.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen och föredragande statsrådet Sven-Erik Österberg brutit i beredningen av proposition 2005/06:24 Förändrad länsindelning m.m. och därmed riskerat att vilseleda riksdagen.

Anmälaren påtalar att regeringen fattade beslut om propositionen den 6 oktober 2005 och att det i denna anförs att de berörda landstingen ingått en överenskommelse avseende fördelningen av de övergångskostnader som skulle uppkomma i samband med indelningsändringen. Landshövdingarna i de båda länen hade, enligt vad som anförs i anmälan, i en skrivelse till regeringen angett en lösning på problemet om kostnadsfördelningen. Någon överenskommelse hade dock inte godkänts av beslutande organ i landstingen, och anmälaren kritiserar regeringen för att den ändå hävdade att överenskommelsen fanns och gällde.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. handlingar som aktualiserats i utskottets beredning av den nämnda propositionen, se betänkande 2005/06:KU12, och en promemoria upprättad inom Finansdepartementet, *bilaga A2.9.2*.

Utredning i ärendet

Propositionen och dess beredning i riksdagen

I propositionen, som lades fram för riksdagen den 11 oktober 2005 föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna att Uppsala län utvidgades genom att Heby kommun fördes över till detta län från Västmanlands län. Regeringen meddelade också att den under hösten 2005, förutsatt att riksdagen godkände länsbytet, avsåg att besluta om Heby kommuns förändrade landstingstillhörighet.

Som anförs i anmälningen angavs i propositionen att de båda berörda landstingen, dvs. landstingen i Uppsala län och i Västmanlands län, hade nått en överenskommelse avseende fördelningen av de övergångskostnader som skulle uppkomma i samband med indelningsändringen.

Under utskottsbehandlingen i riksdagen inhämtades från Regeringskansliet uppgiften att de båda landstingsstyrelserna vid sammanträden den 31 oktober 2005 godkände den aktuella överenskommelsen. Detta bekräftades genom protokollsutdrag som erhöles direkt från de båda landstingen. Utskottet fick också kopia av den i anmälan omnämnda skrivelsen, där regeringsuppdraget till länsstyrelserna i respektive län redovisades till regeringen. Denna skrivelse är daterad den 23 september 2005 och undertecknad av landshövdingarna i respektive län.

I skrivelsen, där det framgår att länsstyrelserna i sin tur uppdragit åt en person, Björn Sundström, att biträda dem anförs bl.a. följande.

Länsstyrelserna ställer sig i princip bakom Sundströms resonemang och syn på de övergångskostnader som uppstår i landstinget i Västmanlands län vid ett landstingsbyte för Heby kommun. Länsstyrelserna ställer sig också i princip bakom Sundströms förslag vad gäller ekonomisk uppgörelse mellan landstingen såväl när det gäller "återköpsgarantin" som regleringen av balansräkningsposterna.

Vid kontakter mellan länsstyrelserna och de berörda landstingen har dock landstingen, efter närmare utredning, förklarat att den av Sundström föreslagna "återköpsgarantin", dvs. landstingets i Uppsala län sammanlagda köp av vård hos landstinget i Västmanlands län, bör sättas till 60 mkr under det första året och 25 mkr under det andra året.

Det föreligger därmed en överenskommelse mellan de båda landstingen som regeringen bör kunna fastställa (jfr 6 och 10 §§ lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting).

Utskottet föreslog den 24 november 2005 genom det ovan nämnda betänkandet, 2005/06:KU12, riksdagen att godkänna att Uppsala län utvidgas genom att Heby kommun förs över dit från Västmanlands län. Riksdagen följde utskottets förslag i beslut den 30 november 2005 (rskr. 2005/06:67).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet översänt anmälan för de kommentarer som den föranledde.

Som svar har den 20 januari 2006 översänts en inom Finansdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.9.2*). I promemorian anförs avslutningsvis att regeringen, mot bakgrund av vad länsstyrelserna redovisat i skrivelsen den 23 september 2005, i propositionen konstaterade dels att de berörda landstingen hade nått en överenskommelse avseende fördelningen av de övergångskostnader som skulle uppkomma i samband med indelningsändringen, dels att det vid tidpunkten för propositionen inte fanns någon anledning för regeringen att ifrågasätta att den av länsstyrelserna redovisade överenskommelsen existerade eller att den skulle komma att fullföljas

av de båda landstingen. Vidare påpekas att, som konstitutionsutskottet noterat, överenskommelsen godkändes av de båda landstingsstyrelserna den 31 oktober 2005.

Utskottets ställningstagande

Det är självfallet viktigt att de uppgifter som regeringen lämnar i propositioner är korrekta. I detta fall har regeringen grundat en uppgift på vad landshövdingarna i de båda län som är berörda i ärendet uppgivit i en redovisning av ett regeringsuppdrag.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

2.10 Beredningen av förslag avseende förändringar av strandskyddet

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.10.1*, begärs att utskottet granskar beredningen av departementspromemorian Reviderat förslag till ett differentierat strandskydd, Ds 2005:23. I anmälan anförs att den ursprungliga versionen av departementspromemorian, som gick ut på remiss i juli månad 2005, fick ett negativt bemötande av en majoritet av remissinstanserna. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har därefter den 2 december samma år tillställt remissinstanserna ett reviderat förslag – Reviderat förslag till ett differentierat strandskydd, Ds 2005:23 – tillsammans med en inbjudan till en hearing i Stockholm den 16 december och ett sista datum för remissvar den 23 december 2005. Det 40-tal kommuner som var remissinstanser var inbjudna till hearingen. Endast företrädare för ett tiotal kommuner kom emellertid dit. Intresserade utanför kretsen av remissinstanser har enligt uppgift haft vissa svårigheter att erhålla information om det reviderade förslaget, eftersom det inte funnits tillgängligt på Regeringskansliets hemsida.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *bilaga A2.10.2*.

Utredning i ärendet

I en inbjudan daterad den 2 december 2005 (dnr M2005/4076/Na) inbjöd Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet till ett remissmöte den 16 december om ett reviderat förslag till en differentierad tillämpning av strandskyddet. Inbjudan hade enligt sändlista skickats ut till ett 60-tal remissinstanser.

I inbjudan angavs att den form av differentierat strandskydd som föreslagits i Ds 2005:23 Ett förnyat strandskydd föreslogs utgå och ersättas med det nya förslag som presenterades i en bilaga. Vidare anges i inbjudan att

det tidigare förslaget, som hade inneburit att 61 kommuner skulle omfattas av vissa lättnader, fick ett negativt bemötande av ett brett spektrum av remissinstanser. Departementet hade enligt inbjudan hörsammat invändningarna och föreslog nu en modell som avses omfatta hela landet.

I inbjudan angavs även att skriftliga synpunkter kunde lämnas senast den 23 december.

Det remitterade förslaget innehöll förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Gällande ordning

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen skall vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Ansvar för beredningen av ett regeringsärende faller enligt regeringsformen på det statsråd som har att föredra ärendet vid regeringssammanträdet eller i övrigt besluta i ärendet. Vem som är föredragande framgår av bestämmelsen i 5 § samma kapitel (se Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 224).

I proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning anförde departementschefen i fråga om det moment i beredningsfasen av regeringsärenden som består i att upplysningar och meningssyttningar inhämtas utifrån som underlag för regeringens beslut (s. 287):

Att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Remissyttranden från olika organisationer över Grundlagberedningens förslag vittnar också om den vikt man från detta håll tillmäter remissförfarandet, särskilt i lagstiftningsärenden. Det är enligt min mening naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF.

I Erik Holmbergs och Nils Stjernquists kommentar (s. 222) erinras om de ovan angivna uttalandena i förarbetena till regeringsformen. Härefter konstateras att ett visst remisstvång föreskrivs i regeringsformen. Behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter, och de är skyldiga att svara, om de inte endast bereds tillfälle att yttra sig. Organisationer (sammanslutningar) och enskilda skall beredas tillfälle att yttra sig. I kommentaren sägs vidare att 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. Av naturliga skäl söker man enligt kommentaren ofta begränsa remisserna. Regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, såväl styrelseärenden som förvaltningsärenden.

I den tidigare nämnda propositionen framhöll vidare departementschefen (s. 288)

att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen får alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning skall ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementet fristående utredningsman och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall skall bedrivas.

Tidigare granskning

Utskottet granskade under hösten 1999 (bet. 1999/2000:KU10 s. 21–24) förekomsten av remissmöten i Regeringskansliet. I samband därmed uttalade utskottet att ett skriftligt remissförfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag. Vidare uttalade utskottet att planeringen av ett ärende bör vara så god att remissmöten inte måste tillgripas på grund av bristande tid. Ett remissmöte kan däremot, enligt vad utskottet anförde, fylla en funktion först och främst för att komplettera ett skriftligt remissförfarande. Slutligen yttrade utskottet att det kan ifrågasättas om beredningskravet kan anses uppfyllt när förslag i en proposition avviker väsentligt från vad som föreslagits i det betänkande som remissbehandlats, även om det sålunda förändrade förslaget har diskuterats på ett remissmöte.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt

- en redogörelse för vilka överväganden som legat till grund för valet av form och tidsgräns för remissbehandling av det reviderade förslaget till en differentierad tillämpning av strandskyddet och
- de kommentarer i övrigt som innehållet i granskningsanmälan föranleder.

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.10.2*). Av promemorian framgår bl.a. följande. Regeringskansliet har under ett antal år arbetat med att ta fram förslag till en förnyad strandskyddspolitik. Vid beredningen av ärendet har ett flertal gånger inhämtats upplysningar och yttranden från berörda myndigheter samt sammanslutningar och enskilda i form av skriftliga och muntliga remissförfaranden.

Arbetet inleddes med att regeringen den 26 april 2001 gav Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga tillämpningen av strandskyddet och att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av såväl eventuella skärpningar som lättnader i strandskyddet. Uppdraget redovisades i april 2002 i rapporten Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna.

Redovisning av ett regeringsuppdrag (Naturvårdsverkets rapport 5185). Rapporten skickades på remiss till 128 remissinstanser under tiden den 17 juni–den 18 oktober 2002.

Remissutfallet föranledde tillsättandet av en arbetsgrupp inom dåvarande Miljödepartementet i september 2004 med uppgift att utarbeta förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser. Arbetet i denna arbetsgrupp resulterade i promemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23). Promemorian remissbehandlades under tiden den 11 juli–den 11 oktober 2005. Remissvar inkom från 105 av totalt 114 remissinstanser. I ett reviderat förslag, som arbetades fram under perioden oktober–november 2005 försökte departementet så långt möjligt tillgodose de olika remissinstansernas uppfattningar i fråga om hur en modell för differentiering av strandskydd borde vara utformad. Det nya förslaget skickades ut på remiss den 2 december 2005 med önskemål om svar den 23 december samma år. Remissen gick ut till samtliga de remissinstanser som hade omfattats av remissutskicket avseende det ursprungliga förslaget. Totalt inkom 63 skriftliga synpunkter, varav 15 frivilliga. I syfte att komplettera det skriftliga remissförfarandet och ge remissinstanserna en ytterligare möjlighet att inkomma med synpunkter i frågan inbjöds samtliga remissinstanser dessutom att delta i ett möte i Stockholm på Rosenbad. Vid mötet, som ägde rum den 16 december, deltog 65 personer. Bland deltagarna fanns representanter för 14 länsstyrelser, 11 kommuner, Lantmäteriverket, Glesbygdsverket, Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Småkom, LRF, Skogsindustrierna, Villaägarnas riksförbund, Frisam, Friluftsförbundet, Artdatabanken, Nätverket för byggnation i skärgården m.fl.

Beredningen av ärendet pågår fortfarande, och i detta arbete kvarstår frågor som behöver utredas och remissbehandlas ytterligare. Någon proposition är inte planerad under vårriksdagen. I det fortsatta arbetet kommer även fortsättningsvis berörda myndigheter, sammanslutningar och enskilda att beredas möjlighet att inkomma med synpunkter.

Det har varit möjligt att ta del av promemorian med det reviderade förslaget genom att ta kontakt med Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet per telefon eller e-post. Mellan fem och tio personer hörde av sig och tog del av remissen.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat är och bör ett skriftligt remissförfarande alltid vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag. I detta fall rör emellertid granskningen beredningen av ett lagärende som ännu inte har lett fram till något regeringsbeslut.

Vad som framkommit vid granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

2.11 Regeringens och statsrådet Barbro Holmbergs tillkallande av en nationell samordnare för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.11.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen genom statsrådet Barbro Holmberg gör sig skyldig till s.k. ministerstyre genom att via en direktutnämnd expert sätta upp riktlinjer för hur depressivt devaliserade barn skall vårdas eller inte vårdas. Utskottet bör enligt anmälningen granska såväl grunderna för utnämningen av psykologen Marie Hessle som konsekvenserna i stort av förfarandet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagorna A2.11.2 och A2.11.3*, samt en utfrågning med statsrådet Barbro Holmberg, *bilaga B4*.

Utredning i ärendet

Ärendefördelning inom Regeringskansliet

Ärendefördelningen mellan departementen i Regeringskansliet regleras i huvudsak i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt bilagan till instruktionen hör till Utrikesdepartementets beredningsområde förvaltningsärenden som gäller flyktingar, mottagande av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i landet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement. Till Socialdepartementets beredningsområde hör förvaltningsärenden som gäller bl.a. övergripande barnpolitik, barnfrågor som inte hör till något annat departement samt socialtjänst, innefattande omsorger om barn och ungdom, folkhälsa, och hälso- skydd.

Ett ärende skall, om det faller inom flera departements verksamhetsområden, handläggas i det departement dit det huvudsakligen hör. Ärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden skall beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Statsrådsberedningen har gett ut riktlinjer om samrådsformer i Regeringskansliet⁶. Riktlinjerna berör också förfarandet vid gemensam beredning.

⁶ SB:s PM 1997:4, 1997-03-19, reviderad 1999-04-01, 2000-02-15, 2000-08-25 och 2002-02-06.

Uppdraget till en nationell samordnare om barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom

Regeringen bemyndigade den 2 september 2004 migrationsministern att tillkalla en samordnare för barn i asylprocessen som uppvisar svåra stressreaktioner i form av stark uppgivenhet samt att besluta om sekreterare och annat biträde åt samordnaren. Regeringen beslutade samma dag om direktiv för samordnaren (UD 2004:06, dir. 2004:115)⁷ och utsåg Marie Hessle till samordnare.

Samordnaren skulle sammanfattningsvis enligt direktiven kartlägga och analysera förekomsten av asylsökande barn med svåra stressreaktioner som uppgivenhet, avskärmning och regressiva symtom. Samordnaren skulle tillsammans med berörda aktörer verka för att utveckla metoder för att tidigt upptäcka de asylsökande barn som riskerar att utveckla svåra stressreaktioner. Härvid borde samordnaren även beakta de erfarenheter som t.ex. Socialstyrelsen tidigare redovisat beträffande hälsosamtalets betydelse för bedömningen av allvarlig ohälsa.

Enligt vad som närmare föreskrivs i direktiven skulle samordnaren tillsammans med berörda aktörer inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skolan och statliga myndigheter m.fl. verka för att utveckla metoder för att tidigt möta barnens och familjernas behov och ge lämpligt stöd för att om möjligt förhindra att barn utvecklar svåra stressreaktioner. Samordnaren skulle också uppmärksamma berörda aktörer på åtgärder som kan behövas för dessa barn samt verka för att förebyggande insatser vidtas.

Samordnaren skulle i ett aktivt samspel med berörda aktörer stimulera till en utveckling av samsarbetsformer. Rutiner för samverkan borde utvecklas, bl.a. i syfte att uppmärksamma barnen och få till stånd en skyndsam prövning av dessa familjers asylärende.

Vidare skulle samordnaren främja ett utbyte av kunskap och erfarenheter mellan berörda aktörer. Samordnaren skulle i detta sammanhang även kartlägga och sprida internationella erfarenheter av asylsökande barn med svåra stressreaktioner.

Samordnaren skulle fortlöpande informera regeringen om sitt arbete och kunde därvid lyfta fram eventuella förslag på ytterligare åtgärder som bör vidtas inom asylprocessen. Rådet för migrations- och asylpolitiska barnfrågor (UD 2003:B) kunde vid behov utgöra referensgrupp till samordnaren. Samordnaren skulle vidare samråda med berörda statliga myndigheter, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet samt den nationella psykiatrisamordnaren (dir. 2003:133). Samordnaren skulle särskilt beakta erfarenheter från Migrationsverkets särskilda uppdrag i region Stockholm.

Samordnaren skulle verka fram till den 31 december 2006 samt redovisa sitt uppdrag i en slutrapport senast den 31 december 2006.

⁷ Se protokoll vid regeringssammanträde 2004-09-02, ärendena UD2004/44562/MAP och UD2004/45664/MAP.

Uppdrag till Socialstyrelsen

Regeringen uppdrog den 7 juli 2005 åt Socialstyrelsen att utforma rekommendationer när det gäller tidiga insatser, vård och behandling av barn med uppgivenhetssymtom. Socialstyrelsen redovisade uppdraget i en skrivelse daterad den 25 oktober 2005. Socialstyrelsen gav samtidigt ut ett meddelandeblad om uppgivenhetssymtom hos asylsökande barn. Meddelandebladet riktas till nämnder inom landsting och kommuner med ansvar för asylsökande barn, verksamhetschefer inom primärvård, barn- och ungdomspsykiatri, vuxenpsykiatri liksom barn och ungdomsmedicin, verksamhetschefer för skolhälsovården samt chefer i socialtjänstens individ- och familjeomsorg.⁸

Andra samordningsuppdrag som beslutats av regeringen

Som jämförelse med detta samordningsuppdrag kan nämnas exempel på andra nationella samordningsuppdrag.

Den 17 januari 2002 beslöt regeringen att utse en nationell narkotikasamordnare (S 2002:03, dir. 2002:6) med uppdrag att dels genomföra och följa upp den narkotikahandlingsplan som regeringen redovisat samma dag (prop. 2001/02:91), dels samordna narkotikainsatserna på nationell nivå.

Den 23 oktober 2003 beslöt regeringen att tillkalla en nationell psykiatrisamordnare (S 2003:09, dir. 2003:133) med uppgift att se över frågor som rör arbetsformer, samverkan, samordning, resurser, personal och kompetens inom vård, social omsorg och rehabilitering av psykiskt sjuka och psykiskt funktionshindrade. Samordnaren skulle fortlöpande informera regeringen om resultatet av arbetet och vid behov ge förslag till författningsförändringar och förtydliganden av gällande regelverk. Samordnaren gavs vidare i uppdrag att tillsammans med kommuner, landsting och berörda statliga myndigheter formulera strategier för kvalitetsutveckling för att samordna och stärka utvecklingsarbetet.

Den 31 mars 2005 beslöt regeringen att utse en nationell bostadssamordnare (M 2005:01, dir. 2005:37) med uppgift att under en treårsperiod arbeta för att ta fram förslag på konkreta åtgärder i syfte att underlätta ungdomars inträde på bostadsmarknaden. Samordnaren skulle kartlägga hinder för ungdomar att skaffa sig ett eget boende samt även kartlägga och sprida kunskap om framgångsrika initiativ, såväl privata som kommunala. Vidare skulle samordnaren se över behovet av nationell övergripande information om lediga bostäder och överväga i vilken form en sådan tjänst kan utföras. I uppdraget ingick också att se över vilka insatser som behövs för att stimulera omflyttning och därmed få i gång flyttkedjor.

⁸ Meddelandebladet finns tillgängligt på Socialstyrelsens hemsida www.socialstyrelsen.se.

Utseende av kommittéordförande eller särskilda utredare

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen skall vid tillsättning av en statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen omfattar inte förordnande att inneha uppdrag. I 1 kap. 9 § regeringsformen finns föreskrivet ett krav på saklighet och opartiskhet som gäller all offentlig verksamhet.

Enligt regeringens pressmeddelande om tillkallandet av den nationella samordnaren är Marie Hessle psykolog och enhetschef på Flyktingenheten inom barnpsykiatrien inom Stockholms läns landsting. Hon har i 15 års tid arbetat med flyktingfrågor, bl.a. på flyktinghälsan vid Carlslunds flyktingmottagning. Hon har haft internationella uppdrag i bl.a. Bosnien och Kosovo där hon arbetat med att bidra till uppbyggnaden av socialtjänst och psykiatri.

Kommittéväsendet

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Den är ansvarig inför riksdagen. För den offentliga förvaltningen finns enligt 1 kap. 8 § statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Av 11 kap. 6 § följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen.

Kommittéväsendet berörs inte i regeringsformen. Skälet till det är att kommittéväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur den skall gå till anses vara en angelägenhet för regeringen. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90) anförde således föredragande statsrådet att det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas.

I Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som ges ut av Statsrådsberedningen, beskrivs en kommitté som en myndighet som har bildats tillfälligt för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande. Kommittéerna lyder under regeringen, och det är regeringen som ger dem deras uppdrag. De arbetar och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn. När uppdraget är fullgjort avvecklas kommittén. Myndighetsformen ger förhållandevis stor självständighet åt kommittén och dess arbete inom de ramar som regeringen fastställer.

Kommittéer och deras arbete regleras i kommittéförordningen (1998:1474). Förordningen gäller enligt 1 § kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Som regel gäller bestämmelserna om kommittéer och kommittéordförande också för särskilda utredare. Ordförande och andra ledamöter utses och entledigas enligt 24 § av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, ett statsråd. Detsamma gäller beslut om biträde åt kommittéer.

Regeringen lämnade i kommittéberättelsen 1999 (skr. 1998/99:103), delvis till följd av ett riksdagens tillkännagivande, en redogörelse för vidtagna och planerade åtgärder i fråga om kommittéväsendet. Bland annat hänvi-

sade regeringen till att den vid olika tillfällen understrukit betydelsen av att styrningen av statlig verksamhet utvecklades. Som en ytterligare åtgärd som bedömdes behöva vidtas nämndes att ge klara besked om ett organ skall vara egen myndighet eller inte. I denna del sägs följande (a. skr. s. 12).

Det är viktigt att regeringens beslut att tillsätta ett organ utformas så att det blir klart om organet skall vara en egen myndighet eller ingå i Regeringskansliet. Riktlinjer om detta har utfärdats av Statsrådsberedningen. Regeringen är också särskilt noga med att kritiskt pröva behovet av tillfälliga myndigheter (jfr bet. 1992/93:KU30 s. 27).

I rapporten från ESO har bl.a. aktualiserats i vilken utsträckning det är nödvändigt att inrätta kommittéer även för andra än utredande uppgifter. Utmärkande för kommittéer som tillsätts enligt kommittéfördordningen är att de är tillfälliga myndigheter och har ett utredningsuppdrag. Det finns emellertid behov att inrätta myndigheterna av tillfällig karaktär även för andra uppdrag. Det kan gälla – för att ge några exempel – rådgivning till regeringen inom ett visst ämnesområde, översättning av en samling EU-texter, förberedelser inför en världsutställning eller omorganisation av en statlig verksamhet. Dessa myndigheter kan ha skiftande benämningar: kommittéer, kommissioner, beredningar, delegationer, råd, expertgrupper m.m. De kan, allt efter arbetsuppgifternas art och varaktighet, styras genom dokument som har formen av kommittédirektiv, regleringsbrev eller förordningar. Deras verksamhet kan enligt fast praxis betalas från samma anslag som används för de traditionella, utredande kommittéerna, dvs. numera anslaget Regeringskansliet. Den rättsliga ställningen för denna typ av myndigheter liksom för de utredande kommittéerna behandlades för övrigt i en promemoria från Statsrådsberedningen 1984 där stora delar ännu är giltiga.

I olika sammanhang (se exempelvis kommittéberättelsen 1999, skr. 1998/99:103, s. 6 och där givna hänvisningar) har påpekats att kommittébegreppet kommit att omfatta såväl kommittéer med utredande uppgifter som sådana med förvaltnings- eller rådgivningsfunktioner eller både och samt även olika arbets- och samrådsgrupper. Principerna för kommittéredovisningen i kommittéberättelserna är att alla tillfälliga organ tillsätta på grund av regeringens beslut redovisas, såväl traditionella kommittéer, med uppgift att utreda en viss fråga, som andra organ, oavsett om de är fristående myndigheter eller inte. De som inte är fristående myndigheter anges i kommittéberättelsen som organ inom Regeringskansliet.

I kommittéberättelsen 2005 (skr. 2004/05:103) redovisas Utredningen om barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom (UD 2004:06) under Utrikesdepartementet. Utredningen anges inte som organ inom Regeringskansliet.

Även den nationella narkotikasamordnarens och den nationella psykiatrisamordnarens utredningar redovisas i kommittéberättelsen 2005 under det ansvariga departementet (Socialdepartementet) utan att anges som organ inom Regeringskansliet.

Tidigare granskning av kommittéväsendet

Konstitutionsutskottet granskade så sent som våren 2005 regeringens utseende av kommittéordförande (bet. 2004/05:KU20, avsnitt 2.9). Granskningen föranleddes av en anmälan vari begärdes att utskottet skulle pröva om regeringens sätt att utöva utnämningmakten i fråga om tillsättningar av ordförande för statliga kommittéer stod i strid med gällande bestämmelser och konstitutionella principer. Granskningen kom till stor del att inriktas på den politiska bakgrunden för de utsedda ordförandena.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a.

... Utseendet av ordförande och ledamöter är ytterligare en metod för regeringen att påverka hur och med vilken inriktning kommittéer bedriver sitt arbete. Även om det här inte är fråga om statliga tjänster, utan om statliga uppdrag, bör utseendet ske på sakliga grunder,

Normer på hälso- och sjukvårdsområdet

Med hälso- och sjukvård anses enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador.

I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område föreskrivs att den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen skall utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Personal inom hälso- och sjukvård får alltså inte ge behandling som inte stämmer överens med vetenskap och beprövad erfarenhet.

För läkemedel finns föreskrifter i läkemedelslagen (1992:859) och i läkemedelsförordningen (1992:1752) samt i myndighetsföreskrifter. Ett läkemedel skall vara av god kvalitet och vara ändamålsenligt. Ett läkemedel är ändamålsenligt om det är verksamt för sitt ändamål och vid normal användning inte har skadeverkningar som står i missförhållande till den avsedda effekten. Ett läkemedel får normalt inte säljas förrän det är godkänt för försäljning. Godkännande lämnas för svensk del av Läkemedelsverket.

För medicintekniska produkter finns föreskrifter i lagen (1993:584) om medicintekniska produkter och i förordningen (1993:876) om medicintekniska produkter samt i myndighetsföreskrifter. En medicinteknisk produkt skall vara lämplig för sin användning. Produkten är lämplig om den vid normal användning för sitt ändamål uppnår de prestanda som tillverkaren avsett och tillgodoser höga krav på skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa hos patienter, användare och andra. Läkemedelsverket skall i den utsträckning det behövs meddela föreskrifter om vissa krav och villkor på produkterna.

Några motsvarande föreskrifter som de nu nämnda finns inte för behandlingsmetoder som inte innefattar läkemedel eller användning av medicintekniska produkter.

Uttrycket ”överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet” definieras inte i hälso- och sjukvårdslagen och inte heller i lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. I en kommentar till hälso-

och sjukvårdslagen⁹ konstateras att det knappast går att ange mer än översiktligt vad begreppet står för. Till att börja med är det den enskilde yrkesutövaren själv som, utifrån sin utbildningsbakgrund och sina erfarenhetsreferenser, avgör om hans eller hennes handlande i en viss situation står i den överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet som lagen kräver. Om det sätts i fråga om en viss medicinsk åtgärd nått upp till den angivna normen kan handlandet bli föremål för prövning i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

Uppgifter för Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk utvärdering

I *Socialstyrelsens* uppgifter ingår enligt dess instruktion¹⁰ särskilt att

- följa utvecklingen inom och utvärdera verksamheterna samt därvid samverka med andra samhällsorgan i den utsträckning det behövs,
- vaka över verksamheterna vad gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter,
- svara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling i vård och omsorg,
- samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård vad gäller barn och ungdom,
- med hjälp av det epidemiologiska centret och på annat sätt följa, analysera och rapportera om hälsoutvecklingen i landet samt belysa epidemiologiska konsekvenser av olika åtgärder,
- följa forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse inom sitt ansvarsområde och verka för att sådant arbete kommer till stånd.

Socialstyrelsen har i uppdrag att utarbeta evidensbaserade riktlinjer¹¹ för vård och behandling av patienter med svåra kroniska sjukdomar, som rör många människor och tar omfattande samhällsresurser i anspråk. I riktlinjerna ingår fr.o.m. år 2004 beslutsstöd för prioriteringar, som baseras på riksdagsbeslutet om prioriteringar. Socialstyrelsen skall redovisa till regeringen hur riktlinjerna används och påverkar medicinsk praxis.

Nationella riktlinjer skall baseras på vetenskap och/eller beprövad erfarenhet och innehålla rekommendationer för vård och behandling och omsorg samt förslag på mätbara kvalitetsindikatorer. Kunskapsunderlaget har klassificerats och graderats för att ge information om hur väl dokumenterade de olika rekommendationerna är.

Riktlinjerna skall

- ge underlag för regionala/lokala vårdprogram,
- stimulera och underlätta kvalitetsuppföljning,
- ge underlag för öppna beslut om prioriteringar som baseras på riksdagsbeslutet om prioriteringar.

⁹ Text och resonemang hämtade från Jan Sahlin, Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer, Stockholm, 2000.

¹⁰ Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹¹ Uppgifterna hämtade från Socialstyrelsens hemsida www.socialstyrelsen.se.

Syftet med riktlinjerna är att ge nationellt kunskapsstöd i sjukvårdshuvudmännens arbete med hälso- och sjukvårdsprogram och prioriteringar. Arbetet inriktas – liksom det regionala och lokala programarbetet – på de stora sjukdomsgrupperna och omfattar hela vårdkedjan. Målet är att bidra till att hälso- och sjukvårdens resurser används effektivt, fördelas efter behov och styrs av öppna och tydliga prioriteringsbeslut.

De primära målgrupperna för riktlinjerna för vård och behandling är beslutsfattare (politiker, chefstjänstemän och verksamhetschefer) och hälso- och sjukvårdspersonal. Även särskild information till patienter och närstående ges ut.

Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) har enligt sin instruktion¹² till uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpade och nya medicinska metoder ur medicinskt, ekonomiskt, socialt och etiskt perspektiv. Beredningen skall sammanställa utvärderingarna på ett enkelt och lättfattligt sätt samt sprida dem så att vårdgivare och andra berörda kan tillägna sig den kunskap som vunnits. Beredningen skall utvärdera hur denna kunskap har använts och vilka resultat som nåtts.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som översänts till Regeringskansliet begärt redogörelser i olika avseenden och kommentarer.

Som svar har den 8 februari och den 2 maj 2006 översänts inom Utrikesdepartementet upprättade promemorior (*bilagorna A2.11.2 och A2.11.3*).

I promemorian till svaret den 8 februari 2006 hänvisas i fråga om bakgrunden till att beslutet om att tillkalla samordnaren bereddes inom Utrikesdepartementet och inte inom Socialdepartementet till bestämmelserna i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Vidare anförs:

Sedan år 2000 har asylsökande barn med uppgivenhetssymtom uppmärksamats i Sverige. Det har visat sig att barnen drabbas i olika skeden av asylprocessen. Av de olika rapporter och den information som fanns vid tidpunkten för tillkallandet av samordnaren framgick att de barn som drabbades av uppgivenhetssymtom enbart fanns inom asylprocessen. Eftersom problemet tycktes kopplat till asylprocessen framstod det som lämpligt att frågan bereddes av det departement som ansvarar för asylfrågor.

Regeringen fattar beslut som kollektiv. Eftersom ärendet berör Socialdepartementets ansvarsområde har beslutet beretts gemensamt med Socialdepartementet. Under ärendets beredning inhämtades även synpunkter från bl.a. Socialstyrelsen och Migrationsverket.

Om bakgrunden till valet av Marie Hessle för uppdraget anförs:

¹² Förordning (2002:1085) med instruktion för Statens beredning för medicinsk utvärdering. Information om SBU:s uppgifter och arbetssätt finns på dess hemsida www.sbu.se.

Marie Hessle är legitimerad psykolog och specialist i klinisk psykologi. De senaste 15 åren har hon arbetat kliniskt med asylsökande barn och flyktingar inom barn- och ungdomspsykiatri i Stockholm (vid Flyktingenheten barn- och ungdomspsykiatri som enhetschef) och vid Flyktinghälsövården, före detta Carlslunds Transitcenter.

Marie Hessle har haft flera internationella uppdrag, bland annat för Sida, Unicef och Save the Children i Bosnien och Kosovo. Hon har genomgått forskarutbildning vid Stockholms universitet och arbetar med en avhandling om asylsökande barns möte med Sverige.

Mot bakgrund av Marie Hessles meriter och erfarenheter, inte minst av asylsökande barn, ansågs hon vara väl lämpad för uppdraget som samordnare.

Vidare beskrivs samordnarens åtgärder under tre rubriker som hennes uppdrag sammanfattas i.

Under den första rubriken *Kartlägga och analysera förekomsten av asylsökande barn med uppgivenhetssymtom. Internationella erfarenheter skall beaktas* framhålls att samordnarens första delstudie, som överlämnades till regeringen den 27 april 2005 (rapport 2005:1), är en kartläggning och kunskapsöversikt av barn med uppgivenhetssymtom och att studien ger en bild av såväl den internationella och nationella kunskapsnivån som problematikens omfattning. Studien uppdaterades den 20 juni 2005 (rapport 2005:2). En fördjupningsstudie genomförs utifrån resultaten i den första studien i syfte att svara på frågorna varför problemet förefaller finnas enbart i Sverige och först under 2000-talet, varför asylsökande barn från i huvudsak vissa geografiska områden drabbas och vad som kan ha bidragit till förekomsten av problemet – traumatiska händelser i hemlandet, asyprocessen i Sverige eller andra faktorer? Fördjupningsstudien skulle presenteras i mars 2006. Parallellt med fördjupningsstudien genomförs månatliga avstämningar av utvecklingen när det gäller antal barn med uppgivenhetssymtom och eventuellt nya fall, inom ett urval om 12 BUP-verksamheter i landet. Resultatet skulle presenteras i mars 2006.

Under den andra rubriken *Samordnaren skall vidare tillsammans med berörda myndigheter utveckla metoder för att upptäcka och möta barn i riskzonen och genom förebyggande insatser förhindra att barn utvecklar svåra stressreaktioner* påpekas att samordnaren initialt fokuserat på skolan som en mycket viktig verksamhet för de asylsökande barnen. Tillsammans med Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Sveriges Kommuner och Landsting har samordnaren författat en skrift som ger information om de asylsökande barnens rättigheter och som lyfter fram skolans stora betydelse för alla asylsökande barn och särskilt för barn som riskerar att utveckla psykisk ohälsa med i värsta fall uppgivenhetssymtom. Skriften har under hösten 2005 distribuerats till alla skolor, förskolor och fritidsverksamheter. Efterfrågan har sedan dess varit mycket stor och föranlett ytterligare tryckningar av skriften (totalt 18 000 ex). Samordnaren arbetar även aktivt för att Socialstyrelsens nya riktlinjer avseende hälsosamtal, som erbjuds alla asylsökande, skall bli färdigställda.

Under den tredje rubriken *I samspel med berörda aktörer stimulera till utveckling av samarbetsformer, främja utbyte av kunskap och erfarenheter* framhålls att samordnaren i syftet att initiera eller stärka nätverksarbete kring barn med uppgivenhetssymtom, samt sprida kunskap och erfarenheter, under året har deltagit i en rad heldagsseminarier. Initiativtagare har varit kommuner, Migrationsverket och BUP. Planering pågick för att under våren 2006 genomföra ett antal liknande seminariedagar i Stockholms län tillsammans med berörda myndigheter och kommuner.

Ett led i samverkanskedjan är enligt promemorian den nationella samrådsgruppen med myndigheter och frivilligorganisationer som följer samordnarens arbete och diskuterar arbetet fortlöpande. Samrådsgruppen är ett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Övergripande strategier för det förebyggande arbetet diskuteras också i gruppen. I samrådsgruppen är Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Barnombudsmannen, Röda Korset, Rädda Barnen och Myndigheten för Skolutveckling representerade. Gruppen sammanträder 2–3 gånger i halvåret.

Bedömningen från Regeringskansliet är att de åtgärder samordnaren har vidtagit och som har redovisats ligger inom ramen för hennes uppdrag.

Som svar på frågan om vilket ansvar regeringen kan anses ha för samordnarens åtgärder hänvisas till hennes direktiv och formella ställning som särskild utredare under regeringen. Det framhålls att hon arbetar självständigt inom ramen för sina direktiv och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn.

Som en kommentar till anmälan framhålls att samordnaren inte inom ramen för uppdraget föreslagit några riktlinjer för hur barn med uppgivenhetssymtom skall behandlas. Här hänvisas till att däremot Socialstyrelsen fått i uppdrag att utforma rekommendationer när det gäller tidiga insatser, vård och behandling för barn med uppgivenhetssymtom. I samband med att Socialstyrelsen redovisade sitt uppdrag den 1 november 2005 gav Socialstyrelsen ut ett s.k. meddelandeblad avseende behandlingen av barn med uppgivenhetssymtom som riktade sig till olika aktörer på området. Skälet till att Socialstyrelsen inte publicerade några riktlinjer utan ett meddelandeblad var enligt promemorian frågans komplexitet och den otillräckliga kunskap som finns på området. Meddelandebladet är en information om gällande lagar och en vägledning om vikten av tidiga insatser, samverkan mellan olika aktörer samt anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen vid misstanke om att barn far illa. I arbetet med att ta fram meddelandebladet har Socialstyrelsen bl.a. samrått med samordnaren, genomfört en experthearing samt haft kontinuerliga kontakter med företrädare för professionen för att inhämta kunskaper och synpunkter.

I promemorian till svaret den 2 maj 2006, som avser den gemensamma beredningen av ärendet inom Regeringskansliet, uppges att ärendets komplexa karaktär gjorde att kontakterna mellan Utrikesdepartementet och Socialdepartementet blev omfattande.

Utfrågning med statsrådet Barbro Holmberg

Utskottet har den 6 april 2006 hållit en utfrågning med statsrådet Barbro Holmberg (*bilaga B4*). Hon har därvid lämnat i huvudsak sådana uppgifter som återfinns i den ovan redovisade promemorian från Utrikesdepartementet.

Utskottets ställningstagande

Som framgår av redogörelsen ovan är det utmärkande för kommittéer som tillsätts enligt kommittéförordningen att de är tillfälliga myndigheter. De har i allmänhet ett utredningsuppdrag, men det finns behov av att inrätta myndigheter av tillfällig karaktär även för andra uppdrag. Dessa myndigheter kan ha skiftande benämningar. Någon tydlig princip för när den ena eller andra benämningen används är svår att urskilja. Benämningen ”nationell samordnare” förefaller vara en relativt ny uppfinning.

Oavsett benämning är det viktigt att uppdraget för en sådan tillfällig myndighet är väl definierat. Uppdraget bör vara tydligt såväl för den som ges uppdraget som för andra som kan beröras av det.

Kritik har från olika håll riktats mot det nu aktuella uppdraget som sådant och mot valet av samordnare. Kritiken avser bl.a. att samordnarens ställning varit – eller i varje fall kunnat uppfattas – som oklar av berörda myndigheter och andra och att uppdraget omfattat ett begränsat antal individer, vilket kunnat göra arbetet alltför individorienterat samt att just den valda samordnaren utsetts.

Regeringen har bedömt att det funnits behov av att lämna ett uppdrag till ett fristående organ och att uppdraget borde utformas på det sätt som skett. Olika uppfattningar kan givetvis råda om ändamålsenligheten och lämpligheten av detta. Regeringen har bedömt det vara ändamålsenligt och lämpligt.

Utskottet anser inte att det från konstitutionella utgångspunkter finns skäl till något ytterligare uttalande.

2.12 Statsrådet Ibrahim Baylans agerande i samband med målöversyn av Skolverket

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (*bilaga A2.12.1*) begärs att utskottet granskar skolminister Ibrahim Baylans agerande avseende Skolverkets översyn av målen för skolan. Frågan är om hans agerande är förenligt med bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen om myndigheternas självständighet.

Enligt anmälan gav regeringen Skolverket i uppdrag att genomföra en målöversyn som skall redovisas i november 2005, detta trots att Skolverket redan på eget initiativ planerade att lämna ett förslag om ökad måluppfyllelse i april samma år, vilket regeringen borde ha haft kunskap om. Skolverket fick med anledning av regeringsuppdraget vänta med att presentera sin översyn trots att den var färdig. Skälen för detta anges i anmälan vara politiska. Som källa för uppgifterna anges en artikel i tidningen Skolvärlden (*bilaga A2.12.2*).

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utbildnings- och kulturdepartementet samt en utfrågning med statsrådet Ibrahim Baylan (*bilaga A2.12.5, B3*).

Utredning i ärendet

Regeringsformens bestämmelser om myndigheters självständighet

Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet är alltså kollektivt. Regeringsformen har därmed i princip tagit avstånd från att i formell mening införa ministerstyre, dvs. att låta departementschefen även statsrättsligt sett avgöra ärendena.

Regeringsformens bestämmelser om förhållandet mellan regeringen och myndigheterna i 11 kap. 6 § första stycket har följande lydelse:

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.

Grundlagberedningen anförde följande (SOU 1972:15 s. 195):

Då det sägs att myndigheterna lyder under regeringen, innebär detta dels att enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen skall riktas till myndigheten som sådan, inte till tjänsteman hos myndigheten.

I grundlagskommentaren Sveriges grundlagar av Gustaf Petrén/Hans Ragnemalm (1980) kommenteras detta stadgande bl.a. enligt följande.

Av 1 st framgår även att de statliga förvaltningsmyndigheter, som ej enligt regeringsformen, eller annan lag sorterar under riksdagen, ”lyder under regeringen”; befogenheten att inom ramen för denna överordnade ställning meddela förvaltningsmyndighet direktiv tillkommer regeringen som sådan, däremot inte enskilt statsråd (”ministerstyrelse”). Till skillnad från domstolarna står förvaltningsmyndigheterna sålunda i ett principiellt lydtnadsförhållande till regeringen; de är skyldiga att följa icke endast regeringens normmässiga direktiv utan även dess befallningar i konkreta ärenden. Innebörden av denna lydtnadsplikt framgår emellertid först vid en jämförelse med det närmast följande stadgandet i 7 §, vilket i vid omfattning tillerkänner även förvaltningsmyndigheterna en självständig ställning.

11 kap. 7 § regeringsformen lyder som följer.

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

I Petré/Ragnemalms grundlagskommentar kommenteras detta stadgande:

Vad som – – – återstår av den i 6 § 1 st föreskrivna lydadsplikten visavi regeringen är sålunda, att regeringen – förutom inom hela fältet för generellt inriktad verksamhet såsom planering och budgetarbete – kan ge direktiv om förvaltningsmyndighets faktiska handlande i särskilt fall och om handläggning av konkreta ärenden, i den mån dessa varken avser lagtillämpning eller myndighetsutövning

Trots att domstolarna i 11 kap. 2 § framstår som på ett helt annat sätt självständiga och oberoende än de av en principiell lydadsplikt bundna statliga förvaltningsmyndigheterna, är det i realiteten snarare fråga om en gradskillnad än en artskillnad. I den ur rättsskyddssynpunkt betydelsefulla funktionen som beslutande i konkreta ärenden av större vikt för enskilda (eller kommuner) är båda garanterade frihet från inblandning. Den rättsliga regleringens olikartade utformning förklaras främst av att nyssnämnda funktion kvantitativt dominerar domstolarnas verksamhet, medan förvaltningsmyndigheternas uppgifter är mera differentierade.

I proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen, den s.k. verksledningspropositionen, behandlades bl.a. frågan om förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen. Civilministern anförde att regeringsformens bestämmelser ger regeringen utrymme för en starkare styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen än som dittills skett. Detta utrymme borde enligt propositionen utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse. Vad som sägs i 11 kap. 7 § regeringsformen har enligt civilministern inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden. Varken regeringsformen eller dess förarbeten ger emellertid något stöd för en sådan tolkning, anförde civilministern. Det är i stället regeringen som på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen, naturligtvis med iakttagande av bestämmelserna i regeringsformen och vad riksdagen har bestämt.

Naturligtvis kan begränsningsregeln i 11 kap. 7 § ge upphov till definitions- och avgränsningsproblem. Bland annat hade anförts, framhölls det i propositionen, att den sfär som inte träffas av förbudet är så liten att den saknar praktisk betydelse. Civilministern delade inte den uppfattningen utan hänvisade till att stora områden av den statliga verksamheten ligger utanför den verksamhet som rimligen kan täckas av begreppen myndighetsutövning och lagtillämpning i 11 kap. 7 §. Hit hörde t.ex. hela den producerande verksamheten, dvs. det mesta som bl.a. affärsverken sysslar med. Men även andra myndigheter, som t.ex. Byggnadsstyrelsen, Vägverket, Statens provningsanstalt, Statens bakteriologiska laboratorium, Statistiska centralbyrån m.fl., bedriver sådan verksamhet. Civilministerns

slutsats blev att regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation. Självfallet bör denna rätt utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse (prop. s. 27). Konstitutionsutskottet hade ingen annan mening än den som kom till uttryck i propositionen (bet. KU 1986/87:29 s. 13).

Frågan om risken för ministerstyre berördes i utskottets betänkande (KU 1986/87:29) med anledning av propositionen om ledningen av den statliga förvaltningen. Konstitutionsutskottet framhöll (s. 13) 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 smidigt 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 oavsett vilka informella kontakter som förekommit bär myndigheten det fulla och slutgiltiga ansvaret för besluten i det enskilda fallet.

Tidigare granskningar i fråga om ministerstyre

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd ägnat sig åt ministerstyre. Våren 1998 granskade utskottet kommunikationsminister Ines Uusmanns handläggning av ärendet om den s.k. Citytunneln i Malmö (bet. 1997/98:KU25). Utskottet gjorde följande bedömning:

Enligt 11 kap. 6 § RF lyder de centrala ämbetsverken, däribland Banverket, under regeringen. Lydnadsplikten innebär, som ovan framgick, att regeringen som kollektiv kan ge direktiv om en förvaltningsmyndighets faktiska handlande i särskilt fall och om myndighetens handläggning av konkreta ärenden, i den mån det inte rör sig om lagtillämpning eller myndighetsutövning mot enskild eller kommun. Av utredningen framgår att regeringen i ett beslut den 20 februari 1997 uppdragit åt Banverket att ingå och underteckna det preliminära avtalet om finansiering och byggande av en Citytunnel i Malmö. Undertecknandet av avtalet om Citytunneln innebar inte lagtillämpning eller myndighetsut-

övning mot enskild eller kommun. Vidare är det regeringen som kollektivt som fattat beslutet om undertecknande, inte kommunikationsminister Ines Uusmann ensam. Följaktligen saknas grund för påståendet att Ines Uusmann utövat ministerstyre gentemot Banverket. Granskningen föranleder inget vidare uttalande från utskottets sida.

Våren 2003 behandlade utskottet en anmälan som gällde statsrådet Jan O Karlssons agerande gentemot Migrationsverket i fråga om inhyssning av asylsökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 152). I anmälan hade hänvisats till att regeringens och myndigheternas relationer är reglerade i regeringsformen. Regeringen är i och för sig oförhindrad att ange villkoren för olika myndigheters arbete men sådana direktiv skall anges genom beslut av regeringen. I en annan anmälan framhölls i anmälan att en bärande princip i svenskt statskick är att ministrar och statsråd inte skall ägna sig åt att detaljstyra verks och myndigheters verksamheter.

Utskottet hänvisade till behovet av försiktighet. Utskottet framhöll att det självfallet inte kunde bortses från att ett statsråd i likhet med andra medborgare måste ha rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Det var emellertid enligt utskottet angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka skall meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Granskningen i denna del föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

Händelseförloppet

Tidningsartikeln

I den i anmälan återopade tidningsartikeln anges att Skolverket avsett att presentera ett åtgärds paket med anledning av att det enligt vissa utvärderingar gått sämre för svenska elever. Genom att regeringen senare beslutade att ge Skolverket i uppdrag att se över grundskolans kursplaner skulle det komma att leda till en fördröjning av förändringar av kursplanerna. Enligt artikeln skulle detta göras trots att regeringen borde varit medveten om Skolverkets avsikt att självt presentera ett åtgärds paket. Det ska, enligt artikel, ha framgått av Skolverkets budgetunderlag.

Skolverkets budgetunderlag

I Skolverkets budgetunderlag står bl.a. följande på sidan 2:

I slutet av 2004 presenterade Skolverket en nationell och två internationella utvärderingar av grundskolan (NU 03, PISA 2003 och TIMSS 2003). Resultatbilden ger anledning till oro eftersom det finns tydliga tecken på försämringar i elevernas kunskaper i relation till såväl tidigare svenska resultat som tidigare internationella mätningar. Likaså visar utvärderingarna på ökade resultatskillnader mellan skolor och ett starkare samband mellan elevernas sociala bakgrund och kunskapsutveckling.

En försämrad resultatutveckling och försvagad likvärdighet kan inte accepteras. Skolverket kommer under våren att redovisa bedömningar och förslag till åtgärder som behöver vidtas. Åtgärder är nödvändiga på alla ansvarsnivåer: Staten, huvudmännen och skolorna.

På den statliga nivån behöver Skolverkets styrande och granskande funktioner förstärkas. Resultaten från nämnda utvärderingar måste analyseras noggrant tillsammans med andra tillgängliga data. Skolverket har sedan flera år tillbaka haft otillräckliga analysresurser, vilket försämrar möjligheterna att på en god kunskapsgrund vidta eller föreslå åtgärder. För att den svenska skolan skall hävda sig väl internationellt krävs att, som fallet är i mer framgångsrika länder, den statliga nivåns kunskapsbehov för styrning och verksamhetsutveckling tillgodoses. Förutom en förbättrad kunskapsgrund behöver konstruktion och utformning av grundskolans kursplaner omprövas. Utbildningsinspektionen behöver förstärkas ytterligare för att skapa de effekter, för elevernas utbildning, som är nödvändiga.

Regeringens uppdrag

Regeringen beslutade den 14 april 2005 (U2005/3844/S) att ge Skolverket i uppdrag att, inom ramen för nuvarande system för statlig styrning, redovisa behov av omedelbara förtydliganden i det nationella uppföljningssystemet, som verket bedömer nödvändiga utifrån resultaten i verkets utvärdering av grundskolan samt de internationella studierna PISA och TIMSS. En kopia av beslutet återfinns i *bilaga A2.12.3*.

Uppdraget skall, enligt beslutet, redovisas som en integrerad del i den samlade bedömning av utvecklingen inom respektive verksamhetsområde, som enligt verkets regleringsbrev skall lämnas den 1 november 2005. Verket skall då ange prioriteringar i den egna verksamheten samt förslag till justeringar i de kursplaner för grundskolan som gäller de ämnen där bristerna kunnat konstateras.

Intern Skolverksrapport

I ett arbetsmaterial med titeln Resultatförbättring i grundskolan, daterat den 2 maj 2005 (*bilaga A2.12.4*), sammanfattas slutsatser om och bedömningar av hur måluppföljelsen i grundskolan skall kunna förbättras. Bakgrunden är tydliga tecken på försämringar av elevernas kunskaper och ökade skillnader såväl mellan skolor som mellan elever, vilka påvisats i flera utvärderingar från slutet av 2004.

Arbetsmaterialet är framtaget på ledningsgruppens initiativ under våren 2005. Det anges vara förankrat i Skolverkets styrelse och bland samtliga chefer. Materialet skall bl.a. användas som underlag för fortsatta diskussioner inom verket samt i arbetet med den lägesbedömning som Skolverket skall lämna senast den 1 november 2005. Bland de förslag som anges i arbetsmaterialet kan nämnas tydligare inriktning mot mål och resultat, bl.a. att tydliga mål är en förutsättning.

Promemoria från Utbildnings- och kulturdepartementet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt en kommentar till anmälan. Som svar på skrivelsen har från Regeringskansliet överlämnats en inom Utbildnings- och kulturdepartementet den 6 mars 2006 upprättad promemoria (*bilaga A2.12.5*). I promemorian anförs att det aktuella beslutet om uppdrag till Skolverket har tillkommit genom beslut av regeringen som kollektiv och att det har givits skriftlig form. Mot den bakgrunden saknas, anförs i promemorian, grund för påståendet att statsrådet Baylan agerat i strid med bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen.

I promemorian redovisas också skälet till den valda redovisningstidpunkten för uppdraget. Som ett led i den reguljära styrningen av Skolverket har regeringen under de senaste åren i regleringsbrevet uppdragit åt Skolverket att senast den 1 november redovisa en årlig lägesbedömning. I regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Skolverket uppdrogs åt verket att, mot bakgrund av erfarenheter från uppföljning, utvärdering och utbildningsinspektion, göra en samlad bedömning av utvecklingen inom respektive verksamhetsområde. Verket skulle även lämna förslag till åtgärder. Denna s.k. lägesbedömning är, anförs i promemorian, ett naturligt tillfälle för verket att lämna sina analyser av utvecklingen inom verksamhetsområdet och de förslag som följer av den bedömning som görs. Regeringen valde mot denna bakgrund att låta tidpunkten för uppdragets rapportering sammanfalla med denna lägesbedömning.

I promemorian anförs slutligen att uppgiften att regeringens agerande skulle ha inneburit att Skolverket fått vänta ett halvår med att lägga fram sin översyn, vilket riskerar att fördröja verkets arbete med en nödvändig översyn av kursplanen, är felaktig.

Utfrågning med skolminister Ibrahim Baylan

Skolminister Ibrahim Baylan frågades ut av utskottet den 6 april 2006 (*bilaga B3*). Under utfrågningen sa statsrådet bl.a. att det är fel i sak att hävda att Skolverkets översyn skulle ha försenats med upp till ett halvår. KU-anmälan måste i denna del bygga på ett missförstånd. Regeringens uppdrag den 14 april 2005 syftade tvärt om till att påskynda och tidigarelägga justeringar av vissa kursplaner. Bakgrunden var att Skolverket självt som uppföljning av resultaten i verkets utvärdering av grundskolan och internationella studier påvisat för regeringen behovet av en omprövning och utformning av grundskolans kursplaner.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande av utskottet.

2.13 Statsrådet Ibrahim Baylans agerande i fråga om Skolverkets organisation

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet har anförts att en avdelning inom Statens skolverk (Skolverket) skall läggas ned. Mot bakgrund av att skolminister Ibrahim Baylan tidigare ifrågasatt Skolverkets rapport Mer kunskap för pengarna, vars slutsatser var mycket politiskt kontroversiella, är det enligt anmälaren svårt att undvika bilden av att skolministerns missnöje med den berörda avdelningen inom Skolverket inte skulle ha påverkat generaldirektörens agerande att lägga ned avdelningen.

Anmälaren önskar att konstitutionsutskottet skall granska skolministerns agerande gentemot Skolverket, om det förekommit informella kontakter i syfte att få verket att avveckla en kontroversiell avdelning för utvärdering och om detta i så fall är förenligt med bestämmelserna i 11 kap. 7 § regeringsformen om myndigheternas självständighet. Anmälan återfinns i *bilaga A2.13.1*.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utbildnings- och kulturdepartementet, *bilaga A2.13.2*.

Utredning i ärendet

Tidigare granskning

Den 24 januari 2005 gav Skolverket ut en rapport Mer kunskap för pengarna – En analys av resurser och resultat i grundskolan, daterad den 9 december 2004.

I ett program sänt av Sveriges Television (SVT) på morgonen den 25 januari 2005 har Ibrahim Baylan sagt att man borde fundera på om rapporten någonsin borde ha släppts ut från Skolverket. Generaldirektören för Skolverket, Per Thullberg, har senare under dagen beslutat att dra in upplagan av rapporten.

Uttalandet granskades av konstitutionsutskottet under våren 2005 efter anmälan (bet. 2004/05:KU20). Utskottet anförde, såsom det gjort tidigare, att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare självfallet har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Samtidigt måste en viss försiktighet iaktas så att uttalanden inte kommer i konflikt med domstolars och myndigheters självständighet. Det är också angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka skall meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Granskningen föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida. Riksdagen ansåg dock i enlighet med en reservation i

konstitutionsutskottet (m, fp, kd, c, mp) att Ibrahim Baylan i SVT:s morgonprogram uttalat sig på ett sådant sätt att det kan uppfattas som han önskade styra Skolverket att vidta den åtgärd som Skolverket senare samma dag vidtog, nämligen att dra tillbaka publiceringen av rapporten om skolornas effektivitet. Uttalandet kan uppfattas som ett direktiv till myndigheten. För detta handlande kan Ibrahim Baylan enligt riksdagen inte undgå kritik.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Av vem och med vilket stöd har beslutet om att lägga ned avdelningen hos Skolverket fattats?
- Har beslutet fattats efter någon form av påverkan av statsrådet Ibrahim Baylan?
- Vilka kommentarer ger anmälningen anledning till?

Som svar har den 8 februari 2006 översänts en inom Utbildnings- och kulturdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.13.2*). När det gäller beslutet om organisationsförändring har Regeringskansliet först gett en beskrivning av hur omorganisationen genomfördes enligt följande.

Generaldirektören och chefen för Statens skolverk Per Thullberg beslutade den 29 augusti 2005 om direktiv till en arbetsgrupp inom myndigheten med uppdrag att göra en översyn av verkets organisation. Av direktiven framgår bl.a. att uppdraget bygger på Thullbergs dittillsvarande erfarenheter som generaldirektör för myndigheten och att det fanns ett behov av att ytterligare fokusera verkets arbete på skolans kärnuppgifter. Den 31 augusti 2005 informerades myndighetens personal om organisationsöversynen, och generaldirektörens direktiv lades i samband härmed ut på intranät.

Översynen ledde fram till att beslut om Skolverkets nya organisation fattades av myndighetsledningen den 14 november 2005. Den nya ordningen, som trädde i kraft vid årsskiftet, innebar förändringar av skilda slag. En avdelning för utbildningsfrågor skapades genom sammanföring av enheterna för utbildningsstatistik, tillståndsprovning, tillsyn och medborgarservice. Den tidigare utredningsavdelningen upphörde därmed. Vidare renodlades verksamheten i avdelningen för läroplansfrågor (tidigare avdelningen för styrdokument) genom att enheten för finansiella styrmedel flyttades till administrativa enheten och enheten för nationella prov flyttades till läroplansavdelningen. Ordningen med en särskild enhet för utvärdering upphörde och i stället fördelades utvärderingsfunktionen på de enheter där utvärderingskompetensen behövdes, bl.a. inom avdelningen för utbildningsinspektion.

I promemorian från Utbildnings- och kulturdepartementet anförs vidare att organisationsöversynen föranledde ändringar på ett flertal funktioner inom verket, och den var inte främst inriktad på den funktion som avses med anmälan.

När det gäller stödet för beslutet har anförts att förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk – såsom normalt är fallet för myndigheter av förevarande slag – inte innehåller några föreskrifter från regeringens sida om hur myndighetens linjeorganisation under generaldirektören och styrelsen närmare skall vara utformad. Myndighetsinstruktionen innehåller i stället främst reglering av de uppgifter som åvilar verket. Beslut i frågor om hur myndigheten närmare skall vara organiserad för att på bästa sätt kunna hantera sina uppgifter ankommer i stället på myndighetens ledning att fatta. Så har också skett i förevarande fall.

När det gäller om beslutet har fattats efter någon form av påverkan av statsrådet Ibrahim Baylan har det i promemorian anförts bl.a. följande.

Under försommaren 2005 kontaktade generaldirektören Per Thullberg statssekreteraren Johnny Nilsson per telefon och informerade denne om att verket avsåg att göra en översyn av myndigheternas organisation. Johnny Nilsson underströk vid samtalet att sådana åtgärder var en rent intern fråga inom myndigheten som departementet inte hade någon synpunkt på. Efter att organisationsöversynen offentliggjorts i augusti erhöll ansvarig myndighetshandläggare i departementet en kopia av generaldirektörens direktiv för kännedom. Några ytterligare kontakter förekom inte i frågan.

Statsrådet Ibrahim Baylan informerades översiktligt av berörd sakenhet vid ordinarie beredningstid den 5 september 2005 om den av Skolverket planerade organisationsöversynen. Statsrådet gav i det sammanhanget inga direktiv om några fortsatta åtgärder från departementets sida. Statsrådet Ibrahim Baylan har inte heller för egen del haft någon kontakt med generaldirektören Per Thullberg eller annan företrädare för Skolverket i frågan. Det har således inte förekommit någon som helst påverkan på Skolverket avseende myndighetens beslut om organisationsförändringen, varken från statsrådets sida eller från departementet i övrigt.

I promemorian har det i övrigt bl.a. anförts att det är mer ändamålsenligt att föreskriva vilka uppgifter en myndighet skall ha än att reglera i vilken organisatorisk form myndigheten skall verka. För det fall att det ändå undantagsvis finns skäl för en sådan reglering är det en självklar utgångspunkt att föreskrifter härom ges genom normgivning från regeringens sida. Något behov av sådan styrning från regeringens sida vad gäller Skolverket har emellertid inte aktualiserats.

Utfrågning med skolminister Ibrahim Baylan

Utskottet har den 6 april 2006 hållit en utfrågning med skolminister Ibrahim Baylan, *bilaga B3*.

Ibrahim Baylan anförde vid utfrågningen bl.a. att det viktigaste är att Skolverket fullföljer och fullgör de uppdrag som regeringen har lämnat till Skolverket. Huruvida Skolverket är organiserat på det ena eller andra sättet för att fullborda uppdraget är helt upp till verket. Det framgår tydligt av Skolverkets instruktion och av regleringsbrev att Skolverkets ledning själv bestämmer sin organisation och om eventuella omorganisationer. Utbildnings- och kulturdepartementet arbetar med ett hundratal myndigheter. Inom myndigheterna pågår väldigt mycket arbete i form av uppdrag, ibland organisationsförändringar. Det förekommer täta dialoger med myndigheterna av informationskaraktär. Det är något som sker kontinuerligt och såvitt Baylan känner till sker det på ett korrekt sätt.

På en fråga om omorganisationen kan hänga samman med att samma avdelning har presenterat två kritiska rapporter, en rapport som Ibrahim Baylan var kritisk till, uppgav Baylan att det kan vara frestande att göra den kopplingen, men honom veterligen har omorganisationen påverkat eller berört ett flertal avdelningar inom Skolverket. Ibrahim Baylan uppgav vidare att han aldrig har uppfattat att Skolverket skulle ha uppfattat det så att kritik skulle leda till att man blir avvecklad. Skolverket har lagt och kommer säkerligen i framtiden att lägga fram rapporter som både gillas och ogillas. Det är en viktig del av Skolverkets uppgift att kritiskt granska hur den svenska skolan fungerar och komma med förbättringsförslag.

Ibrahim Baylan uppgav att han på ordinarie beredningstid med enheterna inom departementet blev informerad om omorganisationen, men det handlade om ren information. Huruvida det är vanligt att statssekreterare måste understryka för myndigheten att den själv har att självständigt fatta beslut i frågan, t.ex. att bestämma över sin organisation, uppgav Baylan att han inte kan uttala sig om.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

2.14 Regeringens agerande i fråga om anammande av könsmaktsperspektiv hos universitet och högskolor

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.14.1*, begärs att utskottet granskar regeringens agerande i fråga om universitets och högskolors anammande av det s.k. könsmaktsperspektivet. Utskottet bör granska om regeringen har försökt att politiskt styra landets universitet och högskolor till att ensidigt anamma ett enskilt perspektiv. Både f.d. vice statsminister Margareta Winbergs och dåvarande utbildningsminister Tomas Östros agerande i frågan bör granskas. I anmälan hänvisas till vissa uttalanden och uppgifter i den andra delen av dokumentärprogrammet "Könskriget", som sändes i

SVT våren 2005. Bland annat omnämns ett regeringsuppdrag till Högskoleverket att granska universitetens inställning till och kunskap om könsmaktsordningen.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

Enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § 4 stycket regeringsformen (RF) skall det allmänna bl.a. verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden, för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället samt motverka diskriminering av människor på grund av kön etc.

I en kommentar till RF anges att principen, att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande, måste ses som riktgivande för alla offentligt anställda. De har att i sitt arbete vara verksamma i denna riktning. Således är t.ex. en lärare skyldig att i sin undervisning inte förhålla sig neutral till icke-demokratiska åskådningar utan han eller hon måste därvid verka för demokratins idéer.¹³

Universitet och högskolor i offentlig regi utgör delar av det allmänna i ovan nämnda mening, men i kommentaren sägs inte om med lärare avses även universitetslärare.¹⁴

RF innehåller inga särskilda bestämmelser om universitetens och högskolornas förhållande till statsmakten. Vetenskapens frihet är således inte konstitutionellt garanterad som en särskild rättighet. Det har sagts att denna frihet i stället kan ses som en del av yttrandefrihet, tryckfrihet och åsiktsfrihet.¹⁵ Utifrån ett sådant synsätt kan vetenskapens frihet endast begränsas på det sätt som medges av RF:s, tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser.

Högskolelagen

I högskolelagen (1992:1434) fastslås de allmänna principerna som skall gälla för *forskningen*, nämligen rätten att fritt välja forskningsproblem, fritt utveckla forskningsmetoder och fritt publicera forskningsresultat (6 §). I propositionen anfördes härvidlag att principen om forskningens frihet är så avgörande för forskningens villkor att den bör ges karaktären av lag (prop. 1992/93:1 s. 33). Bestämmelsen fick genom den nya lagen en ändrad uppställning, men någon ändring i sak avsågs inte (s. 80). Även i den tidigare gällande högskolelagen (1977:218) från 1977 fastslogs att som allmänna principer för forskningen inom högskolan skulle gälla att forskningspro-

¹³ Gustaf Petré och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12:e uppl., 1980, s. 21 f.

¹⁴ Lena Marcusson, "Den akademiska friheten och lagen", s. 178. I Lena Marcusson (red.): *Festskrift till Fredrik Sterzel*, 1999.

¹⁵ Lena Marcusson, a.a., s. 174.

blem fick fritt väljas och formuleras, att forskningsmetoder fick fritt utvecklas samt att forskningsresultat fick fritt publiceras (14 §). I fråga om forskningens frihet hänvisades i propositionen (1976/77:59 s. 44 f.) till vad som hade anförts i den av riksdagen våren 1975 beslutade propositionen om en omfattande reformering av högskoleutbildningen (prop. 1975:9, UbU 1975:17, rskr. 1975:179). I den propositionen anfördes att med forskningens frihet avsågs – i enlighet med 1955 års universitetsutrednings definition – i första hand den enskilde forskarens rätt att välja objekt och metoder för sin forskning och att offentliggöra forskningsresultat (s. 503).

Högskolelagen föreskriver vidare att *utbildningen* skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet (2 §) och att verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning (3 §). I propositionen anfördes att undervisningen inom traditionella akademiska ämnen och utbildningar självklart borde baseras på vetenskaplig grund (prop. 1992/93:1 s. 26). Samtidigt ansågs det lika viktigt att undervisningen inom många praktiska yrkesutbildningar också till stor del baserades på beprövad erfarenhet. Föreskriften innebär alltså inte, anfördes det i propositionen, att all utbildning inom universitet och högskolor i samma mån skall ha sin grund i såväl vetenskap som beprövad erfarenhet (s. 78 f.). För åtskilliga traditionella akademiska ämnen torde grunden i allt väsentligt vara det vetenskapliga, medan i andra ämnen den beprövade erfarenheten i högre grad kunde ligga till grund för utbildningen. Enligt propositionen var det en sak för universitet och högskolor att i respektive ämne göra den avvägning som krävs med hänsyn till nödvändigheten att åstadkomma en kvalitativt högtstående utbildning. Vidare anfördes att ett samarbete med forskning inom ett område som är av betydelse för grundutbildningen självfallet borde eftersträvas.

Enligt högskolelagen är den grundläggande högskoleutbildningens *mål* att ge studenterna förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar, förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, samt beredskap att möta förändringar i arbetslivet. Inom det område som utbildningen avser skall studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå, följa kunskapsutvecklingen, och utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området (9 § första stycket). Forskarutbildningen skall, utöver vad som gäller för grundläggande högskoleutbildning, ge de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning (9 § andra stycket). I propositionen uppgavs att flera remissinstanser förordade att en rad allmänna mål såsom jämställdhet, ett internationellt perspektiv, demokrati, etisk medvetenhet och en god miljö skulle gälla för utbildningen (s. 30 f.). De framförda målen var, enligt propositionen, på olika sätt av fundamental betydelse för vårt samhälle. Vidare anfördes att fria universitet och högskolor borde utgöra en pådrivande kraft till stöd för sådana i vårt samhälle grundläggande värderingar och att i egentlig mening fria universitet och högskolor inte kunde existera och verka i sam-

hällen som förnekar dessa värden. Det ansågs i propositionen självklart att verksamheten vid universitet och högskolor skulle främja sådana värden. Samtidigt står det, anfördes det i propositionen, klart att dessa värden som är grundläggande för hela vårt samhälle – och inte specifika för universitet och högskolor – knappast skulle få ytterligare tyngd genom att skrivas in i högskolelagen.

Vad gäller *jämställdhet* skall, enligt högskolelagen, i högskolornas verksamhet jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas (5 § första stycket). I propositionen anfördes härvidlag att bestämmelsen inskräper en skyldighet att i alla sammanhang i verksamheten vid universiteten och högskolorna se till att inte någon missgynnas på grund av sitt kön (prop. 1992/93:1 s. 80). Förutom de självklara rättviseaspekter som kunde anföras härför ansågs i propositionen att det var nödvändigt att såväl kvinnliga som manliga erfarenheter och begåvningar togs till vara i både utbildning och forskning (a. prop. s. 27, se vidare prop. 1996/97:141 s. 22 f.).

Examensordningen

I samband med 1993 års högskolereform avskaffades linjesystemet och ersattes med en av regeringen föreskriven examensordning med en examensbeskrivning för varje examen (prop. 1992/93:1 s. 34 f.). Syftet med examensordningen var bl.a. att ange krav och inriktning för olika examina och, genom målformuleringarna i examensbeskrivningarna, tillhandahålla ett instrument för kvalitetskontroll. Genom avskaffandet av linjesystemet gavs universiteten och högskolorna större frihet att organisera studierna fram till de examina som skulle förekomma. Ordningen kunde medföra större variation och mångfald i utbildningsutbudet vid universitet och högskolor. För varje examen skulle, enligt propositionen, anges de mål och övriga krav som statsmakterna hade anledning att ställa (s. 37). Eftersom beskrivningarna skulle knytas till examina borde de utformas så att de angav vilka krav som skulle kunna uppfyllas av den som avlade examen. I propositionen ansågs det viktigt att principiellt hålla fast vid att olika studieorganisatoriska och innehållsliga uppläggningar av utbildningen kunde leda till samma mål, och att universitet och högskolor skulle ha både frihet till och ansvar för valet av olika vägar till dessa mål. Till skillnad från vad som ofta varit fallet i de tidigare utbildningsplanerna skulle kraven inte formuleras som mer eller mindre detaljerade bestämmelser om utbildningens innehåll, om tidsföljden mellan olika moment eller om poängtalen för dem. Omfattningen och graden av precisering av kraven skulle dock, enligt propositionen, komma att variera beroende på vilken verksamhet som utbildningen förberedde för. För vissa utbildningar som direkt förberedde för speciella yrken, särskilt sådana där legitimationskrav eller liknande förhållanden gällde, ansågs det bli naturligt att ange mera preciserade examensvillkor.

Vilka examina som får avläggas och vad som krävs för dem anges således i den s.k. examensordningen, som är bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).¹⁶ Examina indelas i generella examina och yrkesexamina med särskilda examensbeskrivningar. De generella examina är magisterexamen, kandidatexamen och högskoleexamen. Sådana utbildningar som är inriktade mot ett speciellt yrke som är reglerat i lag eller förordning, samt vissa andra yrkesutbildningar, avslutas med yrkesexamen. Exempel på yrkesexamina är apotekarexamen, arkitektexamen, barnmorskeexamen, juris kandidatexamen, läkarexamen, psykologexamen och social omsorgsexamen. I dag finns drygt ett 40-tal olika yrkesexamina.

Regeringsuppdrag till Högskoleverket

Den 2 oktober 2003 beslutade regeringen att uppdraga åt Högskoleverket att utvärdera hur frågor om genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor beaktas i utbildningar som leder till följande examina: barnmorskeexamen, juris kandidatexamen, läkarexamen, lärarexamen, psykologexamen, psykoterapeutexamen, sjuksköterskeexamen, social omsorgsexamen, socionomexamen, tandläkarexamen och teologie kandidatexamen.

Som bakgrund till beslutet anförde regeringen att universitet och högskolor enligt 1 kap. 5 § högskolelagen i sin verksamhet skall iaktta och främja jämställdhet mellan kvinnor och män. I uppgiften ingår bl.a. att lärosätena skall arbeta för jämnare könsfördelning och motverka trakasserier bland personal och studenter.

Vidare anförde regeringen att den i propositionen Kvinnofrid (prop. 1997/98:55, bet. 1997/98:JuU13, rskr. 1997/98:250) anført att mäns våld mot kvinnor är ett samhällsproblem som bygger på obalans i maktförhållandet mellan könen. Regeringen anförde även att den i propositionen påpekat att, om våldet mot kvinnor skall kunna bekämpas effektivt, det är nödvändigt att de som i sin yrkesverksamhet kan förväntas möta kvinnor som har utsatts för våld har kunskap om detta våld och de mekanismer som ligger bakom. Vikten av att de som arbetar inom detta område har kompetens, kan upptäcka problem och bemöta utsatta kvinnor på rätt sätt betonades. Olika yrkesgruppers utbildning i dessa frågor får inte bara, anförde regeringen, bygga på valfria moment eller på enskilda lärares engagemang i frågan.

I beslutet anförde regeringen även att det i målbeskrivningarna i examensordningen för de nämnda examina ställs olika krav på kännedom och kunskaper om kvinnors och mäns livsbetingelser.

Regeringen hänvisade även till att Högskoleverket i en utvärdering år 2000 av socionom- och juristutbildningarna rekommenderat att genusperspektivet och frågor om mäns våld mot kvinnor ges ökad vikt i båda dessa utbildningar.

¹⁶ Sveriges lantbruksuniversitet har en egen förordning. Vad som krävs för de yrkesexamina som utbildningarna där leder fram till finns i bilaga till förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet.

Propositionen Kvinnofrid

I februari 1998 överlämnade regeringen propositionen Kvinnofrid till riksdagen (prop. 1997/98:55). Under rubriken Allmänna utgångspunkter anförde regeringen att det på många områden råder obalans i maktförhållandet mellan könen, och det mest extrema exemplet på en sådan obalans är det våld som män riktar mot kvinnor som de har eller har haft en nära relation till (s. 20 f.). Regeringen hänvisade till den handlingsplan som det internationella samfundet ställt sig bakom och åtagit sig att genomföra vid FN:s kvinnokonferens i Peking år 1995, i vilken bl.a. angavs att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktrelationer mellan kvinnor och män vilka har lett till mäns dominans över och diskriminering av kvinnor.

Regeringen bedömde i propositionen bl.a. att examensordningen i högskoleförordningen skulle kompletteras för vissa yrkesexamina i syfte att säkerställa att jämställdhetsfrågor och frågor om våld mot kvinnor blir belysta i relevanta yrkesutbildningar (s. 67 f.). En viktig kvalitetsaspekt att värna om var, anförde regeringen, universitetens och högskolornas frihet att med utgångspunkt i de i examensordningen angivna målen utforma utbildningarna så att dessa på de olika högskolorterna hade i viss mån skilda profiler. Regeringen menade dock att när det gäller våld mot kvinnor var vissa yrkesgrupper centrala för bemötandet av kvinnor som utsatts för våld och för att aktivt arbeta med att motverka våld. För att dessa nyckelgrupper skulle ha förutsättningar att klara uppgiften på ett tillfredsställande sätt kunde inte dessa frågor vara endast ett valfritt moment eller beroende av enskilda lärares engagemang i frågan. Regeringen ansåg att utbildningarna för dessa yrkesgrupper skulle innehålla åtminstone något obligatoriskt moment av viss omfattning som behandlade kvinnors och mäns skilda villkor i samhälle och familj och förhållanden som kunde påverka utvecklingen mot jämställdhet. Vidare anfördes att eftersom mäns våld mot kvinnor var ett allvarligt uttryck för bristande jämställdhet i samhället generellt såväl som mellan enskilda kvinnor och män, var det angeläget att utbildningarna tog upp också dessa frågor. De yrkesexamina som omnämndes var barnmorskeexamen, barn- och ungdomspedagogisk examen, grundskolläraryrkesexamen, gymnasieläraryrkesexamen, juris kandidatexamen, läkarexamen, psykologexamen, psykoterapeutexamen, sjuksköterskeexamen, social omsorgsexamen, socionomexamen, tandläkarexamen samt teologie kandidatexamen.

Propositionen behandlades av justitieutskottet (bet. 1997/98:JuU13). Utskottet anförde i sitt betänkande bl.a. att det på många områden alltjämt rådde obalans i maktförhållandet mellan könen och att det mest extrema exemplet på en sådan obalans var det våld som män riktade mot kvinnor som de har eller har haft en nära relation till (s. 14). Utskottet avstyrkte också motioner i vilka framfördes krav på en förbättrad utbildning för

olika yrkeskategorier, t.ex. för jurister om våld mot kvinnor. Utskottet hänvisade till att motionerna fick anses tillgodosedda genom de initiativ som tagits. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1997/98:250).

Justitieutskottets betänkande Våldsbrott och brottsoffer

Våren 2003 behandlade justitieutskottet olika frågor om våldsbrott och brottsoffer (bet. 2002/03:JuU11). Utskottet anförde därvid att det erfarit att regeringen avsåg att ge Högskoleverket i uppdrag att bl.a. särskilt granska vissa relevanta utbildningars behandling av kvinnofrid och våld mot kvinnor (s. 32 f.). Utskottet anförde att det välkomnade det aviserade uppdraget.

Högskoleverkets rapport

Högskoleverket överlämnade i juni 2004 rapporten *Genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor – ett regeringsuppdrag* till regeringen. I rapporten skrev Högskoleverket att uppdragets formulering ”utvärdera” efter samtal med Utbildningsdepartementet tolkats som ”kartlägga”.

För uppdragets genomförande skickade verket en enkät till lärosäten där de aktuella utbildningarna gavs. Syftet med enkäten var att kartlägga (1) huruvida frågor om mäns våld mot kvinnor behandlas i utbildningen, (2) vilken kunskap om detta våld och dess bakgrund som förmedlas samt hur undervisningen anknyter till studenternas framtida yrkesverksamhet, (3) hur pass systematiskt undervisningen bedrivs samt (4) vilka goda erfarenheter respektive svårigheter som är förenade med undervisningen. Enkätens frågor uppgavs vara relaterade till formuleringar i regeringsuppdraget (om våldet och dess mekanismer, om studenternas kunskap och bemötande av utsatta kvinnor, om enskilda lärares insatser).

Vidare anfördes i verkets rapport att uppdraget rymde en tvådelad formulering: ”genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor”. I utredningen låg betoningen på ledet ”mäns våld mot kvinnor”, vilket uppgavs konkret innebära att enkäten innehöll frågor om hur ämnet mäns våld mot kvinnor behandlas i utbildningen samt vilka olika teoribildningar om våld mot kvinnor som användes i undervisningen. På så vis gavs, enligt rapporten, utbildningarna utrymme att presentera också andra perspektiv än genusperspektiv på frågor om mäns våld mot kvinnor. Detta betydde dock inte, enligt rapporten, att frågor om genus hade varit frånvarande i arbetet. Dels rymdes genusperspektiv i enkätfrågan om undervisningens teorianknytning; dels återkom det i utredningens diskussionsavsnitt.

Vad gäller förekomsten av genusteoretiska modeller och andra teoribildningar i utbildningarna anfördes följande i rapporten (s. 11 f.).

Enkätsvaren visar att utbildningarna använder olika slags teoribildningar i undervisningen om mäns våld mot kvinnor. I genusteoretiska modeller betraktas samhällets ojämna maktförhållanden mellan könen (ojämlikhet, över/underordning, könsmaktssystemet) som den yttersta grunden för mäns våld mot kvinnor. I andra teoribildningar – psykodynamiska, socialpsykologiska eller olika slags deprivationsteorier – uppfattas mäns våld mot kvinnor snarare som ett uttryck för brist.

Psykiska störningar, familjestruktur, fattigdom, utanförskap eller missbruk kan leda till våld av olika slag, också mot kvinnor. Våld mot kvinnor förstås alltså som en individuell problematik eller som kopplat till andra sociala problem.

— — —

I diskussionen om undervisningens teoretiska grunder ska man minnas att inom problemområdet mäns våld mot kvinnor utgör olika genusvetenskapliga modeller en central del av ämnets teori, både nationellt, nordiskt och internationellt. Samtidigt visar vissa enkätsvar att studenter, ibland också lärare, kan känna en ”trötthet” vid frågor om kön eller uppfattar ämnet våld mot kvinnor som ”feministisk propaganda”. Till detta kommer att i den allmänna debatten ifrågasätts genusvetenskap eller feministisk forskning som mer politisk och mindre objektiv än andra teoribildningar. Att låta undervisningen anknyta till genusvetenskapliga resonemang kring våld mot kvinnor kan alltså uppfattas som ett kontroversiellt teoretiskt val. Utifrån detta kan man ställa frågan till de utbildningar som har svag teoretisk grund för undervisningen om våld mot kvinnor: är det teori i allmänhet som väljs bort – eller genusteori i synnerhet?

Det är inte Högskoleverkets uppgift att bedöma rimligheten i de teoribildningar som utbildningarna använder. Några kommentarer kan dock vara befogade. Under senare år har genusfrågor och genusperspektiv fått allt större uppmärksamhet vid landets lärosäten. Högskoleverket ser positivt på denna utveckling och på att utbildningarnas undervisning i ämnet mäns våld mot kvinnor relateras till denna kunskap. Vidare utgör genusvetenskaplig forskning en central del av teoribildningen kring mäns våld mot kvinnor. Ett viktigt mål för all akademisk undervisning är att ge studenterna inblick i det aktuella kunskaps- och forskningsläget. Oavsett vilka andra teoribildningar om mäns våld mot kvinnor utbildningarna använder finns alltså anledning att också beakta den genusvetenskapliga forskningen i undervisningen.

Regeringens uppdrag till Högskoleverket rymmer en könsmaktssteoretisk syn på orsakerna till mäns våld mot kvinnor. Utifrån propositionen *Kvinnofrid* beskriver man våld mot kvinnor som ”ett samhällsproblem som bygger på obalans i maktförhållandet mellan könen”. Avslutningsvis vill Högskoleverket påpeka vikten av att utbildningarna förhåller sig till den förståelse av mäns våld mot kvinnor som *Kvinnofrid* ger uttryck för.

Utredningen ringade utifrån enkätsvaren in fem områden som tycktes vara avgörande för att utbildningarna skulle kunna etablera eller förbättra undervisning om mäns våld mot kvinnor. Dessa områden var följande.

- Inblick i aktuell och relevant teori och litteratur (våldets förekomst, orsaker, dynamik och konsekvenser).
- Anknytning till studenternas framtida yrke och utbildningens samverkan med andra aktörer (kvinnojourer, sjukvård, polis, akademiska institutioner).
- Lärarnas kompetens (tillräcklig kunskap, tillräckligt många lärare som är insatta i frågorna).
- Beredskap att möta studenternas reaktioner.
- Organisatoriska förutsättningar för att skapa god undervisning kring frågor om mäns våld mot kvinnor (kursplaner, obligatoriska moment i undervisningen).

I rapporten föreslog Högskoleverket att regeringen skulle överväga att föra in krav på kunskap om mäns våld mot kvinnor i examensordningens skrivningar för de utbildningar som leder till examen som barnmorska, läkare, lärare, psykolog, psykoterapeut, sjuksköterska, socionom, tandläkare samt för social omsorgsutbildning; för utbildningar som leder till examen som juris kandidat och teologie kandidat fanns redan krav på kunskap om våld. Högskoleverket föreslog också att regeringen skulle överväga huruvida krav på kunskap om mäns våld mot kvinnor borde ingå i examensordningens formuleringar också gällande de utbildningar som leder till examen som röntgensjuksköterska, sjukgymnast, specialistsjuksköterska och specialpedagog.

Argument som talade *mot* att införa formuleringar om mäns våld mot kvinnor i examensordningens målskrivningar för yrkesutbildningarna var, enligt Högskoleverket, att man kunde hävda att goda föresatser mekaniskt staplas på varandra och befara en ökad detaljstyrning av lärosätenas arbete. Redan nu tyngdes dessa utbildningar av förväntningar på att behandla ämnen som uppfattas som angelägna, men som konkurrerar om dyrbar undervisningstid. Argument *för* att införa skrivningar om våld mot kvinnor i examensordningen var, enligt Högskoleverket, att målen för akademiska utbildningar utformas i dialog med samtiden, och att mäns våld mot kvinnor under de senaste decennierna hade blivit alltmer uppmärksammat som ett samhällsproblem.

Interpellation om jämställdhet i den akademiska världen

I december 2004 tillfrågades i en interpellation utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky vilka åtgärder han var beredd att vidta för att öka jämställdheten i den akademiska världen (ip. 2004/05:279). I interpellationen anfördes bl.a. att det var viktigt att ett genusperspektiv anläggs i själva undervisningen. Mål med koppling till jämställdhet behövde föras in i examensordningar för flera utbildningar. Det gällde t.ex. att upptäcka våld mot kvinnor. I interpellationen anfördes även att Högskoleverket i sitt regeringsuppdrag Genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor lämnat förslag på vilka utbildningar som behöver ges förändrade mål.

I sitt svar anförde Leif Pagrotsky bl.a. att Högskoleverkets bedömning fått stöd i betänkandet Slag i luften, en utredning om myndigheter, våldsbrott och makt (SOU 2004:121), som överlämnats till regeringen i december 2004 av Utredningen om kvinnofridsuppdragen. Pagrotsky övervägde med anledning av detta att föreslå regeringen att besluta om vissa författningsändringar, och frågan bereddes för närvarande inom Regeringskansliet.

Propositionen Ny värld – ny högskola

Våren 2005 överlämnade regeringen propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) till riksdagen. Regeringen lämnade i propositionen förslag, gjorde bedömningar och redovisade sin syn inom flera områden som berörde svenska universitet och högskolor.

Bland annat gjorde regeringen bedömningen att examensbeskrivningarna för yrkesexamina borde revideras (s. 94). Regeringen hänvisade härvidlag till Sveriges deltagande i den s.k. Bologna-processen, vilken syftar till att främja rörlighet, anställningsbarhet och Europas konkurrenskraft som utbildningskontinent varvid jämförbara strukturer för högre utbildning utgör en viktig del. I propositionen anfördes bl.a. följande om hur examensbeskrivningarna bör vara utformade (s. 99 f.).

[Examensbeskrivningarna] bör klart ange de kunskaper och kompetenser som krävs för vidare studier på nästa nivå och tillgodose kravet på s.k. anställningsbarhet, det vill säga att studenterna vid examen skall ha visat kompetens som gör att de kan fylla en funktion på arbetsmarknaden inom det område som utbildningen avser.

Regeringen framhöll i propositionen Universitet och högskolor – Frihet för kvaliteten (prop. 1992/93:1) att de mål och övriga krav som formuleras i examensbeskrivningarna kan uppnås på olika sätt och med olika utbildningsupplägg och att universitet och högskolor bör ha både frihet till och ansvar för valet av olika vägar till dessa mål. Denna princip bör gälla även fortsättningsvis för samtliga examina.

Examensbeskrivningarna bör dessutom vara kortfattade och koncentrerade till det väsentliga. De bör vara långsiktigt hållbara i den meningen att de inte skall behöva ändras ofta. Förändringar av utbildningens innehåll bör i första hand ske på lärosätens eget initiativ i dialog med studenter och relevanta avnämare. Examensbeskrivningarna bör ge utrymme för detta.

Progressionen inom varje utbildning kan garanteras genom att varje examen ges tydliga beskrivningar av de kunskaper varje student förväntas ha uppnått för att få examen. Vid planeringen av kurser och program kommer därför lärosätet att behöva avväga innehållet i programmet i sin helhet mot examensbeskrivningen. Härvid kan varje lärosäte också formulera förväntade studieresultat för enskilda utbildningsprogram.

Beaktandet i olika utbildningar av genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor berördes inte särskilt i propositionen.

Propositionen har behandlats av riksdagen (bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt de kommentarer som granskningsanmälan ger anledning till.

Som svar har den 20 januari 2006 översänts en inom Utbildnings- och kulturdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.14.2*). I svaret anför Regeringskansliet bl.a. att regeringens uppdrag till Högskoleverket syftade till att följa upp de ändringar i högskoleförordningen som aviserats i propositionen Kvinnofrid och att utvärdera hur genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor beaktas i ett antal relevanta utbildningar. Syftet med uppdraget var således inte, anför Regeringskansliet, ett försök att styra universitet och högskolor att anamma ett könsmaktsperspektiv eller ett annat teoretiskt perspektiv.

I svaret omnämns även regeringens bedömning i propositionen Ny värld – ny högskola, nämligen att examensordningen bör revideras med utgångspunkt i en europeisk referensram för examina som har utformats inom ramen för Bolognaprocessen. Därför pågår, enligt svaret, ett arbete i Regeringskansliet med att se över samtliga målbeskrivningar för yrkesexamina. Vidare anfördes i svaret att det av högskolelagen och högskoleförordningen följer att det är regeringen som fastställer vilken kunskapsnivå en student skall ha uppnått för att erhålla en examen inom högre utbildning.

Utskottets ställningstagande

I högskolelagen fastslås allmänna principer om forskningens frihet och i lagens förarbeten framhölls betydelsen av forskningens frihet. Vad gäller universitets- och högskoleutbildningar är ordningen den att regeringen i examensordningen fastställer mer eller mindre preciserade krav för olika examina beroende på vilken verksamhet som utbildningen förbereder för. Dessa examensbeskrivningar blir vägledande för uppläggnings- och respektive utbildning. I förarbetena till högskolelagen anfördes också att olika studieorganisatoriska och innehållsliga uppläggningar av utbildningen skall kunna leda till samma mål, och att universitet och högskolor skall ha både frihet till och ansvar för valet av olika vägar till dessa mål.

Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

3 Regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 Statsrådet Barbro Holmbergs ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A3.1.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Barbro Holmbergs ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket. Enligt anmälaren råder det svåra missförhållanden i myndighetens inre kultur och agerande gentemot asylsökande. Exempelen är enligt anmälaren så många att det inte längre går att tala om enskilda övergrepp från enskilda handläggare, utan det måste betraktas som systemfel inom myndigheten. Ytterst gäller frågan enligt anmälaren vilket ansvar ett statsråd har för att råda bot på uppenbara brister inom en myndighet.

Bakgrunden till anmälan är en rad händelser som har rapporterats av medierna de senaste åren. Anmälaren nämner bl.a. uppmärksammandet av att modern till den mördade asylsökande Abbas Rezaei nekades turistvisum för att närvara vid sonens begravning med hänvisning till att moderns egentliga orsak till besöket var att söka asyl, att personal på Migrationsverket gillrat en fälla för att arresteras och utvisa en asylsökande samt att anställda på Migrationsverket firat avvisningsbeslut med tårta och champagne. Händelserna har ägt rum mellan åren 2002 och 2006.

Utredning i ärendet

Promemorior från Regeringskansliet

Svar den 8 mars 2006

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

- Har myndighetskultur eller etik tidigare diskuterats i den kontinuerliga kontakt som migrationsministern har med Migrationsverket? Om så är fallet, har tidigare åtgärder diskuterats för att motverka brister?
- Skulle regeringen ha kunnat använda sig av ytterligare styrinstrument för att avhjälpa de eventuella missförhållanden som uppmärksammats inom Migrationsverket?
- Vilka kommentarer i övrigt ger granskningsanmälan anledning till?

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.1.2*). I skrivelsen lyfter UD fram några viktiga delar i styrningen av Migrationsverket bl.a. nämns den översyn av instruktionen för Migrationsverket som regeringen gjorde år 2004 med syfte att framför allt förbättra förutsättningarna för en effektiv styrning av Migrationsverket och att öka rättssäkerheten. Dessutom nämns det beslut om ändring i förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket som regeringen tog den 15 december 2005. Ändringen innebar att det

skall finnas ett etiskt råd vid Migrationsverket som utses av regeringen. Vidare anförs i promemorian att frågor kopplade till verkets arbete med etiska frågeställningar och relationer till enskilda asylsökande och andra som verket kommer i kontakt med vid upprepade tillfällen har berörts i myndighetsdialogen med Migrationsverket.

Avslutningsvis anförs i promemorian att i samband med att ett antal händelser där enskilda tjänstemäns professionalitet kunde ifrågasättas blev kända i slutet av förra året, kom saken i ett sådant läge att ytterligare åtgärder bedömdes nödvändiga. Med anledning av händelserna informerade sig migrationsministern om vad som hade inträffat och vilka åtgärder som Migrationsverket avsåg att vidta. Den 26 februari 2006 uppdrog regeringen åt Migrationsverket att senast i juli 2006 redovisa resultaten av det åtgärdsprogram för att stärka verkets arbete med etik och bemötande som Migrationsverket presenterade i december 2005 med anledning av de i medierna uppmärksammade händelserna. Migrationsministern har i olika sammanhang uttalat att hon skall försäkra sig om att de åtgärder som vidtogs inom Migrationsverket skall leda till förbättringar.

Svar den 29 mars 2006

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor gällande regeringens beslut den 15 december 2005 om ändring i förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket. Ändringen innebar att det skall finnas ett etiskt råd vid Migrationsverket.

- Vad föranledde beslutet att ändra i förordningen? Krävdes en uppstramning av de etiska reglerna, eller vad var det bakomliggande syftet?
- Hade för beslutet aktuella frågor berörts i myndighetsdialogen mellan migrationsministern och Migrationsverkets ledning?
- Av svaren bör motiveringen till beslutet klargöras.

Som svar har den 29 mars 2006 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.1.3*).

I promemorian framgår att ett etiskt råd inrättades vid Migrationsverket år 2002 efter beslut av generaldirektören mot bakgrund av att Migrationsverket bedömde att dess uppgifter ställde stora krav på en levande och väl utvecklad yrkesetik och att det fanns ett behov av ett etiskt råd med uppgift att analysera och bedöma principiellt viktiga frågor av etisk karaktär. I januari 2005 inkom Migrationsverket med en skrivelse till regeringen med förslag i syfte att tydliggöra det etiska rådets ställning och uppdrag vid Migrationsverket. Bakgrunden till skrivelsen var en jämförande studie som Migrationsverket genomfört av andra organisationer vars verksamhet kräver etiska överväganden. Inom det etiska rådet var man enig om att rådets legitimitet behövde stärkas, och Migrationsverket delade rådets bedömningar.

Vidare anförs i promemorian att Migrationsverkets skrivelse berördes i den myndighetsdialog som genomfördes under året.

Utfrågning med migrationsminister Barbro Holmberg

Utskottet har den 6 april 2006 hållit en utfrågning med migrationsminister Barbro Holmberg (*bilaga B4*). Vid utfrågningen anförde ministern att händelserna på Migrationsverket är oacceptabla, och hon tog samtidigt avstånd från att händelserna utgör en kultur. Barbro Holmberg hade inte kunskap om de berörda händelserna innan de uppmärksammades i medierna. Vidare framhöll Barbro Holmberg att det förs en aktiv etisk diskussion på Migrationsverket samt att det i myndighetsdialogen med Migrationsverket ständigt förs diskussioner om etik. Gällande beslutet att stärka det etiska rådet anförde Barbro Holmberg att det dröjde på grund av en lång beredning och svårigheter att hitta en lämplig ordförande.

Vid utfrågningen framkom avslutningsvis att regeringen planerar att tillsätta en utredning för att göra en översyn av Migrationsverkets uppdrag samt att regeringen avser att utifrån återrapporteringen från Migrationsverket ta ställning till om det krävs ytterligare åtgärder.

Åtgärder vidtagna på Migrationsverket

I december 2005 beslutade Migrationsverket att med anledning av de uppmärksammade händelserna sätta in ett åtgärdsprogram i sex punkter för att stärka arbetet med etik och bemötande på myndigheten. Den 1 februari 2006 presenterade en intern utredning, som tillsattes till följd av åtgärdsprogrammet, sin rapport (NRK 111-2006-2072) vars syfte var att utreda de faktiska omständigheterna beträffande några av de massmedialt uppmärksammade händelserna på tre av Migrationsverkets mottagningsenheter. Dessutom ingick i uppdraget att lämna förslag på ytterligare åtgärder som bör vidtas utöver de som angetts i sexpunktsprogrammet. Utredningen anser att det i en av de undersökta händelserna inte finns tillräckligt underlag för att dra säkra slutsatser om händelsen är ett tecken på mer generella brister. I de övriga fallen menar utredningen att det inte har kommit fram något som talar för att medarbetarna vid dessa enheter brister i frågor om förhållningssätt och etik. Utredningen föreslår en rad ytterligare åtgärder som bör vidtas. Bland annat föreslås att det genomförs återkommande seminarier om bemötande och förhållningssätt och att handledning används i större utsträckning än i dag samt att Migrationsverket skriver till regeringen om behov av ökade resurser.

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringsärenden avgörs enligt 7 kap. 3 § av regeringen vid regeringssammanträde.

En förvaltningsmyndighet lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen om myndigheten inte är lagd under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltning-

ens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Med regeringens styrande funktioner följer, med vissa begränsningar, en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar, eller utredningsverksamhet och vidare hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2001/02:KU20).

Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får dock ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Förvaltningens tillämpning av lag är således föremål för självständigt agerande på förvaltningsnivån. Förvaltningspolitiska kommissionen understryker i sin slutrapport *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57 s. 34) att ämbetsmännens lojalitet inte skall riktas enbart mot de politiker som har makten utan också mot lagarna. Myndigheter skall bortse från regeringens direktiv om de strider mot lag, och myndighet skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt saklighet och opartiskhet. Vidare skall förvaltningsmyndigheterna som representanter för det allmänna respektera medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Utländska medborgare som befinner sig i Sverige är likställda med svensk medborgare i fråga om grundläggande fri- och rättigheter.

I proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen, den s.k. verksledningspropositionen, behandlades bl.a. frågan om förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen. Civilministern anförde där att regeringsformens bestämmelser ger regeringen utrymme för en starkare styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen än som dittills skett. Detta utrymme borde enligt propositionen utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse. Civilministerns slutsats blev att regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation (prop. s. 27). Konstitutionsutskottet hade i sitt betänkande ingen annan mening än vad som kom till uttryck i propositionen (bet. KU 1986/87:29 s. 13).

Regeringen har en rad styrinstrument till sitt förfogande för att säkerställa att förvaltningen på ett korrekt och effektivt sätt genomför politiskt fattade beslut. Ekonomistyrningsverket (ESV) nämner bl.a. lagar och förordningar, anslag, tillsättning av myndighetsledning, organisatorisk förändring samt information och utbildning. Utöver dessa nämns informella kontakter (ESV 1999:19). Enligt Förvaltningspolitiska kommissionen är

informella kontakter ett viktigt komplement till den formella styrningen. Regeringen använder dem för att förtydliga och kommentera fattade beslut samt för att inhämta myndigheters expertkunskap. För myndigheterna är de viktiga för att begränsa osäkerhet i det egna handlandet och för att förankra uppfattningar. I behandlingen av verksledningspropositionen framhöll konstitutionsutskottet i betänkande KU 1986/87:29 betydelsen av att kontakterna hanteras med stor omsorg och att de mer inriktas på information än styrning. Både riksdag och regering betonade att informella kontakter inte påverkade det yttersta ansvaret för prövning i det enskilda fallet; ansvaret kvarstår hos myndigheten. Informella kontakter är enligt studier som gjorts vanligt förekommande (SOU 1997:57 s. 88 f.).

Förordningar

Verksförordningen (1995:1322) tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndigheternas instruktion. I Migrationsverkets instruktion (2004:294) framgår i 6 § att verksförordningen skall tillämpas på Migrationsverket med undantag för 4 § andra stycket, gällande styrelsens sammansättning, 16, 18, 21 och 32 §§ gällande medverkan i EU-arbetet, arbetsordning, ärendenas handläggning och anställningar.

I 3 § verksförordningen slås fast att myndigheten leds av en chef och i 6 och 7 §§ att myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet samt att myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningenslignat och effektivt. I 8 § 3 slås särskilt fast att chefen skall se till att anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten. Vid sidan av chefen skall det enligt 4 § finnas en styrelse. Styrelsen ansvarar för att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

I förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket regleras Migrationsverkets uppgifter. Där slås i 1 § fast att Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. I 7 § framgår att Migrationsverkets generaldirektör är chef för myndigheten och i 8 § att generaldirektören är ordförande i styrelsen. 14 § fastslår att generaldirektören och överdirektören anställs genom beslut av regeringen.

Regleringsbrev

Regleringsbrev är benämningen på de regleringsbeslut som utfärdas årligen för varje myndighet i syfte att styra myndighetens verksamhet. I regeringens årliga styrning av myndigheterna sker mål- och resultatstyrningen till stor del genom regleringsbrevet. I Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2006 står att målen för politikområdet migrationspolitik är att värna asylrätten i Sverige och internationellt, att upprätthålla en reglerad invandring samt att öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken i EU. Vidare anförs att målet för verksamhetsområdet asyl är att ”asylprocessen skall vara rättssäker och human i alla led”.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har tidigare granskat en rad ärenden där ministrar anmälts för s.k. ministerstyre. I detta ärende är situationen den motsatta, en minister anmäls för bristande styrning av förvaltningen. Exempelen på liknande fall är få.

I konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2001/02:KU20 granskar KU en anmälan gällande utbildningsminister Thomas Östros ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter. Utskottet anför i sitt ställningstagande att CSN under en följd av år har haft problem samt att Östros noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Vidare anför utskottet följande:

Utskottet vill mot bakgrund av att situationen inte har kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade understryka att regeringen, och framför allt utbildningsminister Thomas Östros, bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom Centrala studiestödsnämnden.

Utskottets ställningstagande

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna är emellertid självständiga vid tillämpning av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt. I utskottets granskning har framkommit att regeringen och Migrationsverket har vidtagit en rad åtgärder till följd av de i anmälan uppmärksammade händelserna på Migrationsverket. Dessutom har framkommit att migrationsministern avser att följa utvecklingen på Migrationsverket och försäkra sig om att de åtgärder som vidtagits leder till avsedda förbättringar.

Utskottet konstaterar att regeringen bär ett ansvar för att Migrationsverkets verksamhet präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Ett särskilt ansvar bärs av migrationsminister Barbro Holmberg. Det faller på henne att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

Utskottet finner ingen anledning till ytterligare uttalanden.

3.2 Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotskys hantering av ett personalärende i Statens maritima museer

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet har kulturminister Leif Pagrotskys sätt att hantera ett personalärende hos Statens maritima museer ifrågasatts. Anmälaren anser att Leif Pagrotsky genom statssekreteraren Claes Ånstrand utövat ministerstyre i strid med regeringsformen när han genom chefen för Statens maritima museer, Keith Wijkander, krävde bordläggning av ett styrelseärende i myndigheten angående uppsägning av en museichef. Genom att ärendet bordlades försattes den tid inom vilken arbetsrättsliga åtgärder mot museichefen kunde vidtas. Anmälningen återfinns i *bilaga A3.2.1*.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utbildnings- och kulturdepartementet, *bilaga A3.2.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Bestämmelser i regeringsformen

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

Statliga myndigheter lyder enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Detta innebär att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. Vidare innebär det att ett enskilt statsråd inte har någon befälsrätt över myndigheterna (prop. 1973:90 s. 397).

Arbetsrättsliga bestämmelser

Enligt 30 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) skall en arbetsgivare som vill avskeda eller säga upp en arbetstagarare på grund av omständigheter som hänförs sig till arbetstagararen personligen underrätta arbetstagararen om detta i förväg.

Ett avskedande får enligt 18 § i samma lag ske, om arbetstagararen grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Avskedandet får inte grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till antingen mer

än två månader innan underrättelse lämnades enligt 30 § eller, om någon sådan underrättelse inte lämnats, två månader före tidpunkten för avskedandet. Arbetsgivaren får dock grunda avskedandet enbart på omständigheter som han har känt till mer än två månader, om tidsöverdraget berott på att han på arbetstagarens begäran eller med dennes medgivande dröjt med underrättelsen eller avskedandet eller om det finns synnerliga skäl för att omständigheterna får åberopas.

Enligt 13 § lagen (1994:260) om offentlig anställning skall föreskrifterna i 18 § andra stycket LAS inte tillämpas, om Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern begär ett beslut om avskedande inom sex månader efter det att den åberopade omständigheten har inträffat.

Promemoria från Regeringskansliet

I en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på följande frågor:

- Har det förekommit några kontakter av den innebörd som beskrivs i anmälan mellan Utbildnings- och kulturdepartementet och chefen för Statens maritima museer Keith Wijkander med anledning av personalärendet?
- Om det har förekommit några sådana kontakter, varför ansåg statssekreterare Claes Ånstrand att personalärendet borde bordläggas vid styrelsesammanträdet?
- Om kontakten mellan Claes Ånstrand och Keith Wijkander har förekommit, var statsrådet Leif Pagrotsky underrättad om vad Ånstrand skulle framföra till Wijkander?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningen anledning till?

För sin granskning har utskottet begärt att om möjligt ta del av föredragningslista och kallelse till myndighetsstyrelsens sammanträde i februari 2005.

Som svar har den 8 februari 2006 till utskottet överlämnats en promemoria upprättad inom Utbildnings- och kulturdepartementet (*bilaga A3.2.2*). I promemorian anförs bl.a. följande. Styrelsen i Statens maritima museer och chefen för myndigheten inte var överens i olika frågor. Problemen ledde bl.a. till att styrelsens ordförande avgick under 2004 och att den kommun i vilken myndigheten hade sitt säte, och i vilken även ett av de tre lokala museerna var beläget, till Utbildnings- och kulturdepartementet i januari 2005 framförde bl.a. synpunkten att problemen måste få ett slut.

Chefen för Statens maritima museer hade under 2004 placerat om den lokala chefen för ett museum och en konflikt hade utvecklats mellan de båda cheferna. Utbildnings- och kulturdepartementet hade vid flera tillfällen klargjort att det inte ankom på departementet att ha synpunkter på ett personalärende i myndigheten i fråga. Vid årsskiftet 2004/05 stod det emellertid klart för departementet att något måste göras. Man ansåg från

departementets sida att myndighetschefen inte längre kunde sköta arbetet som myndighetschef. Den 24 februari 2005 beslutade regeringen att anställa honom som överintendent i Regeringskansliet.

När det gäller det enskilda personalärendet hade myndighetschefen just fått veta att han skulle få lämna sin tjänst. Statssekreterare Claes Ånstrand meddelade myndighetschefen att ärendet borde anstå till dess att det var klart när myndighetschefen skulle lämna sin tjänst. Det fanns ingen avsikt att påverka ärendet i sak. Det var tidpunkten för ärendets behandling i styrelsen som var olämplig.

Statsrådet Leif Pagrotsky var underrättad om att myndighetschefen skulle få besked om att han skulle få lämna sin befattning. Han var dock inte informerad om att statssekreteraren skulle diskutera personalärendet på styrelsens dagordning med myndighetschefen. Hanteringen av ett personalärende vid en myndighet är i allmänhet inte en fråga som vare sig regeringen eller ansvarigt departement skall ha synpunkter på. I just detta fall var dock omständigheterna enligt regeringen sådana att statssekreterarens agerande ändå får anses vara motiverat och försvarligt.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

4 Regeringens styrning av de statliga bolagen

4.1 Näringsminister Thomas Östros nominering av ledamöter i statliga bolagsstyrelser

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A4.1.1*, begärs att utskottet granskar Thomas Östros och Leif Pagrotsky och om det är i överensstämmelse med grundlagen att de i egenskap av näringsministrar självständigt nominerar ledamöter i statliga bolagsstyrelser som ligger under Näringsdepartementet.

Anmälan hänvisar till en granskningsrapport från Riksrevisionen, Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag, RiR 2004:28. I rapporten har Riksrevisionen rekommenderat regeringen att pröva om den nuvarande praxis, som innebär att näringsministern ensam beslutar om styrelsenomineringar är i överensstämmelse med det s.k. § 5-förordnandet att näringsministern är föredragande i styrelsenomineringar. Riksrevisionens bedömning grundar sig på en utredning som gjorts av jurister vid juridiska fakulteten vid Uppsala universitet. Enligt anmälan är juristernas tolkning att näringsministern med nuvarande agerande bryter mot grundlagen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A4.1.2* och en utfrågning med näringsminister Thomas Östros, *bilaga B1*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Beslutanderätt för statsråd

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträde. För vissa regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut, s.k. kommandomål, finns undantag. Sådana kan i den omfattning som anges i lag under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendet hör.

Enligt 7 kap. 1 § RF skall det för beredningen av regeringsärenden finnas ett regeringskansli, i vilket det ingår departement. I 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RK-instruktionen) sägs att Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Vidare föreskrivs i 5 § att statsministern är chef för Regeringskansliet.

Chef för departement är enligt 6 § RK-instruktionen det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § RF. Enligt 14 § ansvarar departementschefen för beredningen av regeringsärenden i departement. Departementschefen är enligt 7 kap. 5 § RF föredragande i ärende som hör till hans departement. För beredningen av regeringsärenden som enligt ett förordnande av statsministern enligt samma paragraf skall föredras av ett annat statsråd ansvarar dock det föredragande statsrådet.

Regeringsärenden och departementsärenden

I förarbetena till den nuvarande regeringsformen fördes en diskussion om regeringens beslutsformer. För ett kollektivt beslutsfattande talade vikten av samarbete över departementsgränserna, möjligheterna att utkräva ansvar och behovet av regeringens sammanhållning (SOU 1972:15 s. 79 f., 148 f.).

I grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 183 f.) framhålls att enligt ett parlamentariskt synsätt bör alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar som är gemensamma för hela regeringen. I anslutning till 7 kap. 2 § RF anges att huvudprincipen är att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden (s. 183). Enligt grundlagspropositionen är det uppenbart att regeln om kollektiv beslutsform inte får kringgås på så sätt att ärenden förklaras vara departementschefsärenden. I ett fåtal speciella fall borde det dock enligt propositionen vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef. De fall som nämns är beslut som hör till beredningen av regeringsärenden, beslut som gäller administrationen inom ett departement samt de beslutsfunktioner som enligt tryckfrihetsförordningen handlades av chefen för Justitiedepartementet.

Aktiebolagslagens bestämmelser

Den 1 januari 2006 trädde den nya aktiebolagslagen (2005:551) i kraft. Enligt 8 kap. 8 § utses styrelsen av bolagsstämman. I bolagsordningen får det föreskrivas att en eller flera styrelseledamöter, i publika aktiebolag dock mindre än hälften av samtliga, skall utses på annat sätt. Styrelsen eller en styrelseledamot får inte ges rätt att utse styrelseledamöter. Motsvarande bestämmelser fanns i 8 kap. 6 § i den gamla aktiebolagslagen (1975:1385).

Regeringskansliets organisation för styrelsefrågor m.m.

Enligt bilagan till RK-instruktionen ansvarar Näringsdepartementet för av staten helt eller delvis ägda bolag som inte hör till något annat departement.

Regeringen har fr.o.m. årsskiftet 2002/03 samlat resurser och kompetens för förvaltningen av det statliga ägandet inom en särskild ägarenhet på Näringsdepartementet. Den nya ägarenheten är huvudsakligen en sammanslagning av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande samt delar av

Finansdepartementets fastighets- och bolagsenhet. Förändringen ger enligt regeringen bättre förutsättningar för att kunna bedriva en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för företagen (skr. 2002/03:120 s. 24).

Statsministern förordnade den 21 oktober 2002 statsrådet Leif Pagrotsky att i respektive departementschefs ställe föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Detta förordnande utgör ett s.k. § 5-förordnande. Den 1 november 2004 entledigade statsministern statsrådet Thomas Östros från uppdraget att vara chef för Utbildningsdepartementet samt förordnade honom att från och med samma dag vara chef för Näringsdepartementet. Samma dag förordnade statsministern statsrådet Thomas Östros att i respektive departementschefs ställe föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar.

Riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning

Statsrådet Thomas Östros har den 30 mars 2006 efter bemyndigande av regeringen beslutat riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning. Riktlinjerna behandlar frågor om diarieföring av handlingar, dokumentation av förvaltningen, utvärdering av styrelser och nominering av styrelseledamöter, revisorer, upphandling, beredning av ägarfrågor m.m.

Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport m.m.

Riksrevisionens rapport

I Riksrevisionens rapport Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag, RIR 2004:28, har Riksrevisionen granskat hur regeringens förvaltning och styrning av bolag går till. Riksrevisionen har låtit göra en rättslig utredning av ett av statsministern beslutat s.k. § 5-förordnande för chefen för Näringsdepartementet samt regeringens beslut den 24 april 2003 med bemyndigande för chefen för Näringsdepartementet eller den han sätter i sitt ställe att föra talan och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämmorna i vissa angivna bolag. I sin övergripande bedömning anför Riksrevisionen att regeringen bör pröva om den praxis, som innebär att näringsministern ensam beslutar om styrelsenomineringar, är i överensstämmelse med det s.k. § 5-förordnandet att näringsministern är föredragande i styrelsenomineringar.

Regeringens redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport

Regeringen har i budgetproposition 2005/06:1 utgiftsområde 24 behandlat Riksrevisionens rapport. Regeringen anför (s. 53) bl.a. att det med uppgiften för ett statsråd att vara föredragande i en viss typ av regeringsärenden följer ett beredningsansvar. Beredningsansvaret när det gäller ägarstyrning

innebär att statsrådet nogt måste följa hur bolagens verksamhet utvecklas och ta de initiativ till ägarstyrning som kan behövas. Det är därför viktigt att statsrådet, eller den som statsrådet bestämmer, fortlöpande har en dialog med bolagsledningarna. En sådan dialog utgör inte myndighetsutövning. Det handlar om ett informellt informationsutbyte. Bolagsledningarna informerar om bolagens verksamhet och statsrådet, eller den statsrådet bestämmer, förmedlar regeringens ägarpolitik. Nödvändigt och tillräckligt stöd för dessa informella kontakter finns dels i beredningsansvaret, dels i de återkommande regeringsbesluten med bemyndigande att företräda staten på bolagsstämmorna. Den som företräder regeringen på bolagsstämmorna och vid de informella kontakterna med bolaget mellan stämmorna fattar inte några egna beslut utan har enbart rollen som förmedlare av regeringens ställningstaganden. Någon delegering av regeringens beslutanderätt är det alltså inte fråga om. Det bör i detta sammanhang noteras att beslut med direktiv till ett aktiebolag inte kan fattas på samma sätt som direktiv till myndigheter. En myndighet utgör en del av den juridiska personen staten, medan ett aktiebolag är en självständig juridisk person. Regeringen kan ur aktiebolagsrättslig synvinkel inte formellt styra ett bolag genom beslut med direktiv till bolaget (prop. 1990/91:87 s. 132). Det är bland annat därför som regeringen tillämpar den ordning där instruktioner till bolagen förmedlas på det sätt som beskrivits ovan. Genom att regeringen har bemyndigat varje bolagsansvarigt statsråd att företräda ägaren vid bolagsstämmor i det bolag statsrådet ansvarar för kan styrning ske med stöd av fullmakt på bolagsstämman. Dessa bemyndiganden ger stöd för att statsrådet kan förmedla ägarens inställning på bolagsstämma. Det löpande beredningsansvaret för ett bolagsansvarigt statsråd följer med ansvaret för bolaget och anses enligt denna praxis, som nämnts ovan, även innebära att statsrådet måste följa bolagens verksamhet och ta initiativ till ägarstyrning. I andra sammanhang än inför bolagsstämma får ägarens informella ställningstaganden därför förmedlas genom statsrådet. Sammanfattningsvis kan sägas att i frågor om styrning av bolagen förmedlar det ansvariga statsrådet, inom ramen för sitt beredningsansvar, regeringens inställning såväl i frågor inför beslut på bolagsstämmor som löpande angående informella ställningstaganden i kontakter med bolagen.

Regeringen anför i budgetpropositionen bl.a. att den samlade bedömningen är att den angivna modellen för ägarstyrning är förenlig med gällande lagstiftning. Dock anser regeringen att det finns anledning att överväga frågan i särskild ordning. Inom Regeringskansliet tas det fram rutiner för en mer enhetlig ägarförvaltning, såväl vad gäller krav på dokumentation vid ägarstyrningen som enhetlig beredning, bl.a. inför bolagsstämmor.

Behandling i näringsutskottet av regeringens skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande

Näringsutskottet har under hösten 2005, med anledning av regeringens skrivelse till riksdagen 2004/05:120, 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande, behandlat frågan om styrelsenomineringar och innebörden av att vara föredragande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen. Näringsutskottet har i sitt betänkande med hänvisning till att frågor rörande regeringsformen hör till konstitutionsutskottets ansvarsområde och med erinran om att frågan kommer att behandlas under våren 2006 inte vidare gått in på de motionsyrkanden som väckts i frågan (bet. 2005/06:NU4).

Tidigare granskning

Frågan om vad som är ett regeringsärende behandlades av utskottet vid en granskning av formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). Utskottet gjorde en jämförelse med regeringskansliärenden och departementsärenden och framhöll att det oftast framgår av någon bestämmelse i lag eller annan författning att ett ärende kan avgöras som ett regeringskansliärende. I de flesta fall pekas Regeringskansliet då ut som beslutande myndighet, men rester av en gammal ordning där departementen och enskilda befattningshavare har en egen beslutanderätt finns i några fall. Utskottet pekade också på att statsråd efter bemyndigande av regeringen i varje särskilt fall tillkallar särskilda utredare och ledamöter i kommittéer och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren eller kommittén. En liknande beslutstyp är den där ett statsråd efter ett särskilt bemyndigande av regeringen uppdrar åt en departementstjänsteman att underteckna ett avtal.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Hur går det till vid fattande av beslut om nominering av styrelseledamöter i statliga företag?
- Hur har det gått till i de enskilda fallen i de bolag som Riksrevisionen har granskat i sin rapport och som näringsministern är föredragande i är det gäller styrelsenomineringar?
- Är det någon skillnad i beslutsfattandet om styrelsenomineringar om företaget hör till ett visst departements ansvarsområde enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet eller om näringsministern ansvarar för företaget efter förordnande beslutat enligt 7 kap. 5 § regeringsformen, och vilken är i så fall skillnaden?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningen anledning till?

Som svar har den 20 januari 2006 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A4.1.2*). I promemorian lämnas först en beskrivning av arbetsfördelningen hos regeringen i frågor om de statliga

bolagen. Beskrivningen överensstämmer huvudsakligen med vad som beskrivits ovan om beslutanderätt för statsråd. Därutöver har följande anförts. Den som är föredragande i en grupp regeringsärenden har också ett ansvar för beredning av ärenden på området. Regler om detta finns i 14 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet. Med rollen som föredragande anses också följa ett uppdrag att i olika sammanhang företräda regeringen och förmedla regeringens politik på området. Det sistnämnda sker ofta informellt, t.ex. genom uttalanden i medier, men också när ett statsråd svarar på riksdagsledamöternas interpellationer och frågor. På samma sätt som när det gäller andra politikområden kan regeringens ägarstyrning av bolagen – enligt fast praxis – ske inte bara genom formliga beslut vid regeringsammans träden, utan också genom informella ställningstaganden och kontakter. Denna ordning har tillämpats under lång tid. Jfr bet. 2001/02:KU20 om formerna för utrikespolitiska beslut.

Vidare anförts i promemorian att varje statsråd som har ett berednings- och föredragansvar och ett ansvar för att förmedla regeringens informella styrning av bolagen, genom formliga regeringsbeslut får i uppdrag att – själv eller genom någon som han eller hon utser – företräda staten på bolagsstämmor i bolaget. Sådana uppdrag till andra statsråd än näringsministern brukar regeringen förena med villkor som säkerställer att samråd sker med honom vid styrelsenomineringar.

Uppdragen innebär enligt promemorian att den som fått uppdraget också skall se till att förbereda ägarens ställningstaganden vid bolagsstämman, bl.a. genom att nominera kandidater till styrelseposterna. Nomineringen dokumenteras som regel i ett skriftligt beslut av statsrådet. Detta beslut utgör en del av instruktionen till den tjänsteman som får statsrådets fullmakt att företräda staten på bolagsstämman. Nödvändigt och tillräckligt stöd för dessa statsrådsbeslut finns i regeringens uppdrag till statsrådet att företräda eller låta annan företräda staten på bolagsstämman.

I de fall som avses med utskottets andra fråga har styrelsenomineringar gått till på det sätt som beskrivits ovan.

I promemorian anförts vidare att det inte är någon skillnad i beslutsfattandet beroende på om bolaget hör till ett visst departements verksamhetsområde eller om det hör till näringsministerns ansvarsområde enligt ett § 5-förordnande. Det har funnits vissa skillnader i departementens dokumentation i bolagsfrågor, men dessa rutiner för dokumentation kommer att skärpas och bli enhetligare.

Avslutningsvis anförts att det i ett mindre antal bolags bolagsordningar anges att regeringen utser styrelseledamöterna. I dessa fall bereds och avgörs ärendet som ett regeringsärende.

Utfrågning med näringsminister Thomas Östros

Utskottet har den 4 april 2006 hållit en utfrågning med näringsminister Thomas Östros (*bilaga B1*).

Statsrådet Thomas Östros redogjorde vid utfrågningen bl.a. för regelverket enligt följande. Det följer av 7 kap. 5 § regeringsformen att en departementschef är föredragande i ärenden som rör det eller de bolag som enligt instruktionen för Regeringskansliet hör till departementet. Att vara föredragande innebär att ha beredningsansvar i ärenden som avgörs genom formella regeringsbeslut men också att företräda regeringen vid informella kontakter med bolaget. Thomas Östros är som ansvarigt statsråd genom ett formellt regeringsbeslut bemyndigad att företräda staten på bolagsstämmor i bolagen. Det sker regelmässigt genom att han i sin tur utser en tjänsteman som får fullmakt att framföra regeringens uppfattning vid stämman och rösta för statens aktier.

Thomas Östros uppgav vidare bl.a. följande. På samma sätt som när det gäller andra politikområden sker regeringens ägarstyrning av bolagen enligt en mycket fast praxis, inte bara genom formliga beslut vid regerings-sammanträden utan också genom informella ställningstaganden och kontakter. Det här är en ordning som har tillämpats under mycket lång tid oavsett regeringens politiska hemvist, i vart fall ända sedan 1970-talet. Den ordningen har alltsedan dess ansetts vara förenlig med regeringsformen.

Att regeringen disponerar aktier som staten äger innebär att regeringen har att agera som aktieägare i förhållande till bolaget. Styrningen av ett bolag aktiebolagsrättsligt kan endast ske vid bolagsstämman. Det är ägarens mening om bl.a. styrelsesammansättning som kommer till uttryck vid bolagsstämman.

Det här kan säkert ha bidragit till att olika regeringar under mycket långa tider valt att tillämpa en beslutsordning som går ut på att ett statsråd befullmäktigas att så att säga verkställa regeringens uppfattning i fråga om styrelsenomineringar. Thomas Östros uppgav att han tycker att det är en mycket praktisk och ändamålsenlig ordning som är väl ägnad att motsvara de krav som måste gälla vid styrelsenomineringar.

Det statsråd som ansvarar för ett bolag skall se till att även förbereda ägarens ställningstagande vid bolagsstämman. Det sker bl.a. genom att nominera styrelseledamöter till styrelserna. För att tillgodose en tydligare dokumentation, vilket har önskats, av regeringens ställningstagande i nomineringsfrågor dokumenteras dessa numera genom regeringskanslibeslut. Beslutet utformas som en särskild instruktion från statsrådet till den som röstar för statens aktier på stämman. Styrelsenomineringar för bolag som andra statsråd ansvarar för görs i samråd med Thomas Östros. Det nödvändiga och tillräckliga stödet för de här statsrådsbesluten finns i regeringens uppdrag till statsrådet att företräda eller låta annan företräda staten på bolagsstämman.

Thomas Östros anförde vidare att styrelsenomineringsprocessen går till enligt följande. Inom Regeringskansliet tillämpas en strukturerad nomineringsprocess. Syftet är att säkerställa en effektiv kompetensförsörjning till företagets styrelser. Thomas Östros har av statsministern fått ett särskilt ansvar för styrelsenomineringar i samtliga statligt ägda företag. Genom ett

enhetligt och strukturerat arbetssätt vill man säkerställa kvaliteten i hela nomineringsarbetet. Varje nominering av styrelseledamot skall utgå från kompetensbehovet i respektive bolags styrelse. Det är därför viktigt att styrelsens sammansättning är sådan att styrelsen alltid har sådan branschkunskap eller annan kompetens som är relevant för företaget även i bolag där omvärlden förändras starkt. För att komma i fråga för en styrelseplats fordras hög kompetens, stark integritet samt förmåga att självständigt se till bolagets bästa. Varje styrelseledamot skall ha kapacitet att göra självständiga bedömningar. Varje år tillsätts 40–60 nya styrelseledamöter.

Inför nominering sker ett samråd med ordföranden i det aktuella bolaget. Vidare bereds frågan med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet samt i förekommande fall det departement som i övrigt har ansvar för bolaget, såvida det inte är Näringsdepartementet. Beslutsunderlaget för den fullmäktige dokumenteras i ett departementsbeslut i form av en instruktion. Nomineringen motiveras i instruktionen.

Thomas Östros anförde att Regeringskansliets samlade juridiska expertis kontinuerligt sedan 70-talet prövat huruvida all verksamhet i Regeringskansliet är förenlig med grundlagen eller inte. Det är också uppfattningen i dag att förfarandet vid nominering av styrelseledamöter är fullt förenligt med grundlagen.

Ett § 5-förordnande innehåller generellt sett ett bemyndigande från statsministern att vara föredragande. Det finns § 5-förordnande om att föredra formella regeringsärenden för regeringsbeslut. Det kan finnas § 5-förordnanden där man exempelvis har ett budgetansvar för en statlig myndighet på ett annat departement än där man själv är departementschef. I detta fall handlar det om att vara samordnare i styrelsenomineringsprocessen. Önskemålet bakom detta § 5-förordnande är att få det som också konstitutionsutskottet från tid till annan brukar efterfråga, nämligen en större enhetlighet och en större likhet i processerna och i hanteringen av viktiga frågor kring styrelsenomineringar oavsett vilket departement de tillhör. I det här fallet är det detta som är § 5-förordnandet. Dessa styrelsenomineringar går till på precis samma sätt som när det nomineras styrelseledamöter i bolag som finns under Näringsdepartementet. Det är också det ansvariga statsrådet som har § 5-förordnandet, i detta fall Thomas Östros, som fattar regeringskanslibeslutet i den del som rör styrelsenomineringen.

På fråga om inte regeln om kollektivt beslutsfattande kringgås genom en så långtgående delegering av beslutsmakten anförde Thomas Östros att han visserligen inte är någon grundlagsexpert men att han böjer sig för den praxis som en rad olika statsministrar har följt på detta område sedan åtminstone 1970-talet. Den samlade juridiska expertisen i Regeringskansliet har bedömt detta vara förenligt med grundlagen under denna mycket långa tid. Enligt Thomas Östros är det inte att kringgå grundlagen. Det har att göra med att statsråd och regering agerar inte endast vid kollektiva regeringsbeslut utan gör det också på annat sätt.

Det sedan länge tillämpade nomineringsprocessen är enligt Thomas Östros ett bra, praktiskt och effektivt arbetssätt. Det är inte så att statsrådet själv utan beredning med andra i regeringen vidtar de här åtgärderna. Det sker naturligtvis ett sådant arbete för att se till att det är regeringens uppfattning som förs fram vid bolagsstämman.

På fråga om varför regeringen i budgetpropositionen säger att det finns skäl att göra en översyn när man kommit fram till att den angivna modellen för ägarstyrning är förenlig med gällande lagstiftning uppgav Thomas Östros att det pågår en ständig dialog mellan regeringen och riksdagen om exempelvis dokumentation. Hos Regeringskansliet tar man mycket intresserat del av vad konstitutionsutskottet gör för bedömningar. Det har medfört att Näringsdepartementet exempelvis under senare tid mer tydligt dokumenterat åtgärder i form av regeringskanslibeslut för att se till att också uppfylla de önskemål som konstitutionsutskottet har. Översynen gäller inte grundlagsenligheten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att förfarandet vid styrelsenomineringar grundas på en långvarig praxis inom Regeringskansliet. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

4.2 Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky nominering av en styrelseledamot i två statliga bolag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet har anförts att dåvarande näringsministern Leif Pagrotsky år 2004 nominerat Peter Fallenius som styrelseledamot i två statliga bolag för omval. Styrelseledamoten har nominerats till omval trots att det i en tidningsartikel tidigare avslöjats att personen i fråga tillsammans med medhjälpare tillskansat sig 4,8 miljoner kronor ur ett bolag i vilket han var anställd. Pengarna har styrelseledamoten hävdat använts som mutor utomlands. Att ge mutor är förbjudet i Sverige. Anmälaren har önskat svar på vissa frågor om hur nomineringen av styrelseledamoten gått till. Anmälan återfinns i *bilaga A4.2.1*.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet, *bilaga A4.2.2–A4.2.3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Hur väljs en styrelseledamot?

Den 1 januari 2006 trädde den nya aktiebolagslagen (2005:551) i kraft. Enligt 8 kap. 8 § utses styrelsen av bolagsstämman. I bolagsordningen får det föreskrivas att en eller flera styrelseledamöter, i publika aktiebolag dock mindre än hälften av samtliga, skall utses på annat sätt. Styrelsen eller en styrelseledamot får inte ges rätt att utse styrelseledamöter. Motsvarande bestämmelser fanns i 8 kap. 6 § i den gamla aktiebolagslagen (1975:1385).

Mutbrott och bestickning

Enligt 20 kap. 2 § brottsbalken döms arbetstagare som för sig själv eller för annan tar emot, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, för mutbrott till böter eller fängelse högst två år. Enligt andra stycket skall detsamma gälla för vissa angivna uppdrag.

Enligt 17 kap. 7 § brottsbalken döms den som till arbetstagare, annan som anges i 20 kap. 2 § brottsbalken, främmande stats minister m.fl. lämnar, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller för annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen, för bestickning till böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken döms efter svensk lag och vid svensk domstol för brott som begåtts här i riket. För brott som begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet begåtts av bl.a. svensk medborgare (2 kap. 2 §). Enligt 2 kap. 2 § andra stycket gäller detta inte om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har i två omgångar genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på frågor.

Svar den 20 januari 2006

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

- Enligt vilka riktlinjer eller kriterier nomineras styrelseledamöter i statliga bolag?
- Hur har regeringen agerat när det gäller Peter Fallenius?
- Görs det några överväganden av etisk karaktär vid nomineringen av styrelseledamöter i statliga bolag?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningen anledning till?

Som svar har den 20 januari 2006 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A4.2.2*). I promemorian hänvisas inledningsvis till regeringens skrivelse 2004/05:120, 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande av vilken framgår bl.a. följande.

Regeringens mål är att styrelserna skall ha hög kompetens som är väl anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar. Ledamöter skall alltid se till bolagens bästa. Regeringen förväntar sig att ledamöterna har hög integritet och motsvarar krav på omdöme som förväntas av företrädare för staten.

— — —

Varje nominering av styrelseledamot skall utgå från kompetensbehovet i respektive företags styrelse. Det är därför viktigt att styrelsens sammansättning är sådan att styrelsen alltid besitter sådan branschkunskap eller kunskaper som är direkt relevant för bolaget även när företaget utvecklas och omvärlden förändras. För att komma i fråga för en styrelsepost fordras en hög allmän kompetens inom antingen löpande affärsverksamhet, affärsutveckling, branschkunskap, finansiella frågor eller andra relevanta områden. Därutöver krävs en stark integritet och förmåga att se till bolagets bästa. Varje styrelseledamot skall ha kapacitet att göra självständiga bedömningar av företagets verksamhet.

Sammansättningen av styrelserna skall också ske så att en balans uppnås avseende kompetens bakgrund, ålder och kön.

När det gäller hur regeringen har agerat i det aktuella fallet anför Näringsdepartementet att enheten för statligt ägande fortlöpande höll sig informerad i ärendet. Så snart som misstankarna mot styrelseledamoten konkretiserades genom att han häktades i februari 2005 uppmanades han att omedelbart avgå ur styrelserna för Vattenfall AB och SJ AB. I promemorian lämnas vidare en utförlig redogörelse för de åtgärder som vidtagits sedan de första påståendena om oegentligheter rörande styrelseledamoten blev kända från december 2003 till februari 2005. Av denna framgår bl.a. att enhetschefen på enheten för statligt ägande Eva Halvarsson genom samtal med styrelseledamoten och med hans arbetsgivare höll sig underrättad om händelsen men att styrelseledamoten förnekade brott och internrevisorn hos hans arbetsgivare inte hittade något som gjorde att bolaget kunde bekräfta eller dementera uppgifterna om oegentligheter. Eva Halvarsson höll ett möte med styrelseledamoten och styrelseordförandena i SJ AB respektive Vattenfall AB i december 2003. Inget som framfördes vid mötet pekade enligt Näringsdepartementet på att styrelseledamoten själv var inblandad i den påstådda mutaffären. Om styrelseledamoten hade erkänt inblandning i mutaffären hade åtgärder vidtagits för att omedelbart entlediga honom från uppdragen i styrelserna.

Inför de ordinarie bolagsstämmorna våren 2004 tog statsrådet Leif Pagrotsky kontakt med styrelseledamotens arbetsgivare, men inga uppgifter som förändrade läget inför nomineringen framkom. Styrelseledamoten omvaldes i båda bolagen.

När internutredningen hos styrelseledamotens arbetsgivare var avslutad fick Eva Halvarsson i maj 2004 besked om att inget konkret framkommit som tydde på att styrelseledamoten gjort något felaktigt. En del märkliga förhållanden hade upptäckts, men inget oegentligt gick att bevisa. Ekobrottsmyndigheten hade erhållit en del material och startat en undersökning.

I februari 2005 publicerade Dagens Nyheter en artikel av vilken det framgick att styrelseledamoten hade häktats. Eva Halvarsson kontaktade då styrelseledamotens juridiska ombud och meddelade att man förväntade sig att styrelseledamoten skulle avsäga sig sina styrelseuppdrag i de statliga bolagen. Styrelseledamoten lämnade samma dag självantaget sina styrelseuppdrag. Hade han inte gjort det, hade det omedelbart kallats till extra bolagsstämmor för att vid dessa entlediga styrelseledamoten.

I promemorian från Näringsdepartementet anføres vidare att förutom en bedömning av styrelseledamöter som görs utifrån de kriterier som redovisats för tidigare görs det mot bakgrund av referenser och intervjuer en allmän bedömning om en tilltänkt styrelseledamot uppfyller etiska krav för att kunna komma i fråga som styrelseledamot. Sedan år 2003 tillfrågar enheten för statligt ägande alltid en för nyval tilltänkt styrelseledamot om denne har varit inblandad i något som skulle kunna skada eller negativt påverka förtroendet för bolaget och ägaren.

Svar den 15 mars 2006

Utskottet har ställt följande kompletterande frågor till Regeringskansliet.

- Förekom det några kontakter mellan departementet och Lars G Josefsson innan Peter Fallenius först valdes till ledamot?
- Om sådana kontakter förekom, vad sade Josefsson?
- Var departementet medvetet om att Fallenius tidigare suttit i Celsius styrelse när Josefsson var verkställande direktör där?
- Förekom det några kontakter mellan departementet och Josefsson inför omval av Fallenius som ledamot efter att styrelseordföranden uppmärksammats på att Fallenius varit inblandad i affärer som kunde anses tvivelaktiga?
- Om sådana kontakter förekom, vad sade Josefsson då?

Som svar har den 15 mars 2006 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A4.2.3*).

I promemorian från Näringsdepartementet anføres att det inte förekommer kontakter med verkställande direktören vid tillsättning av bolagsstyrelser. Däremot diskuteras styrelsens sammansättning med styrelsens ordförande inför nomineringar. Vidare har i promemorian anförts att Peter Fallenius tidigare arbetslivserfarenhet var känd för departementet såväl när han första gången nominerades som vid omvalet.

Utskottets ställningstagande

Det är enligt utskottets mening viktigt att en person som väljs till styrelseledamot inte kan ifrågasättas från etisk synpunkt. Det bör härvidlag ställas samma krav vid nyval och vid omval. Varje misstanke om oegentligheter från en styrelseledamots sida kan dock inte få den konsekvensen att vederbörande uppmanas att ställa sin plats till förfogande. Det är därför viktigt att ansvarigt statsråd följer upp den information som finns om styrelseledamoten och vidtar erforderliga åtgärder när så är påkallat. Enligt den utredning som finns i granskningsärendet har det vidtagits åtgärder för att följa händelseutvecklingen, och åtgärder har sedan vidtagits när de misstankar som funnits mot styrelseledamoten har bekräftats. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

5 Vissa uttalanden av statsråd

5.1 Näringsminister Thomas Östros uttalanden om de statliga bolagens tillhörighet till arbetsgivarorganisation

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.1.1*, begärs att utskottet granskar näringsminister Thomas Östros för dennes uttalanden i form av ”hot” om vilken förhandlingsorganisation på arbetsmarknaden som statliga bolag under Näringsdepartementet skall tillhöra. Enligt anmälan har näringsministern i bl.a. Dagens Nyheter den 10 juni 2005 låtit meddela att han överväger att låta de statliga bolagen lämna arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv. Bakgrunden var, enligt anmälan, att dels Svenskt Näringsliv givit en ekonomisk garanti åt ett lettiskt byggföretags process i EG-domstolen som skulle klargöra om de svenska konfliktreglerna var förenliga med gemenskapsrätten, dels Svenskt Näringslivs vd i ett brev till statsministern ifrågasatt samma konfliktregler när de använts som ett stöd åt arbetstagarna inom den finländska pappersindustrin trots att fredsplikt rådde inom det aktuella avtalsområdet i Sverige. I anmälan anförts att händelserna föranletts av oklarheter i rättsläget för svenska arbetsgivare och att näringsministern inte ansett att de statliga bolagen kan medverka i en organisation som vill få frågorna klargjorda. Granskningen bör, enligt anmälan, ske i ljuset av den kritik som riktas även från Riksrevisionen i Riksrevisionens årliga rapport 2005.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringens förvaltningsmandat avseende statliga bolag

Regeringen förvaltar de statliga bolagen. Den rättsliga grunden för regeringens förvaltningsmandat finns i regeringsformen (RF). Enligt 9 kap. 8 § gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Enligt 9 kap. 9 § gäller att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer 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. Det är riksdagens sak att avgöra hur omfattande grunderna skall vara.

Statsministern har enligt 7 kap. 5 § RF förordnat näringsministern att vid regeringssammanträde i respektive departementschefs ställe föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar.

Statliga bolags rättsliga ställning och former för ägarinflytande

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (1975:1385). Någon särskild reglering i RF finns inte. 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. 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. Vidare, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, kan styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslagets användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag, 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 skall 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.

Regeringens ägarpolicy

I skrivelse 2004/05:120 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande lämnade regeringen uppgifter om utvecklingen i fråga om förvaltningen av statens företagsägande under 2004 fram t.o.m. april 2005. Regeringen anförde i skrivelsen att den s.k. kodgruppen i december 2004 överlämnade "Svensk kod för bolagsstyrning" (Koden) till Justitiedepartementet, och att de principer som regeringen tillämpar i sin ägarpolicy i stor utsträckning överensstämmer med reglerna i Koden (s. 3). I vissa frågor har, anför regeringen, Regeringskansliet funnit skäl att komplettera eller uttolka Kodens regler (s. 18). Det främsta skälet för det uppges vara att Koden huvudsakligen riktas mot bolag med ett spritt ägande.

Vidare anføres i skrivelsen att det är styrelsens och ledningens ansvar att de företag där staten har ägarintressen sköts föredömligt väl inom de ramar lagstiftningen ger och i enlighet med ägarnas långsiktiga intressen (s. 20). I frågor som rör ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling har, enligt regeringen, alla företag ett stort ansvar att ta, inte minst företag med statligt ägande. Styrelserna bör således, menar regeringen, aktivt följa och rapportera om företagens insatser i dessa frågor. Att företagen har en genomtänkt strategi för att hantera miljöhänsyn, sociala frågor,

jämställdhet och etik är därför, enligt regeringen, en viktig del i den statliga ägarpolitiken, och således kompletterar följande områden Kodens regler om styrelsens uppgift i de statligt ägda företagen.

Illojal maktutövning

Med termen illojal maktutövning avses inom juridiken att myndighet använder en maktbefogenhet för att främja ett annat syfte än det som avsetts med befogenheten.¹ Rättsskyddsprinciper (objektivitets- och likhetsprinciperna) som finns till skydd för den enskilde har sin tillämpning främst i fråga om myndighetsutövning, men principen om illojal maktanvändning kan kanske i viss utsträckning komma att aktualiseras när det allmänna disponerar över sina egendomar, ingår avtal eller delar ut bidrag, eller om myndigheten använt sin fria beslutanderätt, sitt fria skön, på ett otillständigt sätt.²

Uttalande i Dagens Nyheter

Den 10 juni 2005 uttalade näringsminister Thomas Östros i tidningen Dagens Nyheter att han ansåg det vara bekymmersamt att vd:n i Svenskt Näringsliv försökte höja konfliktnivån i samhället i stället för att söka samarbete. Enligt artikeln tyckte Östros att Svenskt Näringsliv var ute på farliga vägar när de först finansierade en ”attack mot de svenska kollektivavtalen” genom att finansiera ett lettiskt byggföretags process i EG-domstolen, och sedan ville ”sätta stopp för sympatiåtgärder över gränserna”. Vidare uppgav Östros att de statliga bolagen måste ompröva sitt medlemskap i Svenskt Näringsliv.

Riksrevisionens årliga rapport 2005

Under 2004/05 genomförde Riksrevisionen flera granskningar med inriktning på hur regeringen styr de statliga företagen. I den årliga rapport 2005 (RiR 2005:13) lyfte revisionen fram ett antal iakttagelser och slutsatser som baserades på en samlad analys av granskningarna inom bolagsområdet. Riksrevisionen anförde därvid bl.a. följande (s. 21).

Riksrevisionen konstaterar att styrningen av bolagen i många fall sker formlöst, det vill säga att utbytet av information mellan ägarförvaltningen och bolagen ofta inte dokumenteras på ett sådant sätt att det i efterhand går att klarlägga vilka beslut som fattats, av vem, varför, när och på vilket underlag. Den formlösa styrningen minskar på så sätt de faktiska möjligheterna till insyn i hur bolagen förvaltas och därmed också möjligheterna att utkräva ansvar för hur förvaltningen utövats.

Vidare anförde Riksrevisionen följande (s. 24).

Det finns även en risk för att den formella styrningen ersätts av en annan, mindre transparent, styrning. Myndigheten eller bolaget får antingen söka stöd i informella styrimpulser eller välja att själva tolka

¹ Sture Bergström m.fl., *Juridikens termer*, 1993, s. 77; se även Thomas Bull, ”Objektivitetsprincipen”, i Lena Marcusson (red.), *Offentligrättsliga principer*, 2005, s. 102.

² Tom-Erik Madell, *Det allmänna som avtalspart*, 1998, s. 146 f.

och precisera målen. I båda fallen uppstår oklarheter i ansvarsfördelningen mellan regeringen och de myndigheter och bolag som regeringen enligt regeringsformen ska styra. Om informell styrning ersätter den formella och transparenta styrningen begränsas såväl allmänhetens insyn som riksdagens möjligheter till kontroll och uppföljning.

Skriftligt svar på fråga om statliga företag och Svenskt Näringsliv

I oktober 2005 ställdes en fråga för skriftligt svar till näringsministern om vilka åtgärder han var beredd att vidta när det gällde statliga företags organisering i en arbetsgivarorganisation (fr. 2005/06:178). I frågan anfördes bl.a. att Svenskt Näringsliv är en sluten organisation på sätt som avviker i det svenska samhälle, som präglas av öppenhet. Svenskt Näringsliv ansågs också fungera som aktiv deltagare i samhällsdebatten och som lobbyorganisation. Vidare omnämndes arbetslivets villkor, jämställdhet och hälsa som områden som inte prioriteras av Svenskt Näringsliv men där statliga företag bör vara föredömen. Enligt frågeställaren borde statliga företag lämna Svenskt Näringsliv.

I sitt svar anförde näringsministern bl.a. att han delade uppfattningen att det finns en problematik kring de statligt ägda bolagens anslutning till Svenskt Näringsliv. Han utgick i svaret ifrån att de statliga bolagens intressen tas till vara i de organisationer bolagen ansluter sig till. Vidare anförde han att regeringen följer och utvärderar hur de statliga bolagen på ett ändamålsenligt sätt kan vara anslutna till en arbetsgivarorganisation och den samverkan detta innebär.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har handlat i strid mot gällande ordning. Frågan har oftast 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. Utskottet har därvid anfört följande som utgångspunkt för sin granskning (t.ex. bet. 2004/05:KU20 s. 199).

Som en utgångspunkt konstaterar utskottet liksom vid tidigare granskningar att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet har dock också ansett att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, bl.a. kan auktoritativa uttalanden av statsråd i enskilda fall skapa risk för att den självständighet som enligt regeringsformen skall tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras.

Våren 2005 granskade utskottet ett statsråds uttalanden kring en tvist i arbetsrättsfrågor mellan ett svenskt fackförbund och ett lettiskt byggföretag (bet. 2004/05:KU20). Särskilt gällde uttalandena den svenska arbetsrättsliga lagstiftningens rättsenlighet i förhållande till EG-rätten. Utskottet anförde följande i sin bedömning (s. 199).

I förhållande till nationella domstolar har statsråden således att med marginal beakta instruktionsförbudet. I förhållande till EG-domstolen synes det emellertid naturligt att ett statsråd uttalar sig om det svenska rättssystemet och författningens förhållande till EG-rätten. I detta sammanhang har det generellt sett ingen betydelse om talan redan har väckts vid EG-domstolen eller om det rör sig om diskussioner som föregår en sådan process. Ett statsråd måste vara obehindrat att framföra Sveriges ståndpunkt. Ett uttalande måste dock alltid ses i sitt sammanhang, och det kan därför finnas anledning att noga överväga uttalandet så att det inte kan uppfattas som riktat till den nationella domstolen.

I ett tidigare ärende granskade utskottet ett statsråds offentliggörande av försäljning av sina egna aktier i ett privatägt företag i avsikt att protestera mot företagets bonussystem (bet. 2001/02:KU20). Utskottet anförde bl.a. följande (s. 265).

Enligt utskottets mening är det av stor vikt att statsråd deltar i den allmänna debatt som pågår i samhället. Det är också rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten.

I sin statsrådsroll uttryckte statsrådet Lejon sin åsikt om ett företags agerande och redovisade i det sammanhanget även sina aktiedispositioner, varav det sistnämnda är en offentlig uppgift. Utskottet anser dock att statsråd bör inta en restriktiv hållning när det gäller offentliggörande av egna aktiedispositioner i syfte att uttrycka gillande eller ogillande.

Våren 2003 granskade utskottet om ett statsråds uttalande om ökat statligt ägande, genom LKAB, av gruvor och pelletsanläggningar 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). 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 iakttas så uttalanden inte kommer i konflikt med domstolars och myndigheters självständighet eller kan tolkas som uppmaning till lagbrott. Granskningen föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i anledning av anmälan, bl.a. om statliga bolags medlemskap i en arbetsgivarorganisation anses vara en ägarfråga och inte enbart en fråga för företagens styrelser och ledningar.

Som svar har den 27 februari 2006 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A5.1.2*).

I promemorian anförts att frågor om aktiebolags organisation och förvaltning av dess angelägenheter i första hand är en styrelsefråga, men att bolagsstämman har, med några begränsningar, rätt att besluta om att vissa

åtgärder får vidtas endast efter stämmans godkännande. Frågan om medlemskap i en arbetsgivarorganisation kan vara en fråga för ägaren om bolagsstämman så har beslutat.

Vidare anförs i promemorian att regeringen, vid sin bedömning av om den bör väcka frågan om sådana beslut för statliga bolag, givetvis oförhindrad att diskutera saken inte bara internt utan också offentligt. Det i granskningsanmälan åberopade uttalandet var, enligt promemorian, ett debattinlägg.

Utfrågning med näringsminister Thomas Östros

Utskottet har den 4 april 2006 hållit en utfrågning av näringsminister Thomas Östros (*bilaga BI*).

Thomas Östros anförde att huvudregeln, enligt aktiebolagslagen, är att ett aktiebolags organisation och förvaltning är en styrelsefråga, men bolagsstämman kan besluta att vissa åtgärder bara får beslutas av styrelsen efter att stämman har lämnat ett godkännande och att en sådan fråga kan vara medlemskap i en viss arbetsgivarorganisation. Det finns alltid, ansåg han, skäl att värdera för- och nackdelar av statligt ägda företags medverkan i den arbetsgivarsamverkan som sker genom medlemskap i olika branschförbund och därmed i Svenskt Näringsliv. Förutsättningarna för företagen förändras, liksom organisationernas arbetssätt. Vad gäller Svenskt Näringsliv uppgav Östros att det i den allmänna debatten finns många som pekar på att den i stället för service satsar alltmer på opinionsbildning. De statliga bolagen har krav på sig att vara affärsmässiga, och det är då relevant för de statliga bolagen att ställa sig frågan om medlemskap i Svenskt Näringsliv är förenligt med affärsmässighet om nämnda organisation ägnar en större del av sina resurser och sitt engagemang åt opinionsbildning.

Såsom näringsminister ansåg Östros sig också ha ett ansvar att föra en diskussion om de statliga bolagens nytta av att vara med i en arbetsgivarorganisation och delta i den debatt som pågår. Att han tagit upp frågan har däremot inte inneburit en uppmaning till de statligt ägda bolagen. Han såg inte heller någon risk i att de uttalanden som gjorts skulle uppfattas som sådana uppmaningar, då man tidigare har haft ett åsiktsutbyte kring beslutsfattandet i statliga bolag. Östros framhöll att regeringen när den agerar som ägare har att följa de regler som aktiebolagslagen ställer upp. Om den skulle vilja agera i den aktuella frågan är det aktuella tillvägagångssättet att gå via bolagsstämman.

Utskottets ställningstagande

I ärendet granskas uttalanden rörande statliga bolags medlemskap i arbetsgivarorganisation. Ett statsråd har självfallet, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Statsråd måste dock iaktta 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 medier 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.

5.2 Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky uttalanden vid ledningsmöte hos Sveriges Television

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 19 januari 2006, *bilaga A5.2.1*, begärs att utskottet granskar om utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky vid sin medverkan på ett ledningsmöte för Sveriges Television AB (SVT) den 23 september 2005 passerade de gränser för statsrådets maktutövning som satts upp samt om han visat respekt för det sändningstillstånd som regeringen själv meddelat och som slår fast att SVT skall vara "självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället".

I anmälan framhålls det som anmärkningsvärt att Pagrotsky mot bakgrund av vikten av distans mellan makthavare i medier och i politik – särskilt den distans som måste råda mellan SVT och regeringen – valt att medverka aktivt vid ett ledningsmöte för SVT och att han i sak drev en politiskt kontroversiell åsikt. I det hänseendet pekas på en ståndpunkt fastslagen av Europeiska kommissionen, att det inte är motiverat att public service-finansiering skall bekosta medieverksamheter som Internetbutiker och mobiltelefoner. Anmälaren hänvisar till uppgifter i ett veckobrev av SVT:s vd Christina Jutterström den 25 september 2005.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utbildnings- och kulturdepartementet, *bilaga A5.2.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Enligt 3 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen avgör den som sänder radioprogram självständigt vad som skall förekomma i programmen. Regler för radio- och televisionssändningar finns härutöver främst i radio- och tv-lagen (1996:844). För SVT gäller vidare det sändningstillstånd som meddelats av regeringen enligt radio- och tv-lagen. I tillståndet föreskrivs att SVT har till uppgift att bedriva tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och att verksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Vidare gäller anslagsvillkor.

I betänkandet Radio och tv i allmänhetens tjänst (SOU 2005:1) anges följande principer för relationerna mellan statsmakterna och programföretagen i allmänhetens tjänst.

- *Ägarformen.* Staten är inte formellt ägare av public service-företagen, utan företagen ägs av en för ändamålet bildad förvaltningsstiftelse.
- *Självständiga aktiebolag med redaktionellt oberoende.* Varje enskilt programföretag svarar för att verksamheten bedrivs självständigt i förhållande till statsmakten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.
- *Ramvillkor för bestämda tidsperioder.* De allmänna förutsättningarna för public service-verksamheten fastställs av riksdag och regering inför varje tillståndsperiod. Regeringen beslutar, på grundval av riksdagens beslut, om sändningstillstånd med tillhörande villkor och villkor i samband med medelstilldelningen (anslagsvillkor) för vart och ett av programföretagen. Villkoren skall i princip vara oförändrade under tillståndsperioden.
- *Finansieringen genom tv-avgifter* ger programföretagen en garanterad medelstilldelning med visst belopp under viss tid.

Reglering inom EU

Genom Amsterdamfördraget infördes i EG-fördraget en särskild artikel (artikel 16) om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och ett protokoll om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst. Enligt protokollet anser staterna att systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna. I protokollet enades medlemsstaterna om att foga följande tolkningsbestämmelser till EG-fördraget.

Bestämmelserna i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen skall inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och tv-organisationerna för att de skall utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat och i den

utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas.

Kommissionen presenterade år 2001 ett meddelande om tillämpningen av fördragets regler om statsstöd på radio- och tv-företag i allmänhetens tjänst³. I meddelandet påminner kommissionen om att hänsyn måste tas till många olika faktorer och EG-fördragets artiklar 87 och 88 om statligt stöd och artikel 86.2 om tillämpningen av reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommissionen begärde i mars 2005 att Tyskland, Irland och Nederländerna skulle klarlägga sina public service-företags roll och finansiering⁴. Kommissionen tog bl.a. upp frågan om staternas ansvar för omfattning och finansiering av onlineverksamhet som bedrivs av public service-företagen.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en redogörelse för bakgrunden till Leif Pagrotsky's deltagande i det aktuella mötet, hans syfte med deltagandet och den bedömning han gjorde i fråga om sitt deltagande. Vidare begärdes kommentarer till uppgifterna om vad Pagrotsky skall ha sagt under mötet, uttalandenas överensstämmelse med EG-rätt samt de kommentarer i övrigt som anmälan ger anledning till.

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en inom Utbildnings- och kulturdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A5.2.2*). Där framhålls sammanfattningsvis att Leif Pagrotsky vid det aktuella mötet lämnat information, svarat på frågor och ställt frågor samt att han inte gjort några uttalanden som inneburit att han försökt styra SVT.

Bakgrunden till mötet var enligt promemorian att ledningen för SVT vid upprepade tillfällen hade uttryckt önskemål om att Leif Pagrotsky skulle gästa den s.k. 100-gruppen för att informera om digitaliseringen av tv och andra aktuella mediefrågor samt ge sin syn på radio och tv i allmänhetens tjänst. Leif Pagrotsky's syfte med att delta i mötet, som bevisades av ett mycket stort antal personer, var att lämna information och svara på frågor.

I promemorian framhålls vidare att SVT – tillsammans med Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB – har en central roll i mediepolitiken. Bolaget bedriver sin verksamhet enligt ett sändningstillstånd som meddelas av regeringen i enlighet med riktlinjer som beslutats av riksdagen. Det är därför naturligt att Leif Pagrotsky, som ansvarigt statsråd, deltar i denna typ av möten som SVT inbjuder till. Mot den bakgrunden bedömde Leif Pagrotsky att det var oproblemiskt att delta i mötet; det

³ EGT 15.11.2001, C 320/5.

⁴ Se pressmeddelande IP/05/250, 03-03-2005.

framstod dessutom som särskilt angeläget att delta denna gång eftersom han vid tidpunkten var relativt ny tillträdd som minister med ansvar för mediefrågor och SVT flera gånger hade efterfrågat hans närvaro.

Vid mötet ställdes frågor av en moderator och av publiken. En av frågorna handlade om ny teknik. Leif Pagrotsky berömde SVT för att ligga långt framme när det gäller att se till att tillgängligheten till SVT:s program ökar. Han frågade också om SVT hade planer på att distribuera sina sändningar till mobiltelefoner. Bakgrunden till frågan är att regering och riksdag har uppmuntrat programbolagen att vidareutveckla radions, televisionens och den nya teknikens möjligheter att fördjupa programverksamheten och öka tillgängligheten. Han frågade också hur mycket program som SVT säljer till utlandet och gjorde en jämförelse med den svenska musikbranschen som kraftigt ökat sin "export".

I fråga om uttalandenas överensstämmelse med EG-rätten påpekas att medlemsstaterna enligt det s.k. Amsterdamprotokollet för radio och tv har rätt att avgöra hur det uppdrag som ges radio och tv i allmänhetens tjänst skall utformas. Vidare framhålls det meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst som kommissionen lämnade hösten 2001. I det klargjordes enligt promemorian att statlig finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst är att betrakta som statsstöd, men att det är ett enligt fördraget tillåtet statsstöd. Detta förutsätter dock att medlemsstaterna tydligt har definierat uppdraget, till vem uppdraget är riktat och att finansieringen inte överstiger de kostnader som uppkommer för att utföra uppdraget. Av tolkningsmeddelandet framgår enligt promemorian att det är tillåtet att sälja program som producerats med hjälp av statligt stöd.

Enligt promemorian har radio- och tv-företagen i Europa under senare år alltmer kommit att utnyttja och utveckla tjänster specifikt avsedda för s.k. nya medier. En diskussion har uppkommit om behovet av att inom EU tydliggöra rätten för radio och tv i allmänhetens tjänst att bedriva verksamhet inom nya medier. Kommissionen ifrågasätter inte att radio och tv i allmänhetens tjänst kan erbjuda s.k. onlinetjänster som en del av uppdraget. Omfattningen av sådana tjänster måste dock enligt kommissionen bestämmas av medlemsstaterna så att de uppfyller samma demokratiska, sociala och kulturella behov som traditionella tv-sändningar. Så länge som tjänsterna inte är rent kommersiella utan är en del av uppdraget att bedriva verksamhet i allmänhetens tjänst finns det därmed inte några hinder mot att även tillhandahålla nya tjänster.

Vidare pekas i promemorian på att tv-program redan i dag sänds till mobiltelefoner i Sverige via mobiltelefonnät. Dessa tjänster består huvudsakligen av inspelade klipp som startar på konsumentens begäran och på den tidpunkt som han eller hon önskar, men möjligheterna att ta emot direktsända tv-sändningar eller inspelat material som vidare sänds på tider som sändaren bestämmer ökar. I flera länder har också försök genomförts att distribuera mobil tv med rundradioteknik, och en sådan tjänst kan inte

anses skilja sig principiellt från andra radio- eller tv-sändningar. Mot denna bakgrund är distribution av tv-sändningar till mobiltelefoner inte en verksamhet som i sig står i strid med EG-rätten. Leif Pagrotskys fråga rörde således inte en verksamhet som står i strid med EG-rätten. SVT kan sälja program och programformat till andra programföretag utan att det står i strid med EG-rätten. Frågan om export av program rör således inte heller en verksamhet som står i strid med EG-rätten.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande av utskottet.

5.3 Statsminister Göran Perssons uttalande angående Riksbankens räntehöjning

Ärendet

I en anmälan, *bilaga 5.3.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsminister Göran Perssons uttalande vid en presskonferens angående en möjlig höjning av Riksbankens styrränta. Anmälaren begär att konstitutionsutskottet granskar huruvida Göran Persson har brutit mot regeringsformens regler om Sveriges riksbanks självständighet och lagen om Sveriges riksbank. Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet även notera de bedömningar som följde på statsministerns uttalande av Handelsbankens chefsanalytiker Peter Kaplan. Anmälaren lyfter även fram det faktum att konstitutionsutskottet i ett tidigare granskningsbetänkande (bet. 2003/04: KU20) har anfört att ledamöter av regeringen med god marginal bör beakta instruktionsförbudet om de gör uttalanden om penningpolitiken.

Utredning i ärendet

Till grund för utskottets bedömning har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A5.3.2*.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka kommentarer ger anmälningen anledning till?

Som svar på frågan från konstitutionsutskottet har i promemorian från Statsrådsberedningen anförts att det av förarbetena till instruktionsförbudet för ledamöterna i Riksbankens direktion framgår att det på goda grunder kan antas att EG-fördragets bestämmelse om instruktionsförbud inte skall tolkas så att det exkluderar en dialog om den ekonomiska politiken mellan regeringen, riksdagen och Riksbanken eller mellan Riksbanken och andra externa organ eller personer (prop. 1997/98:40). Statsrådsberedningen fram-

håller även att det i propositionen påpekade att de formella möjligheterna för regeringen att påverka Riksbanken är begränsade, eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen.

Vidare anføres att statsrådens uttalanden om räntenivån är inlägg i den ekonomisk-politiska debatten baserade på regeringens ekonomiska bedömningar. De innebär inte att statsråden bestämt eller avsett att bestämma hur Riksbanken skall besluta i någon fråga.

Bakgrund

I ett uttalande vid en presskonferens efter riksdagens partiledardebatt den 17 januari 2006 framgår av ett TT-telegram att statsministern, med anledning av Riksbankens eventuella räntehöjning, uttalade följande ”Jag ser inga tecken på inflationstryck i svensk ekonomi. Det är möjligt att Riksbanken har information som vi inte har. Höjer de räntan så ska det bli intressant att läsa motiveringen till det.”

Samma eftermiddag gjorde Handelsbankens chefsanalytiker Peter Kaplan ett uttalande till TT där han bedömer att Perssons uttalanden kan få betydelse för Riksbankens räntebeslut under våren. ”Det gör det mer komplicerat för Riksbanken att höja aggressivt framöver. Det kommer inte att stoppa en höjning eller två, men det blir svårt att höja tre fyra gånger på raken utan att inflationen har börjat ticka upp”, säger Kaplan till TT.

Den 19 januari höjde Riksbanken styrräntan med 0,25 procentenheter till 1,75 %.

Gällande ordning

Penningpolitik handlar om att styra mängden pengar i samhället. Riksbanken har ansvar för penningpolitiken. Det viktigaste styrmedel som Riksbanken har för att stabilisera priserna är den s.k. styrräntan.

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 skall besluta i frågor som rör penningpolitik.

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 skall beviljas ansvarsfrihet.

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

Enligt 3 kap. 2 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank får ledamöter av direktionen inte söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter.

Den ovan återgivna paragrafen i regeringsformen och dess motsvarighet i riksbankslagen fick sin utformning genom ändringar som ingick i den förändring av Riksbankens ställning som genomfördes med verkan från den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:40, bet. 1997/98:KU15 och 1998/99:KU2, rskr. 1997/98:147 och 1998/99:6).

I förarbetena till lagändringarna framgår både bakgrunden till och syftet med de förändringar som genomfördes. I proposition 1997/98:40 *Riksbankens ställning* kapitel 7 framgår att Sverige som en följd av medlemskapet i EU hade åtagit sig att stärka Riksbankens självständighet. EG-fördraget och stadgan till ECBS innehåller, förutom krav på kriterier för avsättande av centralbankschefen, krav på centralbankslagstiftningen i fråga om förbud för centralbanken och medlemmar i dess beslutande organ att begära eller ta emot instruktioner från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ samt åtaganden från gemenskapsinstitutionerna, gemenskapsorganen och medlemsstaternas regeringar 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 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen har domstolarna och förvaltningsmyndigheterna tillförsäkrats ett skydd mot instruktioner från riksdagen och myndigheter, däribland regeringen, när det gäller rättstillämpning respektive myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lag. Bestämmelserna påminner enligt propositionen om vad EG-fördraget föreskriver beträffande instruktionsförbudet för de nationella centralbankerna och syftar till att garantera oberoende i rättstillämpningen. För att tillförsäkra Riksbanken ett liknande oberoende i fråga om Riksbankens utövande av penningpolitiken borde enligt propositionen en uttrycklig bestämmelse som syftar till att garantera Riksbanken oberoende införas i regeringsformen.

Om det s.k. instruktionsförbudet i 3 kap. 2 § riksbankslagen framhölls i propositionen (s. 75 f.) 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 enligt uttalanden i förarbeten till gällande lagstiftning syntes det vara möjligt att påverka Riksbankens kredit- och penningpolitik (prop. 1973:90 s. 354). För tydlighets skull bedömdes att det i lag borde införas ett uttryckligt instruktionsförbud. Det påpekades också att de formella möjligheterna för regeringen att påverka Riksbanken var begränsade eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen.

Instruktionsförbudet omfattar alla penningpolitiska beslut. Det omfattar naturligtvis beslut om styrrenteförändringar men också preciseringar av det i lag angivna målet för penningpolitiken och det val av penningpolitisk strategi som skall ske inom ramen för regeringens beslut om växelkursregim.

Vidare framhålls i propositionen att instruktionsförbudet omfattar ett stort antal uppgifter som fullgörs av Riksbanken, eller närmare bestämt direktionen. Riksbanken är en myndighet under riksdagen, och dess uppgifter framgår av lag. Om riksdagen vill förändra Riksbankens uppgifter krävs det således lagform.

EG-fördragets instruktionsförbud riktar sig enligt propositionen inte enbart till den som lämnar instruktioner utan innebär också att medlemmar av Riksbankens beslutande organ i fråga om penningpolitiken, enligt förslag direktionen, inte får begära eller ta emot instruktioner. För det fall en instruktion når en ledamot i direktionen i Riksbanken syftar denna bestämmelse till att hindra att denne följer instruktionen. Bestämmelsen skall också hindra ledamöterna från att aktivt söka instruktioner. Denna del av instruktionsförbudet, som inte reglerar den inbördes maktfördelningen mellan myndigheter, infördes i enlighet med propositionen i riksbankslagen där övriga bestämmelser om direktionen och dess arbetsuppgifter finns samlade. Om en ledamot av direktionen bryter mot instruktionsförbudet bör det bedömas som en sådan allvarlig försummelse som utgör grund för avsättning.

I propositionen anförs också att det på goda grunder kan antas att EG-fördragets bestämmelse om instruktionsförbud inte skall tolkas så att det exkluderar en dialog om den ekonomiska politiken mellan regeringen, riksdagen och Riksbanken eller mellan Riksbanken och andra externa organ eller personer. I stället syftar bestämmelsen till att ge de penningpolitiska beslutsfattarna en sådan integritet att de självständigt och utan påtryckningar utifrån kan fatta penningpolitiska beslut.

Den tidigare bestämmelsen i riksbankslagen som föreskrev att samråd skulle ske med det statsråd som regeringen bestämde innan Riksbanken fattade beslut av någon större penningpolitisk vikt ändrades efter förslag i propositionen till en ensidig informationsskyldighet. Ändringarna i Riksbankslagen 6 kap. 3 § genomfördes med hänsyn till det föreslagna instruktionsförbudet. Genom att samrådet ändras till en ensidig informationsskyldighet för Riksbanken anpassades kontakterna mellan regeringen och Riksbanken så att de inte står i strid med instruktionsförbudet.

Tidigare granskning av statsråds uttalanden om räntepolitiken

Ett uttalande om *räntepolitiken* av finansminister Bosse Ringholm granskades våren 2000. Finansministern hade sagt att han utgick ifrån att Riksbanken inte höjde räntan så att det försvårade en minskning av arbetslösheten. Vid utfrågning inför konstitutionsutskottet framhöll finansministern att uttalandet var ett inlägg i den allmänna debatten och att han som ytterst ansvarig för den ekonomiska politiken tyckte att det var viktigt att väga in sysselsättningsaspekten. Utskottet gjorde då bl.a. följande bedömning (bet. 1999/2000:KU20 s. 123):

Liksom vid tidigare granskningar som rört uttalanden av statsråd konstaterar utskottet som en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet har dock ansett att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, bl.a. kan auktoritativa uttalanden av statsråd i enskilda fall skapa risk för att den självständighet som enligt regeringsformen skall tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras. Regeringsformen innehåller numera en särskild bestämmelse som skall tillförsäkra Riksbanken ett liknande oberoende i fråga om bankens utövande av penningpolitiken. Detta ger anledning för statsråd att ta särskilda hänsyn även i fråga om uttalanden som berör detta ämne.

Ärendet föranleder inte något ytterligare yttrande.

Våren 2004 granskade utskottet åter ett uttalande angående den svenska räntenivån av statsminister Göran Persson. Som en utgångspunkt refererar utskottet ställningstagandet från granskningen våren 2000.

Utskottet ville dessutom åter understryka behovet av särskild hänsyn när det gäller statsråds uttalanden om penningpolitiken. Det är enligt utskottets mening angeläget att ledamöter av regeringen med god marginal beaktar instruktionsförbudet om de gör uttalanden om penningpolitiken (bet. 2003/04:KU20).

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

5.4 Statsrådet Hans Karlssons uttalanden om det s.k. Vaxholmsmålet i EG-domstolen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet har anförts att arbetslivsminister Hans Karlsson har uttalat att Vaxholmsmålet inte avgörs förrän om två år men "EU-domstolen är i allra högsta grad politisk och går därför att påverka". Anmälaren anser att utskottet bör granska Hans Karlsson för hans agerande och uppmaning såsom stridande mot grundlagens regler om formuleringar om domstolars självständighet och politiska oavhängighet. Anmälan återfinns i *bilaga A5.4.1*.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A5.4.2*.

Utredning i ärendet

Det s.k. Vaxholmsmålet

Laval un Partneri Ltd (bolaget) är ett lettiskt bolag med säte i Riga, Lettland. Bolaget hyrde ut arbetskraft från Lettland till företag som driver verksamhet i Sverige; bl.a. hyrde bolaget ut arbetskraft i samband med entreprenader som bedrevs av bolaget L&P Baltic Bygg AB (Baltic) i Vaxholm och Danderyd.

Bolaget är inte bundet av kollektivavtal i förhållande till vare sig Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads), dess avdelning 1 eller Svenska Elektrikerförbundet (Elektrikerförbundet). Det är dock bundet av två kollektivavtal med det lettiska byggnadsarbetareförbundet.

Svenska Byggnadsarbetareförbundet, avdelning 1, (Byggettan) varslade i en skrivelse den 19 oktober 2004 bolaget om stridsåtgärder på ovan nämnda arbetsplatser eftersom bolaget vägrat att teckna avtal om arbets- och lönevillkor. Stridsåtgärderna skulle innebära total arbetsnedläggelse, strejk för samtliga medlemmar i Byggnads fr.o.m. den 2 november 2004. Därutöver förklarades ovan nämnda arbeten i blockad från samma datum. Arbetsnedläggelsen, strejken och blockaden skulle kvarstå till dess uppgörelse träffats med Byggettan, även om annan arbetsgivare övertog arbetet i fråga.

I en skrivelse den 22 oktober 2004 från bolaget till Byggettan anförde bolaget att de varslade åtgärderna stred mot gällande rätt, främst EG-rättsliga regler. Bolaget begärde interimistisk fredsplikt.

Elektrikerförbundet varslade i en skrivelse den 23 november 2004 Elektriska installatörsorganisationen EIO om sympatiåtgärder i form av blockad från den 3 december 2004.

Bolaget väckte den 7 december 2004 talan vid Arbetsdomstolen mot Byggnads, Byggettan och Elektrikerförbundet. Bolaget yrkade att domstolen skall förklara att Byggnads och Byggettans stridsåtgärder avseende "arbetsnedläggelse, strejk och blockad" mot bolagets arbetsplatser är olovliga och skall hävas samt att Elektrikerförbundets sympatiåtgärder avseende "arbetsnedläggelse, strejk och blockad" mot elektriska installationer vid bolagets arbetsplatser är olovliga och skall hävas. Bolaget yrkade vidare att Arbetsdomstolen genom interimistiskt beslut för tiden intill dess tvisten slutligt har avgjorts skall förklara att arbetstagarparterna är skyldiga att häva de pågående stridsåtgärderna. Bolaget yrkade även förpliktande för arbetstagarparterna att utge allmänt skadestånd.

Arbetsdomstolen beslutade i frågan om det interimistiska förbudet den 22 december 2004 utan att inhämta ett s.k. förhandsavgörande från EG-domstolen. Inför det slutliga avgörandet av målet i Arbetsdomstolen har dock domstolen den 29 april 2005 beslutat att inhämta ett sådant förhandsavgörande.

Medlemsstatens roll i EG-domstolen

Fördragsbrottstalan

Vid fördragsbrottstalan skall kommissionen enligt artikel 226 i EG-fördraget först avge ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med synpunkter. Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får denna föra ärendet vidare till domstolen.

Förhandsavgörande

När en fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat får den domstolen, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, enligt artikel 234 i EG-fördraget begära att domstolen meddelar ett förhandsavgörande. Vissa domstolar är skyldiga att föra vidare en oklar fråga till domstolen. Enligt artikel 20 i protokoll 2a till Romfördraget får parterna, medlemsstaterna, kommissionen och i förekommande fall rådet rätt att till domstolen inkomma med inlagor eller skriftliga synpunkter inom två månader efter det att justitiesekreteraren vid domstolen har underrettat parterna om hänskjutandet till domstolen.

Tidigare granskning

Under riksmötet 2004/05 har konstitutionsutskottet i betänkande 2004/05: KU20 granskat statsminister Göran Persson och statsrådet Hans Karlsson för uttalanden i den offentliga debatten om byggkonflikten i Vaxholm som gjorts när det kunde förutses att tvisten skulle komma att prövas av domstol. Utskottet anförde att både statsministern och Hans Karlsson har med anledning av bl.a. uttalanden av Lettlands regering om svensk arbetsrätt fällt uttalanden om den svenska arbetsrättsliga lagstiftningens rättsenlighet, särskilt i förhållande till EG-rätten. Som en utgångspunkt konstaterade utskottet liksom vid tidigare granskningar att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet har dock också ansett att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, bl.a. kan auktoritativa uttalanden av statsråd i enskilda fall skapa risk för att den självständighet som enligt regeringsformen skall tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras.

I det aktuella fallet kan den EG-rättsliga aspekten på den svenska arbetsrätten enligt utskottet medföra att det uppstår en konfliktsituation. I den händelse den svenska arbetsrätten ifrågasätts i EG-domstolen ingår det som en naturlig del i processen att Sverige såsom part försvarar sin lagstiftning inför EG-domstolen. I förhållande till nationella domstolar har statsråden således att med marginal beakta instruktionsförbudet. I förhållande till EG-domstolen synes det emellertid naturligt att ett statsråd uttalar sig om det svenska rättssystemet och författningens förhållande till EG-rätten. I detta sammanhang har det generellt sett ingen betydelse om talan redan har väckts vid EG-domstolen eller om det rör sig om diskussioner som

föregår en sådan process. Ett statsråd måste vara obehindrat att framföra Sveriges ståndpunkt. Ett uttalande måste dock alltid ses i sitt sammanhang, och det kan därför finnas anledning att noga överväga uttalandet så att det inte kan uppfattas som riktat till den nationella domstolen.

Granskningen föranledde inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet gett Regeringskansliet möjlighet att lämna den kommentar som anmälningen ger anledning till.

Som svar har översänts en inom Näringsdepartementet den 2 februari 2006 upprättad promemoria (*bilaga A5.4.2*).

I promemorian anförs att den svenska regeringen den 30 januari 2006 överlämnat Sveriges yttrande i målet till EG-domstolen. Yttrandet innehåller en grundlig rättslig analys. I detta sammanhang återges bl.a. vissa uttalanden som gjorts vid och i samband med anslutningen till EU. Regeringen menar att dessa visar att såväl den svenska regeringen som kommissionen ansåg att valet av vilken arbetsmarknadsmodell ett land skall använda sig av är en nationell, politisk fråga.

Många av de frågor EG-domstolen ställs inför har också en politisk dimension på ett annat sätt än vad som är vanligt vid nationella domstolar. Att medlemsstaternas regeringar har rätt att yttra sig inför domstolen i mål om förhandsavgörande vare sig de är direkt berörda av målet eller ej ger processen en politisk dimension. Denna rätt att yttra sig syftar till att domstolen skall få del av medlemsstaternas olika synpunkter i en viss fråga. Även domsluten och effekterna av dessa har ofta stor politisk betydelse.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

5.5 Statsrådet Morgan Johanssons agerande vid misstanke om vanvård av asylsökande barn

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.5.1*, begärs att utskottet granskar socialtjänstminister Morgan Johanssons agerande vid misstänkt vanvård av asylsökande barn. Enligt anmälan bör utskottet granska vilken information som fanns på Regeringskansliet om vanvård, när sådan information kom in till Regeringskansliet samt hur Regeringskansliet och

enskilda statsråd agerade när informationen kom in. Därutöver bör granskas de uttalanden som främst Morgan Johansson fällde i samband med att Migrationsverket polisanmälde misstankarna om vanvård.

Enligt anmälan är det oklart om bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen omfattar Regeringskansliet som myndighet. Oavsett hur därmed förhåller sig står det, påtalar anmälaren, klart att åtminstone socialtjänstminister Morgan Johansson kände till misstankarna om vanvård innan Migrationsverket anmälde förhållandena och förhöll sig passiv. Anmälaren hänvisar här till en intervju i Dagens Nyheter den 26 november 2005.

Granskningen bör enligt anmälan också omfatta om ”de misstänkliggörande uttalanden som Johansson fällde mot alla barn med uppgivenhetsyndrom är lämpligt för en minister”. Enligt anmälan kunde de tolkas som att ministern i några uttalanden föregick den kommande polisutredningen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior upprättade inom Socialdepartementet, *bilagorna A5.5.2–A5.5.4*, samt medieartiklar: dels den DN-artikel vartill hänvisas i granskningsanmälningen och som har rubriken ”Vanvårdade barn ska tas om hand på sjukhus”, dels ett utdrag från Sveriges Radios hemsida den 23 november 2005 med rubriken Minister ifrågasätter flyktingfamiljers trovärdighet.

Utredning i ärendet

Gällande bestämmelser

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården *skyldiga* att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Skyldigheten gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Därutöver *bör* var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta till nämnden.

En bestämmelse av motsvarande innebörd fanns i 24 § i den tidigare socialtjänstlagen (1980:620), där det i andra stycket första meningen föreskrevs att myndigheter vars verksamhet berörde barn och ungdom samt de som var anställda hos sådana myndigheter var skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om något gjorde att socialnämnden behövde ingripa till en underårigs skydd. I specialmotiveringen till bestämmelsen angavs att med myndighet vars verksamhet berörde barn och ungdom avsågs främst åklagar- och polismyndigheter, skolmyndigheter, centraler för psykisk barn- och ungdomsvård, barnvårdscentraler samt de särskilda organ som kunde finnas inrättade för allmän ungdomsvård (prop. 1979/80:1 s. 537).

Tidigare granskning av statsrådsuttalanden

Utskottet har granskat uttalanden av statsråd under flertalet riksmöten under senare år. Senast skedde detta våren 2005 (se bet. 2004/05:KU20 kap. 4).

Medieuttalanden

I DN-artikeln anges som bakgrund till artikeln bl.a. att Migrationsverket misstänker att flyktingfamiljer medvetet vanvårdar sina apatiska barn och har överlämnat tretton fall till Rikskriminalpolisens rotel för illegal invandring.

I artikeln får Morgan Johansson frågan: Du har fått kritik för att du skjuter skulden för de apatiska barnen från den svenska asylpolitiken till föräldrarna. Hur ser du på detta?

Johanssons svar på frågan är följande.

Från en del barnläkarhåll har det hävdats att det inte förekommer några övergrepp. Har man som jag jobbat med sociala frågor lär man sig snabbt att inte utesluta någonting. Vi ser så mycket av vad vuxna kan utsätta barn för.

De allra flesta barn mår dåligt av stressituationen i samband med asylprövningen, och sen kan det finnas annat bakom, och då ska vi inte rygga för det.

I utskriften från Sveriges Radio den 23 november 2005 får Morgan Johansson frågan: Du lutar åt att det finns flyktingfamiljer som har gjort så här?

Johanssons svar på frågan är följande.

Uppgifterna finns ju där. Nu får vi se hur myndigheterna går vidare med det här. Men jag håller det inte alls för otroligt.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet den 3 februari, den 17 mars och den 6 april 2006 begärt vissa redogörelser och kommentarer.

Som svar har översänts inom Socialdepartementet upprättade promemorior dels den 27 februari 2006, dels den 24 mars 2006 och dels den 18 april 2006 (*bilagorna A5.5.2–A5.5.4*).

I svaret den 27 februari 2006 (*bilaga A5.5.2*) redovisas följande.

Statsrådet Morgan Johansson och statssekreteraren Annika Nilsson deltog den 11 november 2005 i ett frukostmöte anordnat av statsrådet Barbro Holmberg. Vid mötet närvarade även företrädare för bl.a. Socialstyrelsen och Rikskriminalpolisen. Under mötet framkom att det fanns vissa misstankar om att asylsökande barn utsatts för vanvård. Informationen som lämnades beträffande de asylsökande barnen var allmänt hållen. Inga enskilda ärenden diskuterades. Vidare framkom vid mötet att socialtjänsten involverats i några fall av misstänkt vanvård, men det var oklart om samtliga fall var anmälda till berörda socialnämnder. Det framkom också kritik av innebörd att socialtjänsten inte alltid tycktes fullgöra sina åligganden beträffande asylsökande barn.

De uppgifter som ovan redovisats vidarebefordrades muntligen till Socialdepartementets Enhet för Sociala tjänster den 11 november 2005.

Morgan Johansson påtalade vid frukostmötet den anmälningsskyldighet som följer av 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) och som innebär att alla som arbetar med barn och som misstänker att ett barn far illa, skall anmäla detta till socialtjänsten. Han påtalade även att om det fanns skäl att ifrågasätta en socialnämnds hantering av något enskilt ärende beträffande ett asylsökande barn, så borde detta anmälas till den länsstyrelse som utövar tillsyn över socialtjänsten i berörd kommun. Han underströk vidare vikten av att asylsökande barn som utsatts för vanvård, får samma hjälp och stöd som alla andra barn som är utsatta för vanvård.

Som ytterligare kommentar till anmälningen förklaras i svaret att Morgan Johansson inte haft några avsikter att föregripa någon polisutredning och inte anser att han gjort uttalanden som skulle kunna tolkas som om han velat föregripa en polisutredning.

I svar den 24 mars 2006 (*bilaga A.5.5.3*) anføres som svar på fråga om bl.a. syftet med det omtalade frukostmötet att bakgrunden till mötet var bl.a. att Socialstyrelsen den 1 november 2005 inkommit till Regeringskansliet med en redovisning rörande tidiga insatser, vård och behandling av barn med uppgivenhetssymtom och att myndigheten i samband därmed gett ut ett s.k. meddelandeblad. En annan del i bakgrunden var uppgifter som framkommit vid ett möte i Rådet för flykting- och invandringsfrågor den 9 november 2005. På mötet redovisades bl.a. att Rikskriminalpolisen utredde ett antal fall där det fanns misstankar om att barn med uppgivenhetssymtom utsatts för övergrepp.

Utöver Morgan Johansson och statssekreteraren Annika Nilsson, Socialdepartementet, deltog från Regeringskansliets sida statsrådet Barbro Holmberg och statssekreteraren Charlotte Svensson, Utrikesdepartementet. De myndighetsföreträdare som bjudits in till och deltog i mötet var generaldirektören Kjell Asplund, Socialstyrelsen, den nationella samordnaren Marie Hessle med utredningssekreteraren Anna Mannikoff. Rikskriminalchefen Therese Mattsson var tillfrågad om att delta i mötet men hade förhinder. Rikskriminalpolisen representerades i stället av en rotelchef och en kriminalinspektör.

Som svar på frågan hur Morgan Johansson för egen del såg på frågan om anmälningsskyldighet såvitt avsåg behov av ingripande från socialnämnd anføres att Morgan Johansson vid frukostmötet fick kännedom om att det fanns misstankar om att asylsökande barn utsatts för vanvård. Han fick ingen information om vilka asylsökande barn som misstankarna om vanvård gällde eller var dessa barn fanns. Mot bakgrund härav gjorde Morgan Johansson inte någon anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Däremot påtalade han vid mötet den anmälningsskyldighet som följer av 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen och underströk vikten av att asylsökande barn som utsatts för vanvård får samma hjälp och stöd som alla andra barn som är utsatta för vanvård.

I svar den 18 april 2006 (*bilaga A5.5.4*) har förklarats att Morgan Johanssons syn på rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna inte avviker från den syn på rollfördelningen som kommit till uttryck i bl.a. 11 kap. 7 § regeringsformen och att han är av den uppfattningen att varken regeringen eller annat samhällsorgan skall försöka påverka förvaltningsmyndigheter på ett sätt som strider mot gällande rätt, vilket inte heller skett.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare i olika sammanhang granskat uttalanden av statsråd. Utskottet har därvid konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas.

Sådana särskilda hänsyn kan avse att en rättsprocess pågår eller en polisutredning har inletts. I dessa fall kan det finnas en risk för otillbörlig påverkan på myndigheterna.

I den situation som uppstått efter Migrationsverkets polisanmälan fanns ett intresse av att Morgan Johansson som statsråd med ansvar för socialtjänstfrågor skulle ge kommentarer. Han hade givetvis ändå kunnat avstå från att uttala sig och borde i varje fall ha uttalat sig med större försiktighet.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

6 Utnänningsfrågor

6.1 Regeringens utövande av utnänningsmakten vad gäller generaldirektörs- och ambassadörsposter

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A6.1.1*, begärs att utskottet granskar regeringens utnämningar av generaldirektörer och ambassadörer under det senaste året. Särskilt bör utskottet, enligt anmälan, granska utnämningarna av generaldirektör för Statens institutionsstyrelse respektive Arbetslivsinstitutet. I anmälan anförs att dessa och ytterligare ett par utnämningar skapar intrycket att regeringen frångår kraven i regeringsformen om att vid tillsättning av statlig tjänst avseende skall fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Bedömningsgrund

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster skall tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med "förtjänst" avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med "skicklighet" brukar förstås lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. Bestämmelsens utformning är sådan att även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan få vägas in i bedömningen. Härvidlag anfördes i förarbetena att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kunde göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar ta hänsyn inte bara till de faktorer som i första hand brukar läggas in i begreppen förtjänst och skicklighet. Vid behandlingen av förslaget kommenterade konstitutionsutskottet bestämmelsens formulering. Utskottet förutsatte att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn skulle komma att utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rätts-säkerhet uppstod (bet. KU 1973:26 s. 72).

Rekryteringsförfarandet

Vad gäller förfarandet vid rekrytering av myndighetschefer går det till så att varje departement efter samråd med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet svarar för rekrytering av myndighetschefer inom sitt eget område (*Regeringens chefpolicy – Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen*, Finansdepartementet 2005). En skriftlig kravprofil, baserad på myndigheternas nuvarande och kommande verksamhet, skall alltid tas fram innan sökandet efter kandidater börjar.

I myndigheter med styrelser med fullt ansvar bör samråd med styrelsen ske om den aktuella kandidaten. Oavsett styrelseform bör regeringen informera berörd ordförande innan den fattar beslut om anställning och entledigande av myndighetschefer.

För universitet och högskolor sker rekrytering av rektor enligt förslag från styrelsen, se 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100). I dessa fall sker således inget särskilt rekryteringsförfarande inom Regeringskansliet.

Tidigare granskning

Utskottet har vid flera tillfällen granskat regeringens utövning av utnämningmakten. Senast skedde det hösten 2005 (bet. 2005/06:KU10 s. 49 f.). Utskottet begärde därvid en förteckning från Regeringskansliet över samtliga utnämningar av myndighetschefer som beslutats under januari 2003–september 2005. Hösten 2003 genomförde utskottet en liknande granskning och begärde då in en förteckning över samtliga utnämningar under januari 2001–oktober 2003 (bet. 2003/04:KU10 s. 58 f.).

I betänkandet konstaterade utskottet att bilden från granskningen 2003 i stort sett var oförändrad 2005. Flertalet utnämnda myndighetschefer hade inte politisk bakgrund som t.ex. statsråd, riksdagsledamot, statssekreterare eller kommunalråd, och bland dem som hade politisk bakgrund var bakgrunden statssekreterare vanligast. Vidare anförde utskottet att då regeringarna under de senaste drygt tio åren varit socialdemokratiska hade flertalet statssekreterare som utnämnts till myndighetschef bakgrund inom Socialdemokraterna.

Utskottet framhöll också sin tidigare uppfattning, nämligen att politisk bakgrund inte skall diskvalificera någon från att utnämnas till statlig tjänst, t.ex. generaldirektör. I vissa fall kunde politisk erfarenhet t.o.m. vara särskilt värdefull för ledningen av en offentlig organisation. I anslutning till detta anförde utskottet att vad som i sådana fall var relevant inte var vilket politiskt parti den person som utnämns hade representerat, utan det att han eller hon hade haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det var meriterande för den tjänst som skulle tillsättas.

Reservation avgavs av ledamöter från m, fp, kd, c och mp. Reservanterna menade bl.a. att det finns en överrepresentation av utnämnda myndighetschefer med bakgrund inom regeringspartiet som är så stor att den kan väcka misstanke om att inte enbart sakliga grunder vägs in vid utnäm-

ningen. Vidare delade reservanterna inte uppfattningen att statssekreterare skall ses som en särskild grupp i sammanhanget eftersom denna befattning sedan flera årtionden tillbaka i praktiken är partipolitiskt bundna tjänster. Det vore därför enligt reservanterna fel att i granskningen bortse från att dessa har partipolitisk bakgrund.

Utskottet anmälde för riksdagen resultatet av den i betänkandet redovisade granskningen. Riksdagen godkände anmälan i reservationen och lade utskottets anmälan till handlingarna med den ändring som föranleddes därutav (rskr. 2005/06:139).

De förteckningar som utskottet begärt i samband med nämnda granskningar har inte omfattat ambassadörer och andra chefer vid utlandsmyndigheterna. Granskningarna har således enbart inkluderat utnämningar av myndighetschefer inom Sverige.¹

Våren 2004 anförde Regeringskansliet som svar på en skriftlig fråga att regeringen inte gör någon åtskillnad mellan ambassadörer, generaldirektörer och andra myndighetschefer i fråga om politisk bakgrund (bet. 2003/04: KU20 s. 150).

Skriftligt svar på fråga om politiska tjänstetillsättningar

Den 26 januari 2006 besvarade dåvarande utrikesminister Laila Freivalds en fråga om åtgärder för att tjänstetillsättningar inom Utrikesdepartementet inte ytterligare skulle politiseras (fr. 2005/06:787).

I sitt svar underströk Freivalds att tjänster inom Utrikesdepartementet, liksom inom den övriga förvaltningen, skall tillsättas på sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. När det gäller chefsbefattningarna anförde Freivalds att urvalet görs med stöd i utrikesförvaltningens chefspolicy, där kraven och förväntningarna på cheferna klargörs. En beredningsgrupp under ledning av expeditionschefen går igenom alla ansökningar. Till varje befattning upprättas ett förslag med tre namn, såväl män som kvinnor. Beredningsgruppen föreslår lämplig kandidat men överlämnar hela underlaget till departementsledningen, som föreslår regeringen den kandidat som bäst motsvarar befattningens krav.

I ett antal fall har, anförde Freivalds, en utnämnd tjänstemans politiska tillhörighet fått stor uppmärksamhet, inte minst i medierna. Vidare menade hon följande.

Att en tjänsteman varit politiskt aktiv betyder givetvis inte att det varit denna aktivitet som fällt utslaget vid bedömningen av lämpliga kandidater. Som Cecilia Wigström själv framhåller i sin fråga är det inte fel att ett antal personer som förtjänstfullt verkat inom andra delar av statlig verksamhet utses till ambassadörer. Och jag anser inte heller att det är fel att sådana personer utses till andra befattningar i utrikesförvaltningen under förutsättning att de har de kvalifikationer och motsvarar de kompetenskrav som den aktuella befattningen kräver.

¹ Det kan nämnas att utskottet under en följd av år har begärt och erhållit uppgifter från Regeringskansliet om chefer vid utlandsmyndigheter och kön (t.ex. 2005/06:KU10 s. 14 f.). Syftet har då varit att granska regeringens arbete med att rekrytera fler kvinnliga chefer till utlandsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis ansåg Freivalds att man genom de procedurer som tillämpas vid tillsättningarna bemödar sig om att vara så sakliga och objektiva som det är möjligt att vara och hon såg därför ingen anledning att ändra på dessa procedurer.

Vissa myndigheters ledning

Det kan i dag sägas finnas fyra former för ledning av myndigheter (SOU 2004:23 s. 106 f.): enrådighetsverk, ibland med insynsråd, styrelse med begränsat ansvar, styrelse med fullt ansvar och nämndmyndighet. I praktiken förekommer många blandformer. I fallet *enrådighetsverk* leder myndighetschefen verksamheten och har i vissa fall vid sin sida ett rådgivande organ, ett insynsråd. Myndighetschefen skall hålla insynsrådet informerat om verksamheten. En myndighet med en *styrelse med begränsat ansvar* leds av en myndighetschef, som oftast benämns generaldirektör. Myndighetschefen är i de flesta fall också styrelsens ordförande. Styrelsen är inte ett ledningsorgan i den bemärkelsen att styrelsen leder verksamheten. Styrelsens främsta uppgifter är att stödja myndighetschefen i arbetet med att utveckla myndighetens verksamhet mot de mål som riksdag och regering satt upp samt att fatta beslut i vissa specifikt angivna ärenden. När det är fråga om *styrelse med fullt ansvar* är styrelsen ansvarig för myndighetens verksamhet inför regeringen. Myndighetschefen sköter den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Ledningsformen är inte reglerad i verksförordningen. I myndighetens instruktion anges oftast att styrelsen är ytterst ansvarig för alla beslut som rör verksamheten och att myndighetschefen under styrelsen skall vara chef för myndigheten och svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Myndighetschefens roll i styrelsen är främst att föredra frågor för styrelsen samt att återrapportera myndighetens verksamhet. *Nämndmyndigheter* kännetecknas av ett begränsat ansvarsområde, en liten organisation och en kollektiv beslutsform. Myndigheten leds av en nämnd eller ett råd.

Enligt 5 § förordningen (1996:610) med instruktion för Statens institutionsstyrelse är generaldirektören chef för myndigheten och styrelsens ordförande. Av instruktionen framgår att myndighetens styrelse är en styrelse med begränsat ansvar.

Enligt 6 § förordningen (1995:864) med instruktion för Arbetslivsinstitutet är Arbetslivsinstitutets generaldirektör chef för institutet. Av instruktionen framgår att myndigheten kan hänföras till kategorin enrådighetsverk.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en redogörelse för rekryteringsförfarandet rörande utnämningar av ambassadörer och andra myndighetschefer inom utrikesrepresentationen i den mån det skiljer sig från rekryteringsförfarandet rörande utnämningar av myndighetschefer i övrigt. Vidare begärde utskottet svar på frågan när och på

vilket sätt styrelsens ordförande (tillika generaldirektör) i Statens institutionsstyrelse informerades inför utnämningen av en ny generaldirektör för Statens institutionsstyrelse.

Som svar har den 6 mars 2006 översänts två promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet respektive Socialdepartementet och den 8 mars 2006 översändes en komplettering till Utrikesdepartementets promemoria (*bilaga A6.1.2–6.1.3*).

I promemorian från Utrikesdepartementet anförts att utrikesförvaltningens chefspolicy ligger till grund för processen vid chefsrekryteringar i utrikesförvaltningen. För att en tjänsteman skall bli chef krävs att hon eller han har genomgått UD:s ledarskapsprogram för potentiella ledare eller på annat sätt kunnat dokumentera gott chefs- och ledarskap. Rekryteringsprocessen inleds med att en kravprofil för den aktuella befattningen upprättas, av vilken det skall framgå vilka krav och förväntningar som ställs på den blivande chefen sett i ljuset av den inriktning som utlandsmyndigheten ifråga har och kan förväntas ha under de närmaste åren. Befattningarna utlyses internt i Regeringskansliet men även andra intresserade har möjlighet att söka dem.

En särskild beredningsgrupp under ledning av expediteschefen går igenom alla ansökningarna. Till varje befattning upprättas ett förslag med tre namn, minst en man och en kvinna. Beredningsgruppen föreslår en lämplig kandidat men överlämnar underlaget i dess helhet till departementsledningen, som efter gemensam beredning med statssekreteraren för jämställdhetsfrågor och Statsrådsberedningen föreslår regeringen den kandidat som bäst motsvarar befattningens krav.

I promemorian från Socialdepartementet redovisas att statsrådet Morgan Johansson muntligen informerade både den f.d. och den tf. generaldirektören för Statens institutionsstyrelse inför utnämningen av ny generaldirektör.

Utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna 2003–2005

Utskottet begärde genom skrivelsen även en förteckning över alla chefer vid utlandsmyndigheterna som utnämns under 2003, 2004 och 2005. Förteckningen skulle även innehålla information om politisk bakgrund, såsom statsråd, politiskt tillsatt tjänsteman inom Regeringskansliet, riksdagsledamot, landstings- eller kommunalråd eller högre uppdrag eller befattning inom politiskt parti som vederbörande låtit bli känt för allmänheten.

En förteckning har överlämnats av Regeringskansliet till utskottet och uppgifterna sammanfattas i nedanstående tabell. Av tabellen framgår att regeringen under 2003–2005 utnämnde totalt 94 chefer vid utlandsmyndigheterna. Det stora flertalet av dem hade bakgrund inom utrikesförvaltningen. En annan förhållandevis vanligt förekommande bakgrund var inom Sida.

Tabell: Utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna 2003–2005 och politisk bakgrund

År	Antal utnämnda	varav politisk bakgrund
2003	35	3
2004	21	0
2005	38	2
Totalt	94	5

I fem fall hade den som utnämndes politisk bakgrund enligt ovan, vilket motsvarar ungefär 5 % av det totala antalet utnämningar. Av dem med politisk bakgrund hade tre bakgrund inom Socialdemokraterna (två som statsråd och en som statssekreterare med tidigare tjänst i UD), en inom Vänsterpartiet (som riksdagsledamot och andre vice talman) och en inom Centerpartiet (som riksdagsledamot och förste vice partiodförande).

Utfrågning med statsminister Göran Persson

Utskottet har den 19 april 2006 hållit en utfrågning av statsminister Göran Persson (*bilaga B6*).

Göran Persson framhöll att förtjänst och skicklighet har varit grunden för regeringens utnämningar. Vissa av dem som utnämns har partipolitisk bakgrund och i de allra flesta sammanhang är det i statlig verksamhet, anförde Persson, en styrka att förstå hur den politiska processen fungerar. Han ansåg också att de personer som utnämns av regeringen och som haft partipolitisk bakgrund som regel varit mycket framgångsrika utnämningar. Det har varit duktigt folk, oavsett vilken partifärg de har haft.

Vidare delade Persson inte uppfattningen att det finns en överrepresentation av socialdemokrater bland de utnämnda som har partipolitisk bakgrund. Statssekreterare är den klart dominerande gruppen och av dessa har flertalet bakgrund inom Socialdemokraterna av det skälet att socialdemokratin har haft regeringsmakten under mycket lång tid. Resonemanget bygger på förutsättningen att man sätter partibeteckning på statssekreteraren och att man därmed betraktar henne eller honom som en halvpolitruk. Persson menade att detta är felaktigt. Statssekreterarna är mycket erfarna personer som man skall ta vara på och som undantagslöst gör goda arbetsinsatser när de sedan går vidare i staten.

Tar man bort statssekreterargruppen och tittar på de övriga som har en partipolitisk bakgrund ser man, anförde Persson, att Socialdemokraterna snarast är underrepresenterade.

Vad gäller öppenheten kring utnämningar uppgav Persson att de kravprofiler som för närvarande tas fram i varje ärenden vanligtvis inte arkiveras. Beslutet om så skall ske fattas av den ansvarige tjänstemannen som därvid har att tillämpa gällande bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen och arkivlagen. Persson var dock inte emot en ny ordning som innebär att kravprofiler läggs i akten. Härutöver hänvisade han till Grundlagsutredningens pågående översyn av utnämningmakten. Detta arbete borde inte föregripas, ansåg han.

Utskottets ställningstagande

I enlighet med vad utskottet tidigare anfört (bet. 1997/98:KU25 s. 62 f.) anser utskottet att bedömningar av lämpligheten av fattade beslut bör göras endast med stor försiktighet vid den granskning som ankommer på utskottet. Granskningen bör i första hand inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Granskningen i detta ärende har därför inriktats mot huruvida ärendehandläggningen stått i överensstämmelse med rådande bestämmelser och om regeringen beslutat inom ramen för sina befogenheter. Det materiella innehållet i enskilda utnämningsbeslut har inte granskats.

Som framgått i det föregående har utskottet flera gånger granskat regeringens utövande av utnämningmakten och för riksdagen anmält resultatet av granskningen. Senast skedde detta hösten 2005.

Utskottet vill här erinra om sin tidigare uppfattning att politisk bakgrund inte skall diskvalificera någon från att utnämnas till statlig tjänst, t.ex. generaldirektör. Politisk erfarenhet kan i vissa fall till och med ses som särskilt värdefull för ledningen av en offentlig organisation. Vad som i sådana fall är relevant är inte vilket politiskt parti den person som utnämns har representerat, utan det att han eller hon haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det varit meriterande för den tjänst som skall tillsättas. Under alla omständigheter gäller, enligt regeringsformen, att hänsyn endast får tas till sakliga grunder.

Utskottet kan notera att statsministern under utfrågningen uttalat att han inom ramen för gällande bestämmelser inte är främmande för att ändra rutinerna inom Regeringskansliet för arkivering av kravprofiler som tas fram inför utnämningar så att de läggs i akten. Vad gäller andra eventuella förändringar hänvisade statsministern till Grundlagsutredningens arbete och menade att detta inte borde föregripas.

Utöver ovan anförda föranleder granskningen inget uttalande från utskottets sida.

6.2 Statsminister Göran Perssons agerande vid tillsättning eller omförordnande av höga tjänster

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A6.2.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsminister Göran Persson för hans agerande vid tillsättning eller omförordning av höga tjänster. I anmälan anförs att statsministern har för vana att på ett för myndigheterna ofta skadligt sätt dra ut på tiden när höga tjänster skall tillsättas eller omförordnas. I anmälan hänvisas till en granskning av

samtliga vakanser på statliga myndigheter de senaste tre åren som visar att 35 myndigheter hade saknat generaldirektör i genomsnitt ett halvår. Granskningen gjordes av SVT:s Dokument inifrån och sändes den 4 december 2005.

Enligt anmälaren är det inte bra för någon myndighet, dess anställda eller medborgarna att myndigheten står utan chef. Anmälaren menar att skälet till förseningarna i allmänhet är att alla utnämningar skall passera Statsrådsberedningen (SB) och att det inom SB tar lång tid att processa utnämningsärenden till avslut. Detta är enligt anmälaren att betrakta som en skadlig och kränkande ineffektivitet i statsministerns ämbetsutövning.

Utredning i ärendet

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka är skälen i allmänhet för dröjsmål i utnämningar av myndighetschefer?
- Vilka är skälen för dröjsmål i följande fem fall: Nutek, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Statens jordbruksverk och Turistdelegationen?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan anledning till? Av kommentarerna bör framgå hur regeringen bedömer riskerna med dröjsmål.

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (*bilaga A6.2.2*).

I promemorian anförs med anledning av den första frågan att regeringen beslutar om anställningar av 224 chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. De flesta myndighetscheferna anställs för en bestämd tid, i normalfallet sex år med förlängning i treårsperioder. Anställningstidpunkterna är relativt jämnt fördelade över året, och detta innebär att ca 40 anställningar löper ut årligen.

Vidare anförs i promemorian att det inte alltid är möjligt att ha en efterträdare i omedelbar anslutning till att den sittande myndighetschefen avgår. Till följd av att det ibland uppstår situationer som gör att en myndighetschef lämnar sin befattning hastigt, t.ex. för att vederbörande fått en annan anställning, brukar regeringen utse en vikarie för att få nödvändigt rådrum och tillräckligt med tid för en fullödig beredning av frågan om anställning av en efterträdare. Ett annat skäl som anförs till tidsutdräkt är att efterträdaren ibland behöver tid för att avveckla pågående engagemang.

I promemorian görs därefter en genomgång av skälen till dröjsmål i fem myndigheter. Gällande Nutek anförs att verksamheten inom Nutek omfattar båda politikområdena näringspolitik och regionalpolitik. Nödvändigheten av att beakta de aspekter som krävs för att kunna leda Nutek medförde enligt promemorian att beredningen kom att bli tidskrävande. Till tidsutdräkten bidrog också att flera personer tillfrågades om anställningen.

Gällande Säkerhetspolisen anförs att det är naturligt att beslut om anställning av en så central och viktig funktion som Säkerhetspolisen måste få ta tid. I fallet med Brottsförebyggande rådet anförs att en översyn av Brås verksamhet och ledningsstruktur pågick under den aktuella tidsperioden och att det var naturligt att regeringen ville avvakta resultaten av det arbetet innan beslut fattades om tillsättning av generaldirektör och chef för Brå för den normala perioden om sex år. Skälen till dröjsmål med att utse en ny chef för Jordbruksverket kan enligt promemorian sägas vara dels att rekryteringsprocessen kunde inledas först efter att den tidigare generaldirektören hade lämnat sin tjänst, dels att det vid rekryteringen uppställdes särskilt höga krav på de personliga egenskaperna hos en ny chef för verket och dels att den vikarierande chefen fungerade mycket väl, vilket innebar att rekryteringsprocessen kunde tillåtas ta längre tid. Gällande Turistdelegationen anförs att med anledning av regeringens beslut om Turistfrämjandeutredningen som pågick under åren 2003–2004 och den därpå följande propositionen som föreslog en avveckling av Turistdelegationen, var det rimligt att vikariatet förlängdes på det sätt som skedde.

I promemorian anförs avslutningsvis att det generellt sett inte är bra att en myndighet länge leds av en vikarie eftersom han eller hon av naturliga skäl inte kan ägna sig åt en mera långsiktig planering av myndighetens verksamhet. Vidare anförs att ett av målen med regeringens chefspolicy är att uppnå kvalitet i chefsförsörjningen och att det därför är angeläget att man inte förhastar sig i rekryteringsprocessen. Inom rimliga gränser bör processen därför få ta den tid som behövs för ett lyckat resultat. Enligt promemorian finns på flertalet myndigheter där det kan vara extra känsligt med en hastigt uppkommen vakans en överdirektör eller motsvarande som är myndighetschefens ställföreträdare. Regelmässigt vikarierar överdirektören vid en hastigt uppkommen vakans tills en ny myndighetschef utses och tillträder. På så sätt säkerställs en stabil ledningsfunktion.

Gällande ordning

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen omfattar inte förordnande att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av styrelse eller nämnd vid statlig myndighet (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 386, se även Gustaf Petré och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 287).

Rekryteringsarbetet i Regeringskansliet är organiserat så att varje departement efter samråd med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet svarar för rekrytering av myndighetschefer inom sitt eget område. Statsrådsberedningen och ytterst statsministern har ett särskilt ansvar vid beredningen av utnämningsfrågor.

För universitet och högskolor sker rekrytering av rektorer enligt förslag från styrelsen; i dessa fall sker således inget särskilt rekryteringsförfarande inom Regeringskansliet.

Den faktiska utnämningprocessen är sluten och för utomstående svår att studera, enligt vad som anförs av Riksdagens revisorer i en granskningsrapport, 1994/95:12, och i en rapport beställd av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2003:7.

Regeringens chefspolicy

I proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* redogör regeringen för sin chefspolicy. Mot bakgrund av utnämningmaktens ökade betydelse hade regeringen (s. 50 f.) sett över sin chefspolicy och utvecklat riktlinjer för beredningsprocessen inom Regeringskansliet.

Chefspolicyen omfattar rekrytering, introduktion, chefsutveckling, mål- och resultatdialog, rörlighet samt löner och anställningsvillkor.

I fråga om rekryteringen av myndighetschefer säger chefspolicyen att den skall ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande. En skriftlig kravprofil, baserad på myndighetens nuvarande och kommande verksamhet, skall alltid tas fram innan sökandet efter kandidater påbörjas. Särskild vikt bör läggas vid ledaregenskaper och tidigare erfarenheter som chef. Ett brett sökförfarande innebär att regeringen söker kandidater även från näringslivet, kommuner och landsting. Vidare skall det så långt möjligt alltid finnas en kvinnlig kandidat med i det slutliga urvalet.

Angående rörlighet framhålls att detta bör eftersträvas bland myndighetschefer. Tidsbegränsade förordningar bör medvetet användas som ett instrument både för att främja rörligheten mellan olika uppgifter och uppdrag och för att vid behov avveckla myndighetschefer.

Interpellationer och frågor

I en skriftlig fråga den 7 september 2004 tog Tobias Krantz (fp) upp frågan om att regeringens utnämningar till centrala uppdrag i svensk statsförvaltning drar ut på tiden. Krantz frågade statsministern vilka åtgärder han avsåg att vidta i syfte att förändra procedurer och rutiner kring chefsrekryteringar inom statsförvaltningen för att därigenom minska antalet, särskilt långvariga, chefsvikariat.

Statsrådet Sven-Erik Österberg, som svarade i statsministerns ställe, anförde i sitt svar den 12 september 2004 bl.a. att det vid en uppkommen vakans av olika skäl inte alltid omedelbart fanns en person att förordna som ny chef. Ibland uppstår situationer som gör att en person lämnar sin

befattning hastigt, t.ex. för att personen i fråga fått en annan anställning, vilket kan göra att ett vikariatsförordnande är det mest lämpliga. Vidare menade statsrådet att det inte alls är konstigt att rekryteringen av vissa myndighetschefer kan ta tid. Tvärtom är det ofta en styrka att kunna skaffa sig lite rådrum innan beslut om anställning av en så central och viktig funktion som myndighetschef fattas. Slutligen anförde statsrådet Österberg att det i sakfrågan var så att regeringen vid tidpunkten hade förordnat åtta personer att vara vikarierande myndighetschefer under en begränsad tid. Dessa åtta personer motsvarade 3,5 % av det sammanlagda antalet myndighetschefer. Mot den bakgrunden fann statsrådet ej anledning att vidta någon åtgärd på detta område.

Utfrågning med statsminister Göran Persson

Utskottet har den 19 april 2006 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson (*bilaga B6*). Vid utfrågningen anförde Göran Persson att det i samtliga fall av dröjsmål finns goda förklaringar till tidsutdräkten. Beträffande huruvida kungörelser av vakanta myndighetschefer skulle kunna förkorta rekryteringstiden anförde Göran Persson att regeringen har ett eget sökförfarande eftersom de personer man vill rekrytera inte söker på annons då de exempelvis redan innehar en ledande befattning.

Vidare anförde Göran Persson att det kan finnas något fall där myndighetens verksamhet har påverkats negativt av fördröjning i chefstillsättningen men att det i regel finns en kompetent ersättare.

Utskottets ställningstagande

Regeringen beslutar om anställning av ca 40 myndighetschefer årligen. En otillfredsställande tidsutdräkt i anställningsförfarandet kan i vissa fall förklaras av faktorer som regeringen inte råder över, t.ex. sjukdom eller att flera kandidater tackar nej. I de fem av utskottet granskade fallen finner utskottet inte anledning till anmärkning mot regeringens hantering av tjänstetillsättningarna. Utskottet vill dock framhålla vikten av att regeringen i möjligaste mån strävar efter att genom planering undvika onödig tidsutdräkt vid tillsättning eller omfördelning av höga tjänster.

6.3 Näringsminister Thomas Östros agerande vid en tjänstetillsättning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A6.3.1*, begärs att utskottet granskar statsrådet Thomas Östros för att Regeringskansliet osakligt blandat sig i ett enskilt utnämningssärende vid den regeringen underställda myndigheten, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS).

I anmälan hänvisas till ett MBL-protokoll avseende tillsättningen av en nyinrättad tjänst som biträdande generaldirektör vid ITPS, som det då var frågan om, av vilket det framgår att befattningen tillsätts i samråd med Regeringskansliet. Enligt anmälaren förefaller regeringen ha överskridit sina befogenheter och ha engagerat sig på ett otillbörligt sätt i ett enskilt utnämningssärende. Det kan här anmärkas att Sandro Scocco sedermera inte anställdes som biträdande generaldirektör utan som chefsekonom.

Det är enligt anmälaren ytterst egendomligt och besvärande för ITPS och Regeringskansliet att tjänsten varit utlyst under minimal tid och med minimal spridning av utlysningen. Det mesta pekar enligt anmälaren på att Scocco i förväg varit informellt utsedd av högre beslutsfattare – statsrådet Östros eller statsminister Persson – på tveksamma sakliga meriter och sannolikt huvudsakligen politiska sådana.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A6.3.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Utnämningmakten

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen omfattar inte förordnande att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av styrelse eller nämnd vid statlig myndighet (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 386. Se även Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 287).

Bestämmelser om anställning i myndigheten

ITPS har enligt 1 § förordningen (2000:1133) med instruktion för Institutet för tillväxtpolitiska studier till uppgift att utveckla och tillhandahålla kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken. Enligt 6 § instruktionen skall verksförordningen (1995:1322) tillämpas på institutet. I 32 § verksförordningen finns bestämmelser om anställning i myndigheten. Där sägs att myndighetens chef anställs genom beslut av regeringen medan andra anställningar beslutas av myndigheten.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Har det förekommit några kontakter mellan Näringsdepartementet och Institutet för tillväxtpolitiska studier med anledning av anställningen av Sandro Scocco som chefsekonom?
- Vilka kontakter har i så fall förekommit?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningarna anledning till?

Som svar har den 8 januari 2006 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A6.3.2*).

I promemorian anføres bl.a. att det inte har förekommit några kontakter mellan departementet och ITPS med anledning av anställningen av Sandro Scocco, samt att det är myndigheten som beslutar om andra anställningar än myndighetens chef.

Utfrågning med näringsminister Thomas Östros

Utskottet har den 4 april 2006 hållit en utfrågning med näringsminister Thomas Östros (*bilaga B1*).

Thomas Östros framhöll under utfrågningen att någon som helst kontakt mellan honom och ITPS generaldirektör inte hade förekommit i fråga om anställningen av Sandro Scocco. Thomas Östros uppgav att även han ställt sig frågande inför den skrivning i det protokoll som anmälaren hänvisar till. Han har emellertid erfarit att ITPS generaldirektör hade en önskan om att stämma av frågan om det var organisatoriskt godtagbart att ha två biträdande generaldirektörsbefattningar vid myndigheten med Regeringskansliet. Han anförde vidare bl.a. följande. Det har inte förekommit några kontakter med Thomas Östros i den här frågan. Varken tjänsten eller namnet har diskuterats med myndigheten. Eftersom det finns en uppgift i MBL-protokollet som kan tolkas som att det har förekommit en kontakt mellan myndigheten och Regeringskansliet har Thomas Östros bett en tjänsteman inom Regeringskansliet att undersöka varför uppgiften finns i MBL-protokollet. Enligt de uppgifter som har inhämtats från myndigheten hade man för avsikt att kontakta Regeringskansliet när det gällde den organisatoriska frågan om att tillsätta ytterligare en biträdande generaldirektör. Eftersom

man internt inom myndigheten kom fram till att man inte skulle ha två generaldirektörsbefattningar, har man vad Thomas Östros förstått, avstått från att föra den dialogen.

Att anställningen hade utlysts under endast en kort tid m.m. är frågor som myndigheten ansvarar för. Det är myndigheten som ansvarar för sin organisation och anställningsförfarandet.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

7 Övrigt

7.1 Sveriges multilaterala bistånd

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet (*bilaga 7.1.1*) begärs att utskottet granskar biståndsminister Carin Jämtins tjänsteutövning i fråga om Sveriges multilaterala bistånd. Anmälaren anför med hänvisning till en rapport från riksdagens utredningstjänst att utskottet bör granska statsrådet Jämtins agerande gällande om svenska biståndsmedel utbetalda till Afrikanska utvecklingsbanken hanteras på ett felaktigt sätt och i värsta fall gått till korruption.

Bakgrunden till anmälan är en rapport som riksdagens utredningstjänst har tagit fram på uppdrag av utrikesutskottet för en uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet (2005/06:RFR6).

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet (*bilagorna A7.1.2 och A7.1.3*).

Utredning i ärendet

Multilateralt bistånd

I biståndssammanhang skiljer man mellan bilateralt och multilateralt bistånd. För att bistånd skall räknas som multilateralt skall vissa villkor vara uppfyllda enligt den definition som OECD:s kommitté för biståndsfrågor (Development Assistance Committee, DAC) använder. Organisationen till vilken bistånd ges skall vara multilateral, vilket innebär att suveräna stater ingår och att FN:s medlemsländer får vara medlemmar i organisationen. Multilateralt bistånd är således bidrag till multilaterala organisationer där bidragen har förlorat sin givaridentitet och fördelas gemensamt av organisationen. Det samlade multilaterala biståndet uppgick till ungefär hälften av det svenska biståndet år 2004, totalt fördelades 10,1 miljarder kronor i multilateralt bistånd.

Afrikanska utvecklingsbankgruppen

Afrikanska utvecklingsbankgruppen (AfDB) består av tre organisationer: Afrikanska utvecklingsbanken (ADB), Afrikanska utvecklingsfonden (ADF) och Nigeria Trust Fund (NTF). ADB, som är bankgruppens organ för marknadsmässiga lån, påbörjade sin verksamhet år 1967. Sverige blev medlem år 1982, då icke-regionala länder gavs möjlighet att delta. I dag ägs bankgruppen av 77 länder varav 53 är afrikanska.

*Promemorior från Regeringskansliet***Svar den 8 mars 2006**

Genom en skrivelse, som har sänts till Regeringskansliet, begärde utskottet följande:

- Svar på frågan om och hur regeringen försäkrat sig om att medel som utbetalas till Afrikanska utvecklingsbanken används på ett ändamålsenligt och korrekt sätt.
- De kommentarer som granskningsanmälan i övrigt kan ge anledning till.

Som svar har den 8 mars 2006 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A7.1.2*).

Styrning och utbetalning av biståndsmedel

I promemorian görs först en redogörelse för hur styrningen samt utbetalningen av medel till AfDB går till. AfDB styrs av sina aktieägare (dvs. medlemsländerna) främst genom de s.k. guvernörs- och exekutivstyrelserna. Det högsta beslutande organet i AfDB är guvernörsstyrelsen i vilken alla medlemsländer har en representant. Sverige representeras på statssekreterar- respektive hög tjänstemannanivå. Styrelsen fokuserar främst på ett fåtal viktiga strategiska frågor såsom nya medlemmar, kapitalökningar och tillsättandet av president. Guvernörsstyrelsen sammanträder normalt en gång om året i samband med årsmötet men kommunicerar även löpande via skriftlig korrespondens.

Det dagliga arbetet leds av exekutivdirektörsstyrelsen, där representationen är organiserad i valkretsar. Sverige ingår i en valkrets bestående av Danmark, Finland, Norge, Schweiz och Indien och representeras av en gemensam exekutivdirektör som för närvarande är norsk. I det dagliga arbetet beslutar exekutivstyrelsen bl.a. om program och policyer; dessutom övervakar styrelsen att banken följer sina riktlinjer och policyer. Exekutivstyrelsen och dess underkommittéer och arbetsgrupper möts flera gånger i veckan. Arbetet koordineras nordiskt inom valkretsen, och i viktiga frågor agerar exekutivdirektören på basis av instruktioner som förbereds på huvudstadsnivå. I Sverige sker samordningen i sådana frågor inom Regeringskansliet tillsammans med utlandsmyndigheterna och Sida för att därefter vägas samman med synpunkter från övriga länder i valkretsen och formuleras i ett gemensamt ställningstagande.

Sveriges bidrag till Afrikanska utvecklingsgruppen (AfDB) sker dels i form av tillskott av grundkapital för Afrikanska utvecklingsbanken (ADB) genom att Sverige något förenklat tecknar aktier i ADB som banken sedan använder som säkerhet, dels i form av bidrag till Afrikanska utvecklingsfonden (ADF). Bidragen används för att finansiera ADF:s räntefria utlåning samt gåvobistånd till länder i regionen som inte är kreditvänliga nog att uppta reguljära lån. ADF behöver bindande utfästelser om nya bidrag vart tredje år för att finansiera projekt som ofta pågår under en längre tid. ADF har utarbetat ett inbetalningsschema för alla givare som normalt gäl-

ler för upp till nio år och baseras på beräknat årligt finansieringsbehov under denna period. Givarna gör sina utfästelser i form av skuldsedlar som täcker denna tidsperiod.

Processen för det svenska deltagandet i kapitalökningen eller fondpåfyllnaden går till så att regeringen tar fram en s.k. förhandlingsplattform inför varje påfyllnad. Häri anges mål och riktlinjer för det svenska deltagandet inklusive det högsta belopp intill vilket ett eventuellt svenskt bidrag kan beviljas. Utrymmet för det nya beräknade totala åtagandet för hela påfyllnadsperioden anges i budgetpropositionen och sker i inledningen av varje given påfyllnad. I budgetpropositionen föreslås det också att riksdagen bemyndigar regeringen att göra utfästelser och åtaganden som, inklusive tidigare gjorda åtaganden, medför utgifter på ett visst angivet hösta belopp även efter det budgetår som propositionen avser. Förhandlingarna resulterar i en förhandlingsresolution som medlemsstaterna måste godkänna. Ett godkännande föregås av ett regeringsbeslut, i vilket Sveriges guvernör ges ett bemyndigande samt den slutgiltiga storleken på det svenska bidraget fastställs. Det totala bidraget erläggs sedan genom en eller flera inbetalningar, i form av deponerade skuldsedlar i Riksbanken, enligt ett schema som har fastlagts i förhandlingsresolutionen.

AfDB ”drar”, eller begär, sedan utbetalningar en eller fler gånger årligen enligt ett överenskommet dragningschema. Varje utbetalning belastar därmed biståndsanslaget för det innevarande budgetåret.

Genom budgetprocessen äskas årligen dessa beräknade utbetalningar under biståndsanslaget, och i regleringsbrevet specificeras dessa medel.

Hur försäkrar sig regeringen om att utbetalda medel används av AfDB på ett ändamålsenligt och korrekt sätt?

Enligt Utrikesdepartementet (UD) följer regeringen AfDB:s utveckling genom det dagliga styrningsarbetet i guvernörs- respektive exekutivstyrelsen. UD konstaterar att sedan början av 2000-talet har ett antal viktigare förändringar i AfDB:s interna organisation gjorts, däribland omorganisering, förändring av företagskulturen och en professionalisering av arbetsstyrkan. AfDB har numera högsta kreditrating hos samtliga kreditvärderingsinstitut.

Inför varje påfyllnadsförhandling, som äger rum vart tredje år, görs en omfattande genomgång och resultatanalys av verksamheten. En större oberoende utvärdering av fondens verksamhet och måluppfyllelse presenterades i maj 2004. Resultatet enligt utvärderingen var att de institutionella reformerna, policynamverket och processerna kring programmeringsramverket ligger i linje med vad som anses vara god standard inom området, s.k. best practices. AfDB har lyckats blir en mer kostnadseffektiv, finansiellt stabil, selektiv och resultatbaserad utvecklingsinstitution.

Vidare anger UD att vid varje påfyllnadsperiod bestämmer givarna och bankens ledning gemensamt de strategiska riktlinjerna och policymålen för verksamheten samt att det sedan sker en s.k. halvtidsöversyn av verksam-

heten under perioden. UD betonar att det inte bara är genom påfyllnadsförhandlingarna och halvtidsöversynerna som insyn ges i bankens verksamhet. Det dagliga styrelsearbetet berör de löpande styrningsfrågorna. Årlig rapportering sker genom exempelvis Årsrapporten och *Annual Portfolio Performance Review (APPR)*, vilka styrelsebehandlas (efter genomgång i berörda underkommittéer).

Beträffande AfDB:s interna granskning uppger UD att ADB och ADF granskas av den oberoende utvärderingsavdelningen OPEV (*Operations Evaluation Department*) som rapporterar direkt till exekutivstyrelsen. OPEV följer också upp verksamheten genom fördjupade utvärderingar av slumpvis utvalda projekt och genom tematiskt arbete. Dessutom framhåller UD att styrelsen behandlar internrevisionens arbete (*Internal Audit Department*), vars rapportering behandlas i exekutivstyrelsens *Committee on Operations and Development Effectiveness, CODE*. Inom avdelningen beslutades det i november 2005 att upprätta en särskild "Anti-corruption and Fraud Investigation Division".

Slutligen anför UD att AfDB har inrättat en *Independent Review Mechanism* med uppgift att ta emot och behandla klagomål från allmänheten avseende AfDB:s verksamhet och eventuella negativa konsekvenser av denna samt att det finns riktlinjer för att bekämpa korruption och bedrägeri och finansiella regleringar som styr bankens verksamhet.

Regeringen redovisar med regelbundna intervall i en särskild skrivelse hur arbetet inom de internationella finansiella institutionerna bedrivs samt regeringens prioriteringar i arbetet med institutionerna. Regeringen lämnade sin första skrivelse förra året, med avsikten att regelbundet återkomma med redogörelser för verksamheten i dessa institutioner. Avsnittet om AfDB föranledde inga kommentarer i utskottens betänkanden eller i de enskilda motionerna som redovisas i betänkandet (bet. 2004/05:UU8). Det årliga utbetalda bidraget till AfDB har under de senaste åren redovisats i budgetpropositionen under utgiftsområde 7, rubriken Regionala utvecklingsbanker. Fördelningen per organisation sker sedan i regleringsbrevet.

Pågående arbete

I övrigt redogörs i promemorian för en del av det arbete som pågår. Bland annat anføres att regeringen har, dels vid OECD/DAC-genomgången av det svenska biståndet i maj 2005, dels i budgetpropositionen för 2006, anmält att en strategi för Sveriges arbete med det multilaterala utvecklingssamarbetet skall tas fram under 2006. Syftet med det arbetet är att ge operativ vägledning för regeringens arbete de närmaste fem åren och däribland fin-slipa de principer och kriterier som styr samarbetet med och granskningen av olika multilaterala organ. Strategin skall också se på hur Sveriges bidrag och insatser kan följas upp företrädesvis i samarbete med andra givare. Vidare skall strategin titta på rollfördelningen mellan Utrikesdepartementet/Regeringskansliet och Sida vad gäller det multilaterala biståndet och definiera områden där fortsatt analysarbete krävs.

Parallellt kommer arbetet med att förbättra mål- och resultatstyrning att fördjupas. Åtgärder som behöver vidtas för att förbättra och utveckla resultatinhämtningen och redovisningen kommer att analyseras. Målet är att höja effektiviteten i såväl det bilaterala som det multilaterala biståndet (prop. 2002/03:122).

I det inhemska arbetet med effektivitets- och uppföljningsfrågorna har en ny enhet för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet nyligen skapats på UD. Inrättandet av Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete är ytterligare en satsning för att förbättra, följa upp och effektivisera det svenska utvecklingssamarbetet.

Svar den 18 april 2006

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ytterligare en fråga:

- Vilka etiska riktlinjer är vägledande för staten när det gäller att bekämpa korruption inom biståndet?

Utskottet begär vidare att få del av

- de berörda ambassadernas rapportering om Afrikanska utvecklingsbanken åren 2004–2006 och
- de promemorior från Finansdepartementets internationella avdelning samt Utrikesdepartementets enhet för multilateralt utvecklingssamarbete om Afrikanska utvecklingsbanken som finns från åren 2005–2006.

Som svar har den 18 april 2006 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A7.1.3*) samt ett omfattande material innehållande bl.a. promemorior upprättade på UD om påfyllnad av Afrikanska utvecklingsfonden samt rapportering om Afrikanska utvecklingsbanken.

I promemorian anförs att ett flertal internationella etiska riktlinjer och konventioner är vägledande för staten i arbetet med att bekämpa korruption. Promemorian gör därefter en sammanställning av de mest centrala svenska och internationella riktlinjerna och konventionerna i arbetet med att bekämpa korruption inom biståndet.

I promemorian anförs att *Regeringskansliets etiska riktlinjer* och *Utrikesförvaltningens administrativa handbok* redogör för gällande bestämmelser om mutor och bestickning. De etiska riktlinjerna kompletterades under 2004 med *Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring*, och för att operationalisera arbetet mot korruption antogs en *handlingsplan mot korruption* för utrikesförvaltningen i juni 2005.

Vidare anförs i promemorian de allmänna råd om hur man bör arbeta med korruption som ges i de etiska riktlinjerna vid utlandstjänstgöring, bl.a. nämns att Sverige har ambitionen att i det internationella samarbetet intensifiera kampen mot korruption och att korruption inte passivt får accepteras. Gällande den handlingsplan mot korruption som tagits fram för att operationalisera arbetet mot korruption inom Utrikesförvaltningen anförs dess åtta mål varav ett flertal är inriktade på att bekämpa korruption inom

utvecklingssamarbetet. Bland annat att korruption inte skall förekomma i den egna verksamheten, att man bör öka kunskaperna om korruption i verksamhetslandet och att man bör verka för att korruption bekämpas inom och genom de internationella organisationer som Sverige är medlem i och att de internationella finansieringsinstitutionerna och andra biståndsorgan effektivt arbetar för att bekämpa korruption i sina samarbetsländer.

I promemorian redovisas också Sidas *Antikorruptionsregel* och det dokument som tagits fram som en vägledning för hur den enskilde tjänstemannen skall agera vid misstanke om korruption samt en *handledning för Sidas antikorruptionsregel*. Sidaledningens budskap vad gäller korruption är enligt promemorian: aldrig acceptera, alltid agera och informera.

Promemorian redogör vidare för att det inom DAC, OECD:s utvecklingskommitté, har utarbetats gemensamma riktlinjer för hur givarorganisationer kan arbeta för att minska korruption i utvecklingsländerna och att det inom EU har utarbetats en EU-policy mot korruption. På FN-nivå, anförs i promemorian, färdigförhandlades det år 2003 en omfattande konvention mot korruption som regeringen senare i vår väntas föreslå att Sverige tillträder. Konventionen tar bl.a. upp vikten av att samarbeta med utvecklingsländer för att ökas deras kapacitet att förebygga och bekämpa korruption.

I promemorian anförs också att i januari 2006 beslöt presidenterna för Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och Inter-amerikanska utvecklingsbanken att tillsätta en särskild arbetsgrupp för att ta fram gemensamma riktlinjer för arbetet mot korruption i syfte att bl.a. komma fram till en överenskommelse om automatisk svartlistning i alla institutioner vid uppdagad korruption i någon av institutionerna.

Gällande rätt

I brottsbalken (BrB) finns reglering om mutbrott och bestickning. Reglerna för *mutbrott* återfinns i 20 kap. BrB, som har rubriken *Om tjänstefel m.m.* För mutbrott döms enligt 2 § arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma.

Vad i första stycket sägs om arbetstagare skall också tillämpas på

1. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landsting eller kommunalförbund,
2. den som utövar uppdrag som är reglerat i författning,
3. den som omfattas av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt,
4. den som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar myndighet,

5. den som i annat fall än som avses i 1–4 på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan

- a) sköta en rättslig eller ekonomisk angelägenhet,
- b) genomföra en vetenskaplig eller motsvarande utredning,
- c) självständigt sköta en kvalificerad teknisk uppgift, eller
- d) övervaka utförandet av en sådan uppgift som anges i a, b eller c,

6. främmande stats minister, ledamot av främmande stats lagstiftande församling eller ledamot av främmande stats organ motsvarande dem som avses i 1,

7. någon som, utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts, utövar främmande stats myndighet eller utländskt skiljemannauppdrag,

8. ledamot av kontrollorgan, beslutande organ eller parlamentarisk församling i mellanstatlig eller överstatlig organisation där Sverige är medlem och

9. domare eller annan funktionär i internationell domstol vars domsrätt Sverige godtar.

I Beckman, Holmberg, Hult och Strahls författningskommentar anförts om mutbrott:

Att sådan gärning straffbelagts har naturligtvis sin grund i att korrup­tion har skadeverkningar och därför ansetts böra bekämpas med straffhot. Vad man i första hand åsyftat är att förmå till ett korrekt och lojalt fullgörande av tjänst eller uppdrag. Därvid har icke blott huvudmannens intresse ansetts skyddsvärt, utan även tredje man, d.v.s. allmänheten, har ansetts böra skyddas mot korrup­tionens skadeverkningar. Till dessa räknas även förekomsten av misstanke om korrup­tion. Vad bestämmelserna om ansvar för mutbrott avser att skydda kan sägas vara tjänsten eller uppdragets integritet.

17 kap. BrB har rubriken *Om brott mot allmän verksamhet m.m.* För *Bestickning* döms enligt 7 § den som till arbetstagare eller annan som avses i 20 kap. 2 § lämnar, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller för annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen.

Beträffande internationella förhållanden framgår av Beckman, Holmberg, Hult och Strahls författningskommentar att gärning som är straffbelagd såsom mutbrott eller bestickning är ett brott enligt svensk lag oberoende av var gärningen begås och till stora delar oberoende av om bestickningen riktar sig mot svenskt eller utländskt subjekt och om den tjänst eller syssla, för vilken mutbrottet begås, är svensk eller utländsk.

I 2 kap. Brb finns regler om tillämpligheten av svensk lag. I 2 § regleras tillämpligheten på brott utom riket. Beträffande svensk domstols kompetens att döma över gärning som begåtts utomlands finns ett krav på dubbel straffbarhet. I regel krävs enligt lagrummet att gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten. Från kravet görs dock undantag i 3 § bl.a. för fall där brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning.

Enligt författningskommentaren i Karnov avses med brott mot Sverige sådana brott mot offentligt svenskt intresse som brott mot statens säkerhet eller brott mot Sveriges offentliga myndigheter. Spioneri och smuggling hör hit liksom olaga vapeninnehav, däremot inte innehav av narkotika avsedd att försäljas i Sverige. Med svensk allmän inrättning avses organ som utövar någon offentlig funktion, tjänar ett allmännyttigt ändamål eller som annars drivs med allmänna medel.

Den nu gällande lagstiftningen om mutbrott och bestickning började gälla den 1 juli 2004 efter en översyn föranledd av att Sverige skulle uppfylla de krav som följde av Europarådets straffrättsliga konvention om korruption samt dess tilläggsprotokoll (prop. 2003/04:70, bet. JuU21, rskr. 233). I samband med lagändringarna godkände riksdagen på regeringens förslag Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, Europarådets civilrättsliga konvention om korruption och tilläggsprotokollet till den straffrättsliga konventionen. Ändringarna innebar bl.a. att mutbestämmelserna gjordes tillämpliga på utländsk minister, ledamot av ett utländskt parlament eller beslutande organ på regional eller lokal nivå, och även på annan person som utövar främmande stats myndighet. Vidare gjordes mut- och bestickningsbestämmelserna tillämpliga på ledamot av parlamentarisk församling i mellanstatlig eller överstatlig organisation där Sverige är medlem, på domare och andra funktionärer i internationella domstolar, vars domsrätt Sverige godtar samt på utländska skiljemän.

Beträffande korruption i internationella organ avser artikel 9 i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption (ETS 173) aktiv och passiv korruption av tjänstemän och andra anställda i en offentlig mellan- eller överstatlig organisation eller motsvarande organ som Sverige är medlem i. Den personkategori som artikeln tar sikte på är enligt propositionen framför allt tjänstemän inom t.ex. FN, Europarådet och EU. Alla personer som är att anse som anställda omfattas av de svenska reglerna om bestickning och mutbrott. Artikeln torde enligt regeringen inte kräva kriminalisering av andra än arbetstagare. Något behov av lagstiftningsåtgärder fanns enligt regeringens bedömning således inte för att uppfylla konventionens krav.

Tidigare utvärderingar av regeringens multilaterala bistånd

Ett antal utvärderingar av regeringens bistånd har genomförts de senaste åren som även berör det multilaterala biståndet.

Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet

I utrikesutskottets beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Utskottet beslutade under år 2005 att följa upp och analysera det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet med hjälp av riksdagens utredningstjänst. Uppföljningen inriktades mot att undersöka hur frågor om det multilaterala biståndet hanteras av Utrikesdepartementet och Sida (2005/06:RFR6).

Uppföljningen visar att redovisningen av de svenska bidragen till multilaterala organisationer är bristfällig. Fram till september 2005 har inte riksdagen fått någon samlad redovisning av storleken på det multilaterala stödet. Det saknas även en heltäckande bild av vilka organisationer som får bidrag och hur utbetalningarna har fördelats mellan olika myndigheter som svarar för utbetalningarna. I uppföljningen konstaterar man att ansvarsförhållandena mellan Utrikesdepartementet och Sida kan uppfattas som otydliga. Vidare visar uppföljningen att det inte finns några uttalade principer för att fördela biståndet på de olika biståndsformerna och att det saknas en samlad strategi för det svenska samarbetet med multilaterala organisationer. Ytterligare synpunkter i utrikesutskottets utvärdering är att regeringens rapportering till riksdagen är ofullständig när det gäller redovisningen av de svenska bidragen till de multilaterala organisationerna och att det är svårt att få en överblick över uppföljningar och utvärderingar som genomförs av de multilaterala organisationernas verksamhet. Rapporten framhåller följande:

Uppföljningar och utvärderingar genomförs av många aktörer inom såväl de multilaterala organisationerna som givarländerna. Bindande internationella åtaganden innebär att det pågår insatser för att givare inklusive multilaterala organisationer så långt som möjligt ska använda mottagarländernas uppföljnings- och revisionssystem. Detta innebär att givare inte ska konstruera egna uppföljnings- och utvärderingssystem. Däremot behöver man en överblick över genomförda uppföljningar och utvärderingar samt undersöka hur resultaten används för att genomföra förbättringar. Idag saknas en sådan överblick. Det skulle behövas en strukturerad genomgång av genomförda utvärderingar som innefattar hur resultatet tillvaratas inom respektive organisation som Sverige lämnar bidrag till.

Övriga utvärderingar

Andra utvärderingar av relevans för ärendet är DAC:s Peer Review of Sweden som genomfördes år 2005 som bl.a. lyfter fram behovet av en tydligare multilateral strategi och ett system för utvärdering av de multilaterala institutionernas arbete. Vidare kan Statskontorets rapport *Sveriges internationella utvecklingssamarbete* (2005:31) nämnas. Statskontoret framhåller bl.a. att en förutsättning för en förbättrad styrning och uppföljning är att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan i första hand UD, Sida och utlandsmyndigheterna klargörs och delvis utvecklas.

Regeringen har aviserat att man har för avsikt att tillsätta en utredning våren 2006 som skall behandla det multilaterala utvecklingssamarbetet (2005/06:RFR6 s. 14).

Utskottets tidigare granskningar

Konstitutionsutskottet har flera gånger förut granskat olika svenska biståndsinsatser. Betänkande 1996/97:KU25 innehåller en redovisning av utskottets granskning av biståndet till Kuba och Vietnam åren 1988–1996. Granskningen föranledde inte någon kritik. I betänkande 1997/98:KU25 redovi-

sade konstitutionsutskottet en granskning av det svenska biståndet till kampen mot apartheid från år 1964. Utskottet fann att regeringen syntes ha uppfyllt de formella krav som kunde ställas ur konstitutionell synpunkt.

I konstitutionsutskottets granskning våren 2004 [bet. 2004/05:KU20] berördes korruption i biståndssammanhang med anledning av några anmälningar om en Sidarapport. I sitt ställningstagande konstaterar utskottet

att det således enligt 10 kap. 8 § regeringsformen kan åligga förvaltningsmyndigheter att underrätta utrikesministern om exempelvis förekomsten av korruption i andra länder med vilka myndigheterna bedriver utvecklingssamarbete för svensk räkning. Det är att märka att Sverige inom ramen för både EU-samarbetet och annat internationellt samarbete har iklätt sig åtaganden i fråga om åtgärder för att motarbeta korruption. Vid granskningen har framkommit att det inte inom Regeringskansliet har beslutats några särskilda regler eller rutiner som syftar till att säkerställa att myndigheters uppgifter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom. Det sistnämnda förhållandet kan emellertid inte föranleda kritik från konstitutionell synpunkt.

Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida. [Bet. 2004/05:KU20 s. 252]

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det finns etiska riktlinjer som är vägledande för staten i arbetet med att bekämpa korruption inom biståndet. I utskottets granskning har framkommit att regeringen följer AfDB:s utveckling genom styrningsarbetet i guvernörs- respektive exekutivstyrelsen och bl.a. på så sätt söker försäkra sig om att utbetalda medel används av AfDB på ett ändamålsenligt och korrekt sätt.

Vidare har av granskningen framkommit att det inom regeringen pågår ett arbete med att bl.a. ta fram en strategi för Sveriges arbete med det multilaterala utvecklingssamarbetet samt åtgärder som behöver vidtas för att förbättra och utveckla resultatinhämtningen och redovisningen.

Granskningen i denna fråga har inte givit underlag för erinran i fråga om biståndminister Carin Jämtins tjänsteutövning.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

7.2 Distribueringen av broschyrer om budgetpropositionen för år 2006 via Apoteket AB och Posten AB

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A7.2.1*, begärs att utskottet granskar om finansminister Pär Nuders agerande i samband med spridningen via statligt ägda bolag av en broschyr om regeringens budgetförslag för år 2006 är förenligt med grundlag eller annan lag.

I anmälan hävdas bl.a. att Finansdepartementet har utövat påtryckningar på statliga bolag för att de skall lägga ut broschyren till allmänheten. Anmälaren hänvisar också till medieuppgifter i TV4 om att broschyren har lagts ut på samtliga apotek i landet. Enligt uppgift till TV4 skall Apoteket AB sålunda från departementet ha fått en förfrågan om bolaget kunde "hjälpa till" med distributionen av broschyren till allmänheten. I anmälan hävdas att Apoteket AB skall ha tubbats till detta agerande under fem år. Anmälaren hänvisar även till medieuppgifter om att Posten AB, enligt uppgift från Finansdepartementet, skall ha accepterat att det bolagets kontor används på samma sätt för distributionen av den aktuella broschyren.

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Finansdepartementet, *bilaga A7.2.2*, samt en utfrågning med finansminister Pär Nuder, *bilaga B2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regler för styrningen av statligt ägda bolag

Statligt ägda aktiebolag är, liksom aktiebolag som ägs av andra, underkastade regelsystemet i aktiebolagslagen (2005:551). Detta betyder att även ett statligt bolag är en självständig juridisk person, där bolagsordningen skall ange föremålet för bolagets verksamhet, angivet till sin art. Det högsta beslutande organet är bolagsstämman. Vid denna utövar aktieägarna sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter. Vid bolagsstämman utses en styrelse. Enligt aktiebolagslagen svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Den skall se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt, och den skall i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelningen mellan å ena sidan styrelsen och å andra sidan den verkställande direktören och de andra organ som den inrättar. Styrelsens ansvar och tillsynsskyldighet kan inte överlätas på någon annan. Detta gäller för styrelser i alla aktiebolag oavsett ägare. Således har ledamöter i statligt ägda företag samma oinskränkta ansvar som ledamöter i företag som ägs av andra.

Den rättsliga regleringen av regeringens förvaltningsmandat

Den rättsliga grunden för regeringens förvaltningsmandat finns i regeringsformen. Enligt 9 kap. 8 § gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Med disposition avses både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning. Enligt 9 § samma kapitel gäller att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer 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. Det är

riksdagens sak att avgöra hur omfattande grunderna skall vara. Statliga bolags särskilda uppdrag beslutas av riksdagen, regleras i lag eller i avtal mellan bolaget och staten.

I 1 kap. 9 § regeringsformen finns ett principstadgande rörande vissa grundläggande krav som ställs på den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andrasom fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall enligt den bestämmelsen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen är tillämplig också på regeringen. Sålunda har ett regeringsbeslut funnits strida mot kravet på saklighet (RÅ 1996 ref. 28).

Vissa statliga bolags uppdrag

Enligt 4 § lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. får detaljhandel med sådana läkemedel som närmare anges i lagen endast bedrivas av staten eller av juridisk person i vilken staten äger ett bestämmande inflytande. Regeringen bestämmer av vem och på vilka villkor sådan handel får bedrivas. I beslut den 19 december 1996 har regeringen givit uppdrag åt Apoteket AB (då benämnt Apoteksbolaget AB) att med ensamrätt bedriva detaljhandel med läkemedel. Verksamhetens inriktning angavs i ett särskilt avtal mellan staten och Apoteket AB. Det avtalet har ersatts av verksamhetsavtal av den 31 januari 2003, den 23 december 2004, den 22 juni 2005 och senast den 20 december 2005. I bolagsordning för Apoteket Aktiebolag (publ.), fastställd vid ordinarie bolagsstämma den 14 april 2004 och registrerad hos Bolagsverket den 20 juli 2004, föreskrivs beträffande föremålet för bolagets verksamhet (§ 2) att bolaget skall tillhandahålla varor och tjänster inom läkemedelsområdet samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Verksamheten skall bedrivas på sådant sätt att en god läkemedelsförsörjning i Sverige främjas.

Postlagen (1993:1684), som trädde i kraft samtidigt som Postverket omvandlades till bolag, innehåller bestämmelser om att det i hela landet skall finnas en posttjänst med viss servicenivå. Det är statens ansvar att tillförsäkra medborgarna posttjänst enligt lagens krav. I bolagsordning för Posten AB (publ.), fastställd vid bolagsstämma den 25 april 2003 och registrerad hos Patent- och registreringsverket den 11 mars 2004, föreskrivs beträffande föremålet för bolagets verksamhet (§ 3) att bolaget med huvudinriktning på den svenska marknaden direkt eller genom dotter- eller intressebolag skall bedriva rikstäckande postverksamhet jämte annan därmed förenlig verksamhet. Bolaget skall vidare genom dotter- eller intressebolag bedriva grundläggande kassaservice i Sverige jämte annan därmed förenligt verksamhet.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka kontakter har förevarit mellan regeringsföreträdare och företrädare för Apoteket AB respektive Posten AB med avseende på distributionen av en broschyr av det slag som avses i granskningsanmälan? I förekommande fall bör broschyren eller en kopia av denna bifogas. Vilka överväganden har i förekommande fall legat till grund för att anmoda Apoteket AB eller Posten AB att distribuera en sådan broschyr?
- Har det förekommit kontakter av det slag som avses i fråga 1 även med andra statligt ägda bolag?
- Har sådana kontakter som avses i fråga 1 och 2 varit grundade på beslut av regeringen eller av Regeringskansliet?
- Finns det i Regeringskansliet någon dokumentation
 - a. över sådana kontakter som avses i fråga 1 och 2,
 - b. över sådana beslut som avses i fråga 3 och underlaget för sådana beslut?

I förekommande fall bör utskottet få del av sådan dokumentation.

Vilka kommentarer ger anmälningen i övrigt anledning till?

Som svar har den 6 mars 2006 översänts en inom Finansdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A7.2.2*). Av svaret framgår bl.a. följande. Informationsverksamhet bedrivs inom Regeringskansliet dels genom Regeringskansliets gemensamma informationsenhet Information Rosenbad, dels genom departementens egna informatörer. Enligt riktlinjer för Regeringskansliets information och kommunikation, beslutade av förvaltningschefen under år 2003, skall Regeringskansliets information och kommunikation bl.a. bidra till att öka kunskapen hos allmänheten om regeringens och Regeringskansliets verksamhet. Regeringskansliet använder olika kanaler för att informera om regeringens och Regeringskansliets verksamhet. En kanal är regeringens webbplats. Därutöver förekommer information bl.a. genom tryckt material, exempelvis broschyrer. Finansdepartementets informationsavdelning ansvarar, enligt departementets arbetsordning, bl.a. för intern information samt extern information till myndigheter, företag, organisationer och allmänheten. Avdelningen utarbetar också informationsmaterial avseende departementets verksamhetsområden samt ansvarar för webbplats, intranät, informationsmöten, utställningar m.fl. informationsaktiviteter.

Distribution av broschyren *Kort om regeringens budgetförslag* har skett via de statliga bolagen Posten AB, Svensk Kassaservice AB och Apoteket AB enligt följande:

- År 2000 Posten AB
- År 2001 Posten AB
- Å r 2003 Svensk Kassaservice AB
- År 2004 Apoteket AB
- År 2005 Apoteket AB

Distributionen har kommit till stånd efter kontakter mellan medarbetare vid Finansdepartementets informationsavdelning och respektive bolags marknadsavdelning eller motsvarande.

I fråga om exponeringen via postkontor eller motsvarande har skriftliga avtal träffats om att broschyrerna, mot avtalad ersättning, skulle exponeras på visst sätt. I fråga om exponeringen via apoteken saknas skriftliga avtal och någon ersättning har inte erlagts.

Samtliga kontakter har tagits av Finansdepartementets informationsavdelning, inom ramen för det ansvar som avdelningen har enligt departementets arbetsordning. Kontakterna har inte grundats på beslut av regeringen. De har inte heller grundats på andra formella beslut av Regeringskansliet än beslutet om arbetsordning för Finansdepartementet.

Distributionen av broschyren har skett som ett led i departementets normala informationsverksamhet. Kontakterna med Posten AB respektive Svensk Kassaservice AB har resulterat i en sedvanlig affärsmässig överenskommelse om distribution av informationsmaterial mot ersättning. Apoteket AB har inte framfört något anspråk på ersättning, vilket förklarar avsaknaden av skriftliga avtal avseende den distributionen.

Till svaret har även fogats bl.a. den broschyr som avses i granskningsanmälan, kopia av beställning den 5 september 2000 från Finansdepartementets informationsenhet av exponering av broschyrer på 835 postkontor i egen regi, offert den 30 augusti 2001 från Posten Service Tjänsteprocesser till Finansdepartementet avseende exponering av populärversionen av budgetpropositionen på 839 postkontor i egen regi, avtal ingånget år 2003 mellan Finansdepartementet och Svensk Kassaservice AB om exponering av broschyr på företagets kontor samt information daterad den 15 september 2004 från Finansdepartementet till apoteken om en överenskommelse med Apoteket AB om utplacering av en broschyr med information om budgetpropositionen.

Utfrågning med finansminister Pär Nuder

Utskottet har den 4 april 2006 hållit en utfrågning med finansminister Pär Nuder (*bilaga B2*). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande. Budgetpropositionen är, med tanke på dess omfång, inte särskilt lättillgänglig ens för dem som har tillgång till dator. Samtidigt är det en proposition som varje år röner stort intresse och som berör hela svenska folket. Det är mot den bakgrunden som broschyren *Kort om regeringens budgetförslag* tas fram. Broschyren innehåller saklig information om innehållet i budgetförslaget för 2006. Den har producerats av departementets informationsavdelning, och ingen i vare sig departementets politiska ledning eller den politiska staben har deltagit i beslut om broschyrens produktion och distribution. Distribution av broschyren har skett till bl.a. myndigheter, skolor, ambassader, bibliotek och medborgarkontor. Den har också vid några tillfällen distribuerats via postkontor och, de två senaste åren, via landets apotek.

Finansminister Pär Nuder uppgav vidare att han känner sig ansvarig för de riktlinjer som finns för informationsverksamheten i Regeringskansliet i allmänhet och i synnerhet för informationsverksamheten i Finansdepartementet. I det regelverket finns dock inte specificerat på vilket sätt som information skall spridas och vilka distributionskanaler som skall användas. Det är upp till informationsavdelningens goda omdöme att avgöra sådana saker. Pär Nuder uppgav också att den aktuella broschyren har distribuerats i enlighet med den informationspolicy som finns.

Utskottets ställningstagande

Vissa statligt ägda bolag har under en följd av år till allmänheten distribuerat broschyrer med information om innehållet i regeringens budgetproposition. Distributionen har kommit till stånd efter kontakter mellan medarbetare vid Finansdepartementets informationsavdelning och företrädare för bolagen.

På utskottet ankommer enbart att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Vid den granskningen har inte framkommit att distributionen av dessa broschyrer innefattat något åsidosättande av någon bestämmelse i grundlag eller annan lag.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

7.3 Statsminister Göran Perssons mottagande av ett hedersdoktorat

Ärendet

I en anmälan har begärts att konstitutionsutskottet granskar huruvida statsministern genom att acceptera ett hedersdoktorat vid Örebro universitet har brutit mot bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen om att statsråd inte får inneha ett uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom, *bilaga A7.3.1*.

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A7.3.3*, samt en utfrågning med statsminister Göran Persson, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Örebro universitet och utnämningen till hedersdoktor

Örebro universitet har sin grund i den högre utbildning som etablerades i Örebro under 1960-talet och som bl. a. innefattade en filial till Uppsala universitet. År 1977 bildades Högskolan i Örebro genom en sammanslagning av det i staden sedan gammalt etablerade förskollärarseminariet,

Gymnastik- och idrottshögskolan samt universitetsfilialen och Socialhögskolan. År 1995 inkorporerades den landstingskommunala vårdhögskolan i verksamheten, och år 2002 inrättades en institution för klinisk medicin. Enligt universitetets webbsida (www.oru.se 2006-01-17) var det statsminister Göran Persson som i juli 1998 kom till Örebro med det glada budskapet om att högskolan skulle bli universitet. Universitetet invigdes av statsminister Göran Persson den 6 februari 1999.

Enligt ett pressmeddelande den 1 december 2004 från Örebro universitet utsågs statsminister Göran Persson av dekanus för fakultetsnämnden för medicin, naturvetenskap och teknik till hedersdoktor vid Örebro universitet – ett hedersomnämmande som den forne Örebrostudenten mycket glädjande accepterat.

Enligt pressmeddelandet utsågs inför Örebro universitets årshögtid ett antal hedersdoktorer av dekanerna vid de båda fakultetsnämnderna. Motiveringen för utnämningen av Göran Persson var följande:

Genom att utse Högskolan i Örebro till universitet 1999, visade statsminister Göran Persson prov på såväl mod som förutseende genom att förstå och stödja den potential och vitalitet som Örebro universitet representerar. Hans initiativ och beslut bär nu frukt i det unga universitetet för växande människor.

Göran Persson promoverades till hedersdoktor lördagen den 5 februari 2005 på årsdagen av universitetsblivandet 1999.

Överåklagare Christer van der Kwast beslutade den 14 februari 2005 att inte inleda någon förundersökning mot statsministern sedan saken anmälts av advokaten Claes Beyer, ordförande för Institutet mot mutor, se *bilaga A7.3.2*. I beslutet hänvisas bl.a. till att mottagandet av hedersdoktoratet skett helt öppet vid en ceremoni som har betydande massmedial täckning och till att utdelandet av hedersdoktorat är en sedvänja som traditionellt avser att markera uppskattning av insatser av mycket olika slag och allmänt torde uppfattas som en okontroversiell social företeelse av delvis samma slag som uppaktningar vid högtidsdagar eller vid avgång från befattning.

Hedersdoktorat

Enligt Nationalencyklopedin är en hedersdoktor en person som i kraft av värdefulla insatser tillerkänts doktorstitel utan att ha formella meriter för detta.

Enligt Örebro universitets webbplats är ett hedersdoktorat en akademisk titel som tilldelas en person som universitetet vill hylla. En hedersdoktor behöver inte vara en forskare.

På Uppsala universitets webbsida beskrivs att hedersdoktor, doctor honoris causa, blir dels sådana vetenskapsmän, huvudsakligen från andra länder, som svenska universitets- och högskoleforskare knutit kontakt med i sin verksamhet, dels andra personer som inte uppnått doktorsexamen genom formella prestationer men som man gärna vill knyta till forsknings-

gemenskapen. Praxis när det gäller vilka prestationer man vill hedra kan skilja sig mellan lärosätena. Några regler gäller dock över hela linjen. Det är alltid fakulteterna själva som utser hedersdoktorer, inte rektor eller universitetsledningen i övrigt. Eftersom Sverige är ett litet land tillämpar man riksgiltighet. Den som exempelvis blivit filosofie doktor efter avlagda prov vid ett svenskt universitet kan inte utses till filosofie hedersdoktor vid ett annat svenskt lärosäte.

Det har nämnts att teologie doktorsgraden förr (och även ibland den juridiska motsvarigheten) kunde betraktas som ett slags hedersdoktorat. Den nyare hedersdoktorsvärdigheten skiljer sig dock därifrån genom att fakulteterna själva och inte någon överhet väljer vilka de vill ära.

Ursprunget till hedersdoktoratet kommer från Uppsala där skalden P.D.A. Atterbom – professor i estetik och modern litteratur – som promotor 1839 lyckades genomföra att en person utsågs till hedersmagister.

Lunds tekniska högskola har följande policy för utseende av hedersdoktorer:

Ett hedersdoktorat är ett bevis på en stor uppskattning av framstående vetenskapliga insatser inom högskolans kompetensområden. Ett hedersdoktorat kan också vara ett bevis på stor uppskattning av andra för LTH framstående insatser. Kandidater till hedersdoktorat kan hämtas från alla delar av samhällslivet. Kandidater kan med fördel utses för att markera och stärka LTH:s nationella och internationella kontaktnät. Den genom tiderna samlade bilden av hedersdoktorernas prestationer bör spegla LTH:s verksamhet och belysa dess mångsidighet men även dess specialområden.

Enligt Växjö universitets riktlinjer skall den föreslagna ha anknytning till universitetet eller i något avseende ha bidragit till universitetets verksamhet. Hedersdoktorat får dock inte delas ut som motprestation för ekonomiska bidrag, gåvor eller liknande. En person som i Sverige avlagt doktorsexamen inom ett område, t.ex. filosofie doktorsexamen, kan inte utses till hedersdoktor inom samma område. Det är däremot fullt möjligt att t.ex. utse en filosofie doktor till juris hedersdoktor och tvärtom. Det är inte brukligt att någon utses till hedersdoktor vid det lärosäte där han eller hon tagit sin examen. Den föreslagna får inte vara hedersdoktor inom samma område vid ett annat universitet eller högskola i Sverige. Däremot kan en person exempelvis vara filosofie hedersdoktor vid ett lärosäte och medicine hedersdoktor vid ett annat.

Enligt Mälardalens högskolas policy är ett hedersdoktorat ett uttryck för högskolans uppskattning av framstående insatser, vetenskapliga eller till vetenskapens fromma. Varje fakultetsnämnd med forskarutbildningsrättigheter kan utse en eller flera hedersdoktorer varje år. Kandidater till hedersdoktorat kan hämtas från alla delar av samhällslivet. Kandidater kan med fördel utses för att markera och stärka högskolans nationella och internationella kontaktnät. Sett över tiden bör hedersdoktorernas samlade gärning spegla verksamheten vid Mälardalens högskola och belysa dess mångsidighet.

Statsråd som utsetts till hedersdoktorer

Statsrådet Gösta Bagge Adolfsson utsågs 1944 till hedersdoktor vid Kungliga Tekniska högskolan. Statsrådet Tage Erlander utsågs till hedersdoktor vid Lunds universitet 1945. Statsminister Ingvar Carlsson utsågs 1989 till filosofie hedersdoktor vid Lunds universitet. ”Riksdagsman, jur.kand. Lars-Erik Lövdén, numera statsråd” blev hedersdoktor 1999 vid Odontologiska fakulteten, Malmö högskola för insatser bl.a. under perioden 1984–1991. Vice statsministern Lena Hjelm-Wallén utsågs 2001 till hedersdoktor av Fakulteten för lärarutbildning vid Umeå universitet. I flera fall har förekommit att f.d. statsråd utsetts till hedersdoktorer.

Intressekonflikt och jäv för statsråd

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

Enligt grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 284) får frågan om uppdrag eller verksamhet som kan rubba förtroendet bedömas från fall till fall. I allmänhet torde gälla att det är olämpligt att ett statsråd har uppdrag inom bolag, förening eller inrättning vars verksamhet har huvudsakligen ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel lät sig emellertid inte göra. Å andra sidan kunde också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst. Formuleringen i lagtexten hade föreslagits av Grundlagsberedningen (SOU 1972:15 s. 157 f.) som sade sig knyta an till Författningsutredningens förslag som löd: ”Statsråd må ej utöva annan tjänst, allmän eller enskild, eller inneha uppdrag inom bolag, förening eller inrättning, vars verksamhet har huvudsakligen ekonomiskt syfte eller uppbära inkomst av tjänst eller uppdrag som nyss sagts” (SOU 1963:17 s. 213 f.). Konstitutionsutskottet framhöll 1930 att sådana förbindelser med enskilda företag som styrelseuppdrag i bolag inte kunde anses förenliga med principerna bakom stadgandet i 34 § 1809 års regeringsform som innebar att ett statsråd inte tillika fick utöva annat ämbete eller inkomster därav.

I grundlagskommentaren av Holmberg–Stjernquist framhålls att förbudet för statsråd att utöva tjänst eller inneha uppdrag eller utöva verksamhet även har till uppgift att undvika jävssituationer. Aktieinnehav kan vid handläggningen av ett visst ärende vara jävsgrundande.

Riksdagen har i olika sammanhang behandlat frågor om jäv och intressekonflikter för statsråd. Konstitutionsutskottet har vid åtskilliga tillfällen tagit upp sådana frågor, och en ingående diskussion fördes vid 1993 års granskning (1992/93:KU30). I promemorian *Intressekonflikter för statsråd* (november 1993) redovisade den s.k. Etikkommittén (Ju 1991:E) sina synpunkter på frågan om vilka gåvor och andra förmåner som är otillbörliga. I promemorian hänvisades till Mutansvarskommitténs uttalande om att en tjänsts beskaffenhet kan vara sådan att tjänsten kräver särskilt integritets- skydd och att detta i hög grad gäller i fråga om myndighetsutövning och

annan väsentlig offentlig verksamhet (SOU 1974:37 s. 144 f.). Misstanke att verksamheten på dessa områden inte bedrivs med opartiskhet och saklighet skulle enligt Mutansvarskommittén på ett olyckligt sätt kunna rubba allmänhetens förtroende för offentligt organ. Enligt Etikkommittén gällde dessa uttalanden i särskilt hög grad regeringens ledamöter. Etikkommittén ansåg att statsråden bör iaktta ett betydande säkerhetsavstånd från gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt. Beträffande gåvor och förmåner från svenska givare bör iaktas stor restriktivitet när fråga är om förmåner som faller utom ramen för vanlig artighet och uppmärksamhet och annan representation som har ett omedelbart samband med och ingår som ett naturligt och nyttigt led i statsrådets tjänsteutövning. Regeringen konstaterade i mars 1994 beträffande gåvor och liknande förmåner att Etikkommitténs slutsatser överensstämde i stort med vad som redan gällde i Regeringskansliet. Bland annat framhölls, liksom också Etikkommittén gjort, att statsråd bör iaktta ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt när det gäller gåvor och gåvoliknande förmåner.

I regeringsskrivelsen 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd redovisades resultatet av regeringens strävanden att utveckla rutiner som säkerställde att statsråds förmögenhetsinnehav eller engagemang i andra verksamheter inte ledde till intressekonflikter, insiderproblem eller jäv i uppdraget som statsråd. Till skrivelsen var fogad Etikkommitténs sammanfattning av sin promemoria. Konstitutionsutskottet fann det önskvärt att principer som är gemensamma för olika regeringar kunde nås för hur jävsituationer och andra intressekonflikter skulle kunna undvikas. Det kunde därför finnas anledning för regeringen att initiera partiöverläggningar i dessa frågor.

Regler om jäv i statlig förvaltning finns i förvaltningslagen (1986:223). Den gäller formellt inte vid handläggning av regeringsärenden men iaktas ändå i praxis av regeringen. Enligt 11 § förvaltningslagen är den som handlägger ett visst förvaltningsärende att anse som jävig bl.a. om saken angår honom själv eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående (punkt 1), om han är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång (punkt 2) eller om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (punkt 5). I 12 § sägs bl.a. att den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom själv skall ge det till känna.

Bestämmelsen i 11 § 5 gäller vad som brukar kallas delikatessjäv. Som exempel på vad som faller in under denna regel kan nämnas att den som handlägger ärendet är uppenbar vän eller ovän med part eller annan intressent i ärendet, att han står i någon form av mer markant beroendeförhållande till den som saken angår, exempelvis att han har lånat pengar av denne, eller där han av t.ex. ideella skäl särskilt engagerat sig i saken på

ett sätt som ger anledning att anta att det brister i förutsättningarna för en objektiv bedömning av denna. I förarbetena till den gamla förvaltningslagen berördes frågan om en persons anknytning till en facklig organisation kunde grunda jäv i ärende rörande organisationen (SOU 1968:27 s. 134, prop. 1971:30 s. 350–356).

Hänvisning gjordes till vissa uttalanden i proposition 1965:60. Där hade framhållits bl.a. att enbart det förhållandet att någon tillhör eller har tillhört en organisation som var förhandlingspart inte kunde anses vara ägnat att rubba förtroendet för opartiskhet i tjänsteutövningen. Om däremot personen tillhör organisationens styrelse eller innehar annat förtroendeuppdrag för organisationen eller är funktionär inom denna var förhållandet annorlunda. En sådan anknytning måste anses ägnad att förringa tilltron till opartiskhet vid handläggningen (a. prop. s. 123).

I Etikkommitténs 1993 lämnade promemoria Intressekonflikter för statsråd erinrades om att det i fråga om handläggningen av regeringsärenden inte finns några jävsregler som är formellt tillämpliga men att i regeringens praxis tillämpas jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen och att denna ordning vunnit viss hävd. Kommittén uttalade som sin mening att dessa bestämmelser i stort sett är väl lämpade för att iakttas i regeringsarbetet och rekommenderade att statsråden även fortsättningsvis i princip iakttar förvaltningslagens jävsregler. Någon lagstiftning avseende jävsregler för statsråd fann kommittén inte erforderlig utan ansåg att det måste räcka att regeringen gör klart – för riksdagen och för allmänheten – vilka jävsregler den ansåg sig böra tillämpa i regeringsarbetet. I sista hand blev det, påpekade kommittén, en fråga för riksdagens konstitutionsutskott och för riksdagen själv att i samband med granskningen av regeringens arbete ta ställning till om de av regeringens medlemmar tillämpade jävsreglerna är godtagbara.

I promemorian uppmärksammades särskilt – förutom intressejävet – det s.k. delikatessjävet. Sådant jäv kunde föreligga när det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till ett statsråds opartiskhet i regeringsärende. Så kunde enligt Etikkommittén vara fallet, om ärendet gäller ett företag hos vilket statsrådet har varit anställd eller en organisation vari statsrådet är medlem.

I Statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen och i en promemoria från Statsrådsberedningen (SB PM 1987:2, reviderad 1998-06-30) anges att om någon av de situationer som beskrivs i 11 § förvaltningslagen gäller för statsråd så bör ett sådant statsråd inte delta i avgörandet av regeringsärende. Råder tvekan om en i 11 § beskriven situation föreligger, bör denna tvekan leda till att statsrådet avstår från att delta i avgörandet. Det åligger sålunda statsråd att förvissa sig om att det vid ett visst regeringsämnantråde inte kommer upp ärenden som statsrådet i annat sammanhang tagit befattning med eller i vilket statsrådet av andra orsaker är att anses som jävig.

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. Protokollföraren anmärker i huvudprotokollet att statsrådet inte har deltagit i avgörandet. Om ärendet ligger inom statsrådets egna ansvarsområde vidtalar statsrådet sin ersättare för att föredra ärendet. Statsrådet underrättar skriftligen statsministern och protokollföraren att det andra statsrådet kommer att föredra ärendet vid regeringssammanträdet.

Skyldighet att anmäla värdepappersinnehav

Regeringen har beslutat att Regeringskansliet och ytterligare ett 30-tal myndigheter skall föra insiderförteckningar. Den delförteckning som förs av rättschefen i Statsrådsberedningen skall avse finansiella instrument som bl.a. innehas av statsråden. Genom en överenskommelse mellan statsråden har de eftergett sekretessen för de uppgifter om deras värdepappersinnehav som rättschefen i Statsrådsberedningen förtecknar. Dessa innehav är således öppna för insyn från press och allmänhet. Enligt överenskommelsen redovisas följande förhållanden:

- Näringsverksamhet i bolag eller i annan form (t.ex. som lantbrukare, som innehavare av annan fastighet än en egen bostadsfastighet eller fritidshus, som advokat, som konsult och som revisor).
- Avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt utbetalning av lön, pension eller liknande förmåner samt fortsatta betalningar från en arbetsgivares sida av pensionsavgifter eller liknande avgifter.
- Avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande engagemang. Det gäller andra engagemang än engagemang för det egna partiet och dess organisationer.
- Tidigare anställningar och uppdrag. Engagemang som upphört tidigare än fyra före utnämningen till statsråd redovisas dock inte. Redovisningen är vidare begränsad till engagemang hos sådana arbets- eller uppdragsgivare som rimligtvis kan tänkas förekomma som parter eller ha något väsentligt intresse i ett regeringsärende.

Bisyssla

För arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter, myndigheterna under regeringen och de allmänna försäkringskassorna, utom statsråden, riksdagens ombudsmän och arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare (statsanställda) finns det ett förbud mot s.k. förtroendeskadliga bisysslor i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Av den bestämmelsen framgår det att en statsanställd inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

En genomgång av frågan om bisysslor gjordes våren 2001 i propositionen 2000/01:147 Offentliganställdas bisysslor. Där angavs att med bisyssla förstås i princip varje syssla eller verksamhet som en arbetstagare har vid sidan av sin anställning och som inte är hänförlig till privatlivet.

Vidare framhölls att en bisyssla kan för en arbetstagare vara tillåten eller otillåten. De otillåtna bisysslorna brukar delas in i tre kategorier, förtroendeskadliga bisysslor, arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor.

Bisyslebegreppets omfattning har definierats genom förarbetena till den tidigare gällande statstjänstemannalagen samt uttalanden av Arbetsdomstolen (jfr prop. 1970:72 s. 75 och AD 1985 nr 69). Som anfördes i förarbetena skall den närmare bestämningen av vad som skall läggas in i ordet ”verksamhet” ske med utgångspunkt från vad det intresse kräver som skall skyddas med bestämmelsen, dvs. bevarandet av allmänhetens förtroende för arbetstagarens oväld i arbetet. Det intresset kräver ibland att arbetstagaren avstår också från mera enstaka transaktioner. Förarbetena förutsätter dock en viss aktivitet från arbetstagarens sida för att det skall vara fråga om någon verksamhet. Som exempel anfördes i 1966 års bisysseutrednings betänkande (s. 78) att man kan äga och uppbära utdelning av aktier i ett företag som står under ens tillsyn i arbetet, utan att detta utgör någon verksamhet, medan förvaltningsåtgärder inte kan vidtas om det kan innebära en förtroendskada.

Begreppet bisyssla omfattar enligt förarbetena inte sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på privatlivets område och det som har omedelbart samband därmed. Till detta räknas t.ex. att ta till vara egna eller närståendes rättsliga intressen, exempelvis att upprätta familjerättsliga dokument, och att i egen eller närståendes sak föra talan inför domstol eller annan myndighet. Inte heller har det avsetts att varenda aktivitet vid sidan av huvudanställningen skall räknas som en verksamhet, eftersom det skulle kunna leda till rena absurditeter. Enbart den omständigheten att åtgärder utgör led i förvaltningen av egen förmögenhet innebär inte med nödvändighet att de typiskt sett hör hemma på privatlivets område. Offentliga tjänstemän har ansetts få tåla vissa begränsningar i det avseendet. Beskaffenheten och omfattningen av sådana begränsningar får variera i huvudsak efter förhållandena i huvudanställningen. I vissa fall kan arbetstagaren t.ex. tvingas avstå från att vara engagerad i branscher som är föremål för hans verksamhet i huvudanställningen.

Promemoria från Regeringskansliet

På utskottets begäran har från Regeringskansliet lämnats en kommentar till granskningsanmälan, se *bilaga A7.3.3*. I kommentaren anfördes att den utmärkelse frågan gäller är en ren hederstitel och inte någon sådan bisyssla som åsyftas med den grundlagsbestämmelse som anmälaren åberopar. I övrigt hänvisas till åklagarens beslut att inte inleda förundersökning.

Utfrågning med statsminister Göran Persson

Vid utfrågning med statsminister Göran Persson den 19 april 2006 framhöll denne att han inte ser utnämningen till hedersdoktor som något som helst problem. Beslutet om att Örebro högskola skulle bli universitet fattades sex år tidigare, och han hade självfallet då inte någon kännedom om att ett hedersdoktorat skulle komma. Han övervägde inte att tacka nej till utnämningen utan känner sig hedrad. Det har aldrig funnits hinder mot att ta emot en utnämning av statsminister eller statsråd till hedersdoktor.

Tidigare granskning

Under 1970- och 80-talen granskade konstitutionsutskottet flera gånger frågan om jäv för statsråd, då med hänsyn till aktieinnehav.

Konstitutionsutskottet behandlade därefter bl.a. under 1992/93 års riksmöte frågan om jäv för statsråd. Utgångspunkten var då vissa statsråds innehav av värdepapper. I granskningsbetänkandet (bet. 1992/93:KU30) gavs en ingående redogörelse för gällande bestämmelser m.m. på området. Utskottet uttalade i ärendet (s. 53) bl.a. att frågan om jäv i förvaltningslagens mening skall prövas i det enskilda ärendet med beaktande av alla föreliggande omständigheter och att i de fall jäv föreligger, men även i de fall där det är tveksamt om jäv föreligger, bör statsrådet enligt etablerad praxis inte delta i handläggningen av ärendet. Utskottet ville i det sammanhanget understryka att när jäv föreligger i ett ärende är detta fallet oavsett ärendets art eller omfattning. Utskottet ansåg det vidare viktigt att man skiljer mellan sådana förhållanden som är ägnade att rubba förtroendet för ett statsråd och förhållanden som konstituerar jäv för statsrådet i ett visst ärende. Även om en jävssituation inte förelåg kunde således ett deltagande i ett visst beslut medföra att allmänhetens förtroende för ett visst statsråd rubbas. Å andra sidan kunde det vara till nackdel om ett statsråd på grund av onödigt strikta regler inte kan delta i regeringsarbetet i full utsträckning. Utskottet ansåg det därför vara lämpligt att regler utformades för hanteringen av jävsfrågor i regeringsärenden som riktar sig direkt till regeringen.

Våren 1996 granskade konstitutionsutskottet frågan om jäv för statsråd (bet. 1995/96:KU30 s. 32). Utskottet anförde i sin bedömning att Anders Sundström har deltagit i regeringens beslut i ett ärende som rört en ekonomisk förening där han före sitt inträde i regeringen varit styrelseledamot och även under en tid ordförande i styrelsen. Han hade därför inte bort delta i beslutet, vilket också nu var hans egen bedömning. Anders Sundström hade uppgivit att han inte uppmärksammat att ärendet var uppe på regeringssammanträdet den 30 mars 1995, och utskottet ifrågasatte inte den uppgiften. För enskilda statsråd var det förenat med stora svårigheter att i jävshänseende bevaka samtliga regeringsärenden.

Utskottet ville dock understryka att det yttersta ansvaret för att jäv anmäls då detta bör ske ligger och bör ligga på vederbörande statsråd. Anders Sundström bar således ansvaret för att han kom att delta i regeringens beslut, trots att han bort avstå från det.

På grund av svårigheterna för enskilda statsråd att på egen hand bevaka eventuella jäv i regeringsärenden krävdes hjälp av rutiner och system inom Regeringskansliet. Sådana rutiner borde ha funnits.

Enligt vad Anders Sundström uppgivit vid utfrågningen hade regeringen diskuterat åtgärder för att eventuella jävssituationer skall uppmärksammas, och överenskommelse hade träffats om att anteckningarna hos Statsrådsberedningen, utom aktuella uppdrag och rörelseinnehav, skulle avse även tidigare uppdrag. Behovet av åtgärder för att uppmärksamma eventuella jävssituationer hade således noterats inom regeringen, och arbete pågick enligt vad utskottet erfarit inom Regeringskansliet i detta hänseende.

Utskottet granskade våren 1998 en fråga om statsministerns lån av ett hus i Spanien (bet. 1997/98:KU25 s. 153 f.). Av utredningen framgick att Göran Persson under ett antal rekreationsdagar i juli 1997 kostnadsfritt fått låna en villa i närheten av Malaga. Ägaren till villan var en spansk medborgare med affärsmässig koppling till SKF:s och Atlas Copcos spanska dotterbolag. Såsom Etikkommittén uttalat, vilket också hade stöd i förarbetena till lagstiftningen, gällde det för regeringen att iaktta betydande säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som var tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Det gällde även i fråga om förmåner från utländska privata givare vare sig de är fysiska eller juridiska personer. Skälet för denna restriktivitet var att allmänhetens förtroende för regeringen annars kunde rubbas. Det kunde emellertid enligt utskottets mening inte hävdas att förmånen i fråga haft samband med Göran Perssons tjänsteutövning. Någon kritik från konstitutionella utgångspunkter kunde därför inte riktas mot statsminister Göran Persson i ärendet.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottet.

Reservationer

Följande reservationer har avgivits. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Handläggningen av svenskt deltagande i projektet Neuron (avsnitt 1.4)

av Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Helena Bargholtz (fp) och Kerstin Lundgren (c).

Utskottets ställningstagande

Riksdagens tillkännagivande den 16 december 2004 får anses innefatta en uppmaning till regeringen att bereda riksdagens kammare möjlighet att genom formella ställningstaganden godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materiellprojekt. Tillkännagivandet lämnar visserligen öppet för regeringen att avgöra om riksdagen skall beredas möjlighet att göra detta i samband med utformningen av anslagsändamål vid anvisning av anslag eller i annan ordning, exempelvis genom beslut enligt 9 kap. 7 § regeringsformen om icke rättsligt bindande riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

Av granskningen framkommer att försvarsministern någon dag före ett planerat regeringsbeslut, muntligen den 7 juni 2005 informerade försvarsutskottet om projektet. Dock kom beslutet att senareläggas, och av budgetpropositionen för 2006 framgår regeringens avsikter att under hösten ”fatta beslut och informera riksdagen därom”. Försvarsutskottet och senare riksdagen har visserligen beslutat avstyrka ett antal motioner i frågan med hänvisning till denna anmälan.

Utskottet konstaterar att regeringen därefter den 20 december 2005 valt att fatta beslut om bemyndigande för Försvarsmakten att beställa utveckling av demonstrator av den obemannade stridsflygfarkosten Neuron utan att dessförinnan ha underställt riksdagen detta projekt för formellt ställningstagande. Vid en samlad bedömning finner utskottet att regeringens agerande i denna fråga inte står i god överensstämmelse med riksdagens tidigare omnämnda tillkännagivande från den 16 december 2004.

2. Avtal om militärt samarbete med Saudiarabien (avsnitt 2.2)

av Mats Einarsson (v) och Gustav Fridolin (mp).

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att försvarssamarbete med Saudiarabien inte är förenligt med intentionerna bakom den svenska lagstiftningen om vapenexport. Ingåendet av det aktuella ramavtalet om militärt samarbete har visserligen formellt sett inte utgjort tillståndspliktig verksamhet enligt lagen om krigsmateriel. Med hänsyn till att försvarssamarbete med Saudiarabien inte bör förekomma förtjänar regeringen emellertid kritik för beslutet att ingå deklarationen.

3. Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotskys nominering av en styrelseledamot i två statliga bolag (avsnitt 4.2)

av Gustav Fridolin (mp).

Utskottets ställningstagande

Enligt min mening bör varje beslut att nominera en person till en styrelse betraktas som ett enskilt beslut, alldeles oavsett om personen i fråga redan sitter i berörd styrelse. Då det enligt utskottets mening är viktigt att en person som väljs till styrelseledamot inte kan ifrågasättas från etisk synpunkt borde de misstankar som förekom och de utredningar som startades i fråga om Peter Fallenius ha gett tillräcklig anledning att inte nominera honom på nytt som ledamot i styrelsen för de två berörda bolagen.

4. Distribueringen av broschyrer om budgetpropositionen för år 2006 via Apoteket AB och Posten AB (avsnitt 7.2)

av Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Helena Bargholtz (fp) och Kerstin Lundgren (c).

Utskottets ställningstagande

Vissa statligt ägda bolag har under en följd av år till allmänheten distribuerat broschyrer med information om innehållet i regeringens budgetproposition. Distributionen har kommit till stånd efter kontakter mellan medarbetare vid Finansdepartementets informationsavdelning och företrädare för bolagen.

På utskottet ankommer att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Vid granskningen har visserligen inte framkommit att distributionen av dessa broschyrer innefattat något åsidosättande av någon bestämmelse i grundlag eller annan lag. I verksamhetsavtalet mellan staten och Apoteket AB framgår dock bolagets statliga uppdrag. Oaktat bolagsordningen förutsätter utskottet att regeringen beaktar innehållet i sådana avtal.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

5. Statsminister Göran Perssons mottagande av ett hedersdoktorat (avsnitt 7.3)

av Tobias Krantz (fp) och Helena Bargholtz (fp).

Utskottets ställningstagande

I motiveringen till utmärkelsen angavs att statsminister Göran Persson genom att utse högskolan i Örebro till universitet 1999 visade prov på såväl mod som förutseende genom att förstå och stödja den potential och vitalitet som Örebro universitet representerar. Mot bakgrund av denna motivering finns det en risk för att förtroendet för statsministerns opartiskhet i regeringsärenden som gäller universitetsfrågor skulle kunna rubbas.

Etikommittén har framhållit att statsråden bör iaktta stor restriktivitet när det är fråga om gåvor och förmåner som faller utom ramen för vanlig artighet och uppmärksamhet. Etikommittén underströk också vikten av ett betydande säkerhetsavstånd från gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt.

För att hålla ett säkerhetsavstånd till risken för att förtroendet för regeringens framtida beslut på universitetsområdet skulle kunna rubbas borde statsministern inte ha accepterat utnämningen.