

Konstitutionsutskottets betänkande

1983/84:30

med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Enligt regeringsformen åligger det konstitutionsutskottet att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. För detta ändamål har till utskottet överlämnats de protokoll som förts i regeringen under år 1983.

I det följande lämnas först en sammanfattande redogörelse för granskningsarbetets inriktning och resultat. De olika granskningsfrågorna behandlas i betänkandets huvudavsnitt. I bilagor till betänkandet offentliggörs uppteckningar som gjorts med anledning av utfrågningar som ägt rum inför utskottet i några ärenden, *bilagorna A 1–18*. Till betänkandet fogas ytterligare ett antal bilagor vari redovisas vissa inom utskottets kansli upprättade granskningspromemorior m. m., *bilagorna B 1–24*.

Sammanfattning av granskningsarbetets inriktning och resultat

Granskningsbetänkandet inleds med en översiktlig redovisning av utvecklingen beträffande antalet regeringsärenden m. m. I anslutning härtill berörs det sedan länge pågående arbetet med decentralisering av vissa ärendegrupper från regeringen till andra myndigheter.

Vad gäller administrativ praxis har i likhet med tidigare år uppmärksamhet ägnats lagrådsremisserna och förfarandet inför lagrådet. Detsamma gäller behandlingen av riksdagens skrivelser, utgivningen av Svensk författningssamling (SFS) samt propositionsavlämnandet till riksdagen. I ett avsnitt behandlas behovet av registrering av bemyndiganden till regeringen i normgivningshänseende. Vissa frågor rörande diarieföringen i departementen har också tagits upp.

Utskottets granskning har vidare inriktats på några större områden. Det gäller regeringens handläggning av utlänningsärenden, vissa datafrågor samt tillsättningsärenden från jämställdhetssynpunkt. I likhet med tidigare granskningar har utskottet behandlat frågan om MBL-förhandlingar i samband med beredningen av regeringsärenden.

Ett antal frågor av utrikespolitisk karaktär har tagits upp. Det gäller ett regeringsuttalande med anledning av riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA förra året. Vidare behandlas viss utrikespolitisk rapportering från den svenske FN-ambassadören samt handläggningen av de gränsdragningsförhandlingar med Danmark som ägde rum förra året. En av utrikesministern föranstaltad språkgranskning av vissa UD-dokument har också varit föremål

för utskottets uppmärksamhet. Detsamma gäller export av vissa vapen till Burma.

Utskottet har granskat regeringens handläggning av utnämningen av förre justitieministern Ove Rainer till justitieråd samt i anslutning här till behandlat praxis beträffande redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav, jäv för statsråd m. m. Regeringens handläggning av vissa koncessionsärenden rörande nya kraftledning har behandlats av utskottet. Ytterligare några frågor har tagits upp, vilka redovisas under övriga ärenden.

Vad gäller granskningens resultat kan nämnas att ett enigt utskott i likhet med tidigare år gjort kritiska uttalanden beträffande anhopningen av propositioner under riksmötets slutskede. Vidare har utskottet understrukt vikten av att författningarna inte utfärdas för sent. Beträffande lagrådsgranskningen erinrar utskottet om regeringens skyldighet att i de fall granskning inte företagits lämna riksdagen en motivering härför. Utskottet noterar att s. k. underhandsföredragning inför lagrådet numera i princip inte förekommer. Utskottet kommer beträffande administrativ praxis att med uppmärksamhet även i fortsättningen följa utvecklingen av jämställdhetsfrågorna vad gäller tillsättningsärenden i regeringen. Detsamma gäller handläggningen av t. ex. datafrågor och utlänningsärenden. Beträffande de nämnda frågorna gör utskottet vissa uttalanden. En borgerlig reservation har avgetts beträffande handläggningen av viss datafråga inom justitiedepartementet.

Enligt utskottet bör en omprövning av MBL-förhandlingssystemet i samband med beredningen av regeringsärendena komma till stånd. Här föreligger reservationer dels från de borgerliga ledamöterna i riktning mot att systemet med MBL-förhandlingar starkt skall inskränkas, dels från vpk-ledamoten, som anser att riksdagen inte bör uttala sig om inriktningen av det kommande översynsarbetet.

De borgerliga ledamöterna har i de utrikespolitiska frågorna – Carl Bildts resa, FN-ambassadörens rapportering och gränsdragningsförhandlingarna med Danmark – lämnat reservationer med kritik mot statsministern. Dessa ledamöter är också kritiska mot utrikesministerns åtgärder vad gäller språkgranskningen av vissa UD-dokument. Vpk-ledamoten riktar kritik mot regeringen i vapenexportärendet.

Utskottsmajoriteten konstaterar att personliga hänsyn låg bakom utnämningen av Ove Rainer till justitieråd, men bedömer det samtidigt som en nackdel att de normala rutinerna vid utnämning av justitieråd kom att frångås på grund av de särskilda omständigheterna i fallet. De borgerliga ledamöterna framför i en reservation ytterligare kritik mot regeringens handläggning av frågan. Utskottet är enigt i sin granskning av praxis beträffande redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav, jäv för statsråd m. m.

Bland de övriga ärendena slutligen föreligger två reservationer från borgerligt håll med kritik mot statsråd. Det gäller vissa uttalanden av

biträdande industriministern Roine Carlsson om arbetskraftsrekrytering till biståndsprojektet Bai Bang i Vietnam. Överflyttningen av bibelkommissionen från utbildnings- till civildepartementets ansvarsområde kritiserar också.

Utskottets granskning

1. Utvecklingen av antalet regeringsärenden, m. m.

På sedvanligt sätt lämnas i *bilaga 1* till årets granskningsbetänkande en redovisning i tabellform av antalet avgjorda regeringsärenden under åren 1982 och 1983.

Av *bilagan* framgår att det sammanlagda antalet regeringsärenden under år 1983 minskade med nästan 3 000 i förhållande till året innan. Antalet ärenden år 1983, 22 167, är därmed det lägsta som noterats under de senaste 20 åren. Minskningen avser praktiskt taget samtliga ärendegrupper som redovisas i *bilagan*. Störst är minskningen i fråga om besvärärenden (1 610 ärenden), regleringsbrev och andra anslags- och bidragsärenden (550 ärenden) samt tjänsteärenden (429 ärenden). Minskningen är relativt sett minst vad beträffar dispensärenden m. m. Denna ärendegrupp har därmed passerat besvärärenden som den totalt sett, största ärendegruppen.

För att förklara minskningen är det nödvändigt att analysera de enskilda departementens ärendesiffror. En sådan analys försvåras emellertid av den omfattande departementsreform som genomfördes den 1 januari 1983. För de departement som berördes av denna reform, nämligen utrikes-, försvars-, finans- och civildepartementen, är det inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning förändringar i ärendemängden beror på ärendemflyttningen eller har andra orsaker. Dessa departement utelämnas därför i den följande genomgången.

Justitiedepartementet är alltså störst bland departementen i fråga om avgjorda ärenden. Föregående år innebar en viss ökning för justitiedepartementets del vilken till mycket stor del faller på nådeärendena.

För socialdepartementets del innebar 1983 en nedgång i antalet ärenden. Denna beror i första hand på att huvudmannaskapet för Akademiska sjukhuset i Uppsala och vissa andra vårdanstalter den 1 januari 1983 överflyttades från staten till landstingen. Detta har medfört ett minskat antal ärenden i såväl anslags- som besvär- och tjänstefrågor.

Även antalet avgjorda ärenden inom utbildningsdepartementets område har minskat starkt under föregående år. När det gäller bidragsfrågor på kulturområdet har beslutanderätten i ökad utsträckning överflyttats från regeringen till statens kulturråd. Vidare har den skoladministrativa reformen inneburit att regeringen befriats från vissa tjänstetillsättningsärenden och besvärärenden på skolområdet. Besvär gällande tillträde till universitet och högskolor har också flyttats från regeringen, i detta fall till en särskild besvärsnämnd. Både den sistnämnda ändringen och den skoladministrativa

reformen trädde visserligen i kraft redan den 1 juli 1982 men slår fullt igenom först i 1983 års statistik.

Den största minskningen bland departementen uppvisar arbetsmarknadsdepartementet. Minskningen avser främst besvärssärenden på utlänningslagstiftningens område och torde i första hand sammanhänga med nedgången i immigrationen. Även minskningen inom bostadsdepartementets område faller till den alldeles övervägande delen på gruppen besvärssärenden och beror på minskad ärendetillströmning, som i detta fall är en följd av nedgången i byggandet.

Även för industridepartementets del kan noteras en minskning av antalet avgjorda ärenden. Minskningen hänför sig främst till regleringsbrev samt övriga anslags- och bidragsärenden. Förändringen hänger samman med den överflyttning av beslutanderätten i ekonomiska frågor från regeringen till statens industriverk som genomfördes fr. o. m. den 1 juli 1983. Reformen får alltså full effekt på ärendemängden först fr. o. m. nästa år.

Den genomgång som gjorts ger alltså vid handen att minskningen till större delen beror på genomförda delegeringar och vissa organisatoriska förändringar såsom överflyttning av huvudmannaskap från stat till kommun. Denna del av minskningen kan därför väntas bli bestående. Till en mindre del hänger emellertid minskningen samman med en nedgång i ärendetillströmningen som i sin tur är en följd av samhällsförändringar av möjligtvis mer tillfälligt slag. Här åsyftas främst den minskade invandringen och nedgången i byggnadsverksamheten.

I detta sammanhang bör erinras om att riksdagen på regeringens förslag nyligen beslutat om en systematisk genomgång av besvärssärenden hos regeringen i bl. a. decentraliseringssyfte (se prop. 1983/84:120, KU 23). Vid utskottsbehandlingen reserverade sig företrädarna för moderata samlingspartiet för avslag på propositionen. Vidare bör nämnas att det under de senaste åren i regeringskansliet har skett en allsidig inventering departement för departement av vilka ärenden som ytterligare är tänkbara att flytta från regeringen. Inventeringsarbetet har utförts av en sakkunnig i statsrådsberedningen och resulterat i betänkandet "Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet" (Ds SB 1983:1). Betänkandet innehåller ca 125 förslag om att flytta beslutanderätten från regeringen till underlydande myndigheter. Förslagen motsvarar mellan 3 000 och 4 000 ärenden per år räknat. Betänkandet remissbehandlas f. n.

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

2. Regeringens behandling av riksdagens skrivelser

På sedvanligt sätt har utskottet i årets granskningsarbete uppmärksammat regeringens skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen. Årets skrivelse (1983/84:80) avser åtgärder som vidtagits av regeringen under tiden den 1 oktober 1982–den 30 september

1983. Vissa iakttagelser som gjorts vid granskningen av denna skrivelse redovisas i *bilaga B2* till detta betänkande.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att vissa äldre riksdagsskrivelser, särskilt inom industridepartementets område, har slutbehandlats under redovisningsperioden. Samtidigt kvarstår dock flera äldre skrivelser. En av de äldsta gäller ett riksdagsbeslut från 1970 om utredning angående de multinationella företagens beskattning. Enligt utskottets uppfattning är det inte tillfredsställande att några åtgärder med anledning av detta riksdagsbeslut inte vidtagits av regeringen.

Som framgår av bilagan har utskottet också uppmärksammat vissa felaktigheter i redovisningen i årets skrivelse. Med anledning härav vill utskottet understryka att det självfallet är viktigt att de uppgifter som lämnas i skrivelsen är korrekta.

3. Redovisning av riksdagens bemyndiganden i normgivningshänseende

I samband med granskning av regeringens utövning av normgivningsmakten uttalade konstitutionsutskottet i granskningsbetänkandet KU 1979/80:50 att det var önskvärt att samtliga bemyndiganden i normgivningshänseende som riksdagen dittills lämnats och fortsättningsvis lämnade skulle samlas, systematiseras och hållas tillgängliga på lämpligt sätt. Med hänsyn till statsrådsberedningens övergripande uppgifter inom regeringskansliet, bl. a. med gransknings- och anvisningsverksamhet, ansågs denna väl ägnad att svara för en sådan uppgift. Riksdagen beslutade att med gillande av vad utskottet anfört i bl. a. denna fråga lägga utskottets anmälan till handlingarna.

Utskottet har i årets granskning åter tagit upp frågan. I en granskningspromemoria, *bilaga B3*, som fogats till detta betänkande, redovisas sålunda det arbete som påbörjats inom statsrådsberedningen med att samla in material till ett register.

Olika lösningar när det gäller registrets utformning har övervägts inom statsrådsberedningen. Det enklaste skulle vara ett system som bygger på en redovisning av lagar och bemyndiganden till dessa i kronologisk ordning efter en departementsvis indelning. Registret skulle dock bli mer informativt om det i stället konstruerades så, att den som söker ett bakomliggande bemyndigande till en förordning kan söka t.ex. under det ämne som förordningen handlar om. Det är emellertid betydligt svårare att göra ett sådant register heltäckande och tillförlitligt.

Ett grundläggande syfte med ifrågavarande register måste enligt utskottets mening vara, att det skall kunna utgöra ett hjälpmedel för riksdagen och även för regeringen själv vid kontroll av lämnade bemyndiganden. Detta syfte måste således i första hand vara bestämmande för utformningen av registret.

Hur registret närmare skall utformas bör kunna bestämmas inom ramen för det samråd som pågår i frågan mellan statsrådsberedningen och

konstitutionsutskottet. Därvid bör provas möjligheten att konstruera ett register som är upplagt så, att bemyndigandena kan sökas såväl kronologiskt som efter ämne.

4. Remisser till lagrådet

Liksom tidigare år har utskottet granskat regeringens remittering av lagförslag till lagrådet. I en granskningspromemoria, som fogas som *bilaga B4* till detta betänkande, lämnas en redogörelse för gällande regler på området. Av bilagan framgår vidare i vilken omfattning lagrådsgranskning har skett i fråga om de propositioner som har lämnats till riksdagen 1983.

Antalet granskade förslag ligger för 1983 på en något lägre nivå än under de senast föregående åren. Sålunda granskades 1983 44 lagpropositioner. Motsvarande för 1981 var 55 och 1982 58. Antalet fall där regeringen avstått från lagrådsgranskning har också minskat något sedan 1982. Dessa utgör dock alltjämt ca 60 % av det totala antalet propositioner som innehåller lagförslag inom området för lagrådets granskning.

Som framgår av bilaga B4 har också vid årets granskning påträffats ett antal lagförslag i ämnen som anges i 8 kap. 18 § RF beträffande vilka regeringen varken inhämtat yttrande från lagrådet eller motiverat varför så ej skett. Utskottet måste därför ännu en gång understryka vikten av det beträffande denna typ av lagförslag såsom det föreskrivs i RF alltid skall lämnas en redovisning av skälen till varför lagrådets yttrande inte inhämtats.

Vid 1982 års granskning ägnades särskild uppmärksamhet åt förfarandet i samband med lagrådsgranskningen. Därvid gjordes en undersökning för att klargöra i vilken omfattning det har förekommit föredragning inför lagrådet, innan lagrådet formellt fått del av lagrådsremiss. Granskningen visade att sådan s. k. underhandsföredragning förekommit i betydande omfattning under 1981 och 1982. Utskottet uttalade mot bakgrund av de gjorda iakttagelserna att det fanns anledning att understryka vikten av att underhandsföredragning undviks. I en bilaga till fjolårets granskningsbetänkande, KU 1982/83:30, bilaga 4 B, lämnades också en redogörelse för vissa tidigare uttalanden och anvisningar angående förfarandet vid lagrådsgranskningen.

Utskottet har i år undersökt i vilken utsträckning underhandsföredragningar förekommit i lagrådet under 1983. Resultatet av undersökningen framgår av bilaga B4.

Utskottet har kunnat konstatera att underhandsföredragningarna avsevärt minskat i omfattning under 1983, vilket är tillfredsställande. Viss underhandsföredragning har dock förekommit. Utskottet vill därför understryka vikten av att underhandsföredragning i lagrådet får förekomma endast i undantagsfall.

5. Propositionsavlämnandet

Utskottet har sedan länge årligen granskat regeringens propositionsavlämnande till riksdagen. Granskningen har främst gällt *dels* överensstämelsen mellan propositionsförteckningarna och det faktiska avlämnandet, *dels* frågor rörande anhopningen av propositioner till sista veckan och sista dag före utgången av resp. propositionstid.

Med anledning av tidigare granskningar har utskottet vid många tillfällen funnit anledning att rikta kritik främst mot att en alltför stor mängd propositioner avlämnats under sista veckan av de aktuella perioderna. Även betydande förseningar har under åtskilliga år noterats. I granskningsbetänkandet 1980/81:25 redovisades en detaljerad statistik för tidsperioden 1971–1980.

Vid årets granskning har utskottet begränsat sig till att närmare se på förhållandena under våren 1983 enligt sammanställning i *bilaga B 5*. Antalet propositioner var då mindre än vanligt eller 98 propositioner. Genomsnittet under de senaste fem åren ligger på 127. Drygt en fjärdedel (28 %) av vårens propositioner avlämnades under sista veckan av resp. propositionstids utgång. Detta kan sägas vara en förhållandevis lindrig anhopning jämfört med tidigare år och torde delvis ha sin förklaring i antalet avlämnade propositioner. Sålunda var det endast fem propositioner som lämnades sista dagen av resp. propositionstid. Den genomsnittliga förseningen var i fjol 17 dagar vilket ligger nära genomsnittet 1971–1980 som är 16 dagar.

Efter propositionstidernas utgång däremot lämnades 20 propositioner eller omkring en fjärdedel vilket enligt utskottet är en alltför hög andel och leder till en besvärande anhopning av arbetet i riksdagen under slutet av våren och inverkar menligt på möjligheterna att avsluta riksmötet den 31 maj. Siffran motsvarar dock genomsnittet för perioden 1971–1980.

Enligt föreskrift i riksdagsordningen (3 kap. 5 §) bör regeringen avlämna sina propositioner på sådana tider att anhopning av arbete hos riksdagen om möjligt förebyggs. Utskottet vill mot bakgrund av årets granskning åter erinra om de uttalanden som tidigare gjorts beträffande anhopning och försening. Förhållandena under 1983 visar emellertid en viss förbättring i förhållande till tidigare år. Den allmänna förseningen på två och en halv vecka och en fortfarande för stor andel propositioner under april och maj visar dock att förhållandena är otillfredsställande. Vad gäller propositioner som lämnas efter propositionstidernas utgång förutsätter riksdagsordningen (3 kap. 4 §) att regeringen har funnit att synnerliga skäl föreligger för ett så sent avlämnande. Enligt utskottet skall dessa skäl klart redovisas i aktuella propositioner. Det hör f. n. till undantagen att så sker.

6. Utgivningen av Svensk författningssamling

Utskottet har liksom tidigare år granskat utgivningen av Svensk författningssamling (SFS). Granskningen avser SFS 1983 och tar i huvudsak sikte på förhållandet mellan författningarnas ikraftträdande och tidpunkten då de utkommit från trycket.

De bestämmelser som gäller för kungörande av författningar, utskottets uttalanden i samband med tidigare granskningar samt iakttagelser vid nu företagen granskning framgår av en promemoria, *bilaga B 6*, som fogats till detta betänkande.

Utskottet kan konstatera att det inte skett någon förbättring i förhållande till tidigare år när det gäller antalet författningar som kommit ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. Av de 1 127 författningar som publicerades i SFS under 1983 har 446 utkommit senare än två veckor före ikraftträdandet. Bland dessa författningar finns 152 lagar. Antalet regeringsförfattningar som under 1983 utkommit senare än två veckor före ikraftträdandet uppgår till 294. Hänvisning till riksdagsbeslut har skett i 77 fall. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att det i och för sig skulle vara värdefullt om det av en regeringsförfattning kunde framgå när den har sin grund i ett bemyndigande från riksdagen. Utskottet är emellertid medvetet om svårigheterna härvidlag. Under alla förhållanden är det önskvärt att statsrådsberedningen överväger frågan.

Enligt 13 § i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall av en författning framgå när den träder i kraft. Vid granskningen har utskottet uppmärksammat att det i ett flertal författningar angetts att de skall träda i kraft ett visst antal veckor efter det de kom ut från trycket. Enligt utskottets mening bör om möjligt anges en bestämd dag för författningens ikraftträdande. Vidare har i några fall föreskrivits att författningen skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Detta förfaringsätt bör användas endast när det på grund av särskilda omständigheter är motiverat.

Vid granskningen har utskottet vidare uppmärksammat att regeringen utfärdat en förordning (1983:481) om vad som avses med försvarsmakten och krigsman. I denna föreskrivs bl. a. att vissa personer skall anses som krigsmän enligt brottsbalken. Förordningen innebär i förhållande till de regler som tidigare gällt att viss civilmilitär personal undantas från tillämpningsområdet för bl. a. de aktuella straffbestämmelserna i brottsbalken. I förordningen föreskrivs att den skall träda i kraft två veckor efter det den kommit ut från trycket men att bestämmelserna skall tillämpas från den 1 juni 1983. Förordningen kom ut från trycket först den 16 juni 1983. Detta förhållande kan ha medfört risk för tillämpningssvårigheter.

Utskottet vill avslutningsvis framhålla att det givetvis är angeläget att även riksdagen i samband med antagandet av lagar överväger om den av regeringen föreslagna ikraftträdandedagen är lämplig. Både för allmänheten

och för berörda myndigheter är det av stor vikt att författningarna ges ut i god tid före ikraftträdandet. Utskottet understryker därför ånyo betydelsen av att ansträngningar görs för att åstadkomma förbättringar i detta hänseende. Utskottet avser att även fortsättningsvis noga följa utvecklingen beträffande författningsutgivning.

7. Diarieföringen i departementen

Utskottet har under årets granskning tagit upp vissa frågor rörande diarieföringen av allmänna handlingar i departementen. Granskningen har gällt dels användningen av s. k. statsrådsdiarier, dels frågan om rättelser i databaserat diarium. Till utskottet har även anmälts ett ärende som gäller diarieföringen av ett brev från FN-ambassadören Anders Ferm till statsminister Olof Palme. En närmare redogörelse för detta ärende finns i avsnitt 13.

Granskningen har på en punkt försvårats av att Sveriges Riksradio AB vägrat tillgodose en begäran från utskottet att få tillgång till en utskrift av ett inslag i radioprogrammet Dagens eko. Utskottet vill med anledning härav erinra om att riksdagen i december 1982 anslutit sig till ett uttalande av utskottet (KU 1982/83:11) med anledning av en motion rörande rätten att i efterhand ta del av program som sänds i TV och radio. I detta hävdade utskottet att det var av betydande värde för den offentliga debatten om allmänheten i efterhand kan ta del av olika program och att av särskilt intresse i detta sammanhang var program som rör samhällsfrågor. Utskottet påpekade vidare att det var svårt att se att den starkt restriktiva praxis som Sveriges Radio-bolagen tillämpar i detta sammanhang var principiellt motiverad. Utskottet är fortfarande av samma uppfattning i denna fråga och vill även erinra om att frågan är föremål för överväganden i massmediekommittén (U 1982:7).

Till grund för granskningen har bl. a. legat en inom utskottets kansli upprättad promemoria (*bilaga B 7*). I denna lämnas en översiktlig redogörelse för gällande lagregler m. m. samt för ett beslut av regeringen i mars 1983 med anledning av en begäran från enskild att få ta del av viss uppgift. Som underbilagor till promemorian fogas två promemorior upprättade inom statsrådsberedningen angående registreringen av allmänna handlingar hos departementen m. m. I dessa lämnas bl. a. vissa allmänna riktlinjer för hur diarieföringen i departementen bör ske. Även frågan om särskilda statsrådsdiarier behandlas.

Med ett statsrådsdiarium brukar avses att alla eller vissa skrivelser till eller från ett statsråd registreras i ett särskilt diarium i stället för i det diarium i departementet där skrivelsen på grund av sitt innehåll hör hemma. Av de uppgifter utskottet inhämtat från samtliga departements registratorskontor har framkommit att det i fyra departement förs särskilda statsrådsdiarier. I ett av dessa departement har registratören en kopia av statsrådsdiariet.

Enligt den inom statsrådsberedningen upprättade promemorian den 15

februari 1979 (underbilaga till bilaga 7) bör alla sådana skrivelser till eller från ett statsråd som är att hänföras till allmänna handlingar registreras i det departementsdiarium till vilket skrivelsen hör på grund av sitt ämne. Vidare anføres att i vad mån sådana skrivelser skall tas upp också i ett hos statsrådet fört register får bli beroende av varje statsråds behov och önskemål.

Utskottet som instämmer i vad statsrådsberedningen anfört vill understryka vikten av att diarieföringen av allmänna handlingar sker i vederbörlig ordning.

Justitiedepartementets diarium förs numera med hjälp av ADB-teknik. Genom ett beslut den 24 mars 1983 avslog regeringen en begäran från enskild att i ett visst ärende få ta del av uppgifter i detta diarium. De efterfrågade uppgifterna avsåg de ändringar som kunde ha gjorts den 3 mars 1983. Av regeringens beslut framgår att alla ändringar i och uttag ur den databas som omfattar diariet fortlöpande registreras i ett s. k. loggregister hos datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA). DAFA ombesörjer den tekniska bearbetningen och lagringen för departementets räkning. I motiveringen till beslutet anförde regeringen att de uppgifter som sökanden begärt att få ta del av inte var tillgängliga för justitiedepartementet för överföring i sådan form att de kunde läsas eller uppfattas på något annat sätt och att uppgifterna därmed inte utgjorde någon allmän handling hos departementet.

Lagringsmediet bör enligt utskottets mening inte få medföra begränsningar i möjligheterna att ta del av allmänna handlingar. Det kan i sammanhanget erinras om att utskottet i ett av riksdagen godtaget uttalande (KU 1981/82:21) i samband med behandling av frågor rörande offentligheten och ADB bl. a. understrukt vikten av att allmänheten inte genom ADB-system hindras från att få del av offentliga uppgifter.

Enligt utskottets mening är det angeläget att det även vad gäller ett databaserat diarium finns möjligheter att hos den registerförande myndigheten kontrollera de ändringar som vidtagits i diariet. Utskottet erinrar om att riksdagen i december 1982 anslutit sig till ett uttalande av konstitutionsutskottet (KU 1982/83:12, rskr 74) vari framhålls, att ett diarium blir allmän handling redan när det färdigställts för införande av uppgifter och att en införd uppgift följaktligen aldrig får raderas bort. Utskottet framhöll vidare att en förutsättning för att en redan införd felaktig uppgift skall få ändras är att den felaktiga uppgiften fortfarande är klart avläsbar.

Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet har under ledning av professor Peter Seipel utfört en vetenskaplig undersökning rörande tillämpningen av offentlighetsprincipen vid myndigheternas användning av ADB. Resultatet av undersökningen har redovisats i september 1983 i rapporten Offentlighetens begrepp – TF, ADB och allmänna handlingar. Ett av de problem som behandlas i rapporten är rättelser i diaries som förs med hjälp av ADB. Rapporten har under våren 1984 varit föremål för remissbe-

handling, varvid remissinstanserna har uppmanats att särskilt uppmärksamma frågan om rättelser i diaries.

Utskottet förutsätter att regeringen i samband med den fortsatta behandlingen av rapporten överväger huruvida lagstiftning eller andra åtgärder behöver vidtas för att tillgodose de krav som utskottet framfört i det tidigare nämnda betänkandet 1982/83:12 angående ändringar i diaries.

8. Regeringens handläggning av utlänningsärenden

Regeringens handläggning av utlänningsärenden har vid ett flertal tillfällen behandlats av utskottet. Sålunda gjordes 1980 en granskning av bl. a. handläggningsordningen men även tillämpningen av den nordiska passöversenskommelsen (KU 1979/80:50 s. 20 ff. och s. 169 ff.). År 1982 granskades regeringens handläggning av ett visst förpassningsärende (KU 1981/82:35 s. 41 f.). Förra året granskade utskottet särskilt handläggningstiderna i regeringkansliet för utlänningsärenden (KU 1982/83:30 s. 10 ff. och s. 90 ff.).

Utskottet har under årets granskning särskilt studerat två aspekter av regeringens handläggning av utlänningsärenden. Den ena har gällt utvisning av utlänningar som gjort sig skyldiga till brott i Sverige. Den andra har avsett handläggningen av vissa flyktingärenden och den s. k. principen om första asylland.

När det gäller frågan om utvisning av utländska medborgare som döms för brott i Sverige kan först konstateras att det även i äldre lagstiftning varit en vedertagen princip att utlänningar som har gjort sig skyldiga till vissa brott i Sverige skall kunna avlägsnas härifrån. Sålunda stadgades i 1954 års utlänningslag att en utlänning skulle kunna *förvisas* om han gjort sig skyldig till allvarigare brottslighet. Dock skulle det krävas synnerliga skäl för att förvisa den som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år eller som då var bosatt här sedan minst fem år. Den 1 juli 1980 trädde den nya utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1982:1111) i kraft. Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns främst i lagens 40–42 §§. Den nya lagen innebar att möjligheterna att avlägsna en utlänning i samband med att han eller hon döms för brott begränsades. Efter tre års bosättning här fordras synnerliga skäl. För nordbor gäller en tid av två år. Benämningen förvisning har ändrats till utvisning. En utförligare redovisning av bakgrunden till den nya lagstiftningen och till lagreglernas närmare utformning finns i *bilaga B 8* till detta betänkande.

Utvisning på grund av brott skall beslutas av allmän domstol, dvs. den domstol som handlägger brottmålet beträffande utlänningen. Domstolen skall, när den bestämmer påföljd för brottet, beakta det *men* som utlänningen åsamkas genom utvisningen. Utlänningen kan därvid få ett lägre straff än han annars skulle ha fått. Domstolens dom eller beslut om utvisning kan

överklagas till hovrätt och, efter prövningstillstånd, till högsta domstolen. Ytterligare möjligheter att överklaga ett beslut om utvisning på grund av brott finns genom de särskilda regler om upphävande av beslut som finns i utlänningslagen, s. k. återbrytning. Sålunda stadgas i 71 § utlänningslagen att ett beslut om utvisning kan upphävas av regeringen om den finner att beslutet inte kan verkställas eller att det annars finns skäl för att beslutet inte längre skall gälla. I stället för att upphäva beslutet kan regeringen medge att utlänningsen får vistas här i riket trots utvisningsbeslutet.

Skäl för att upphäva ett utvisningsbeslut kan vara att det föreligger hinder mot verkställigheten därför att utlänningsen är flykting. En annan omständighet som utgör grund för att upphäva beslutet är att det finns praktiska hinder mot verkställigheten, t. ex. därför att det inte finns något land som tar emot den som skall utvisas. Ytterligare ett skäl kan vara utlänningsens anknytning till Sverige.

Utlänningsen kan själv hos regeringen ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet. Den vanligaste grunden för en sådan ansökan är anknytnings-skäl. Någon gång åberopas också verkställighetshinder. En fråga om upphävande av ett utvisningsbeslut på grund av verkställighetshinder aktualiseras dock vanligen av den myndighet som skall verkställa beslutet.

Beredning av ett ärende om upphävande av utvisningsbeslut eller tillstånd att trots utvisningsbeslutet vistas i Sverige äger rum inom arbetsmarknadsdepartementet som under 1983 har haft en särskild enhet för invandrar- och medborgarskapsärenden, den s. k. IM-enheten. Efter en viss omorganisation den 1 mars 1984 benämns denna enhet numera utlänningsenheten. En närmare redogörelse för beredningsförfarandet finns i bilaga B 8.

Ett beslut om utvisning på grund av brott kan också komma under regeringens prövning enligt regeringsformens nådebestämmelser. Sådana ärenden förekommer i mycket begränsad omfattning.

En avsikt med den nya utlänningslagen var att begränsa möjligheterna att utvisa utlänningsen i samband med brott. Antalet domar i tingsrätt med beslut om utvisning har också minskat väsentligt med den nya lagen. Antalet domar ligger i dag under 350 per år i jämförelse med över 500 åren närmast före lagändringen. Antalet återbrytningsärenden i regeringen har däremot varit i det närmaste oförändrat, ca 300 per år.

Flertalet återbrytningsärenden i regeringen under perioden efter den nya utlänningslagen har gällt utomnordiska medborgare (ca två tredjedelar av ärendena).

Besluten ändrades oftare för utomnordiska medborgare än för nordbor, men motiverades ofta – i ca två tredjedelar av ärendena under 1982 och 1983 – med politiska verkställighetshinder, en grund som självfallet inte förekommer beträffande nordbor. Ytterligare statistiskt material redovisas i bilaga B 8.

I ungefär en tredjedel av återbrytningsärendena ändrade regeringen domstolarnas utvisningsbeslut. Regeringen upphävde utvisningsbeslutet i ca

20 % av återbrytningsärendena, vilket innebär en viss ökning jämfört med åren före den nya utlänningslagen. I ytterligare 15 % av ärendena lämnade regeringen utlänningsbeslutet att vistas i riket utan hinder av utvisningsbeslutet.

Enligt den äldre utlänningslagstiftningen skulle den domstol som beslutar om förvisning av en utlänningsperson vid straffmätningen i övrigt beakta det *men* utlänningsbeslutet led av utvisningen. Detta kunde medföra att utlänningsbeslutet på grund av utvisningen fick ett lägre straff än vederbörande annars skulle ha fått. I samband med tillkomsten av den nya utlänningslagen diskuterades särskilt frågan i vad mån bestämmelsen om beaktande av *men* skulle behållas i den nya lagen. Utlänningslagkommittén hade föreslagit att bestämmelsen skulle utgå. Regeringen gick dock i propositionen på linjen att behålla principen med beaktande av *men*. Vid utskottsbehandlingen förutsattes att regeringen noggrant skulle följa tillämpningen av regeln och att den, om olägenheter skulle visa sig föreligga, skulle överväga lagändring (SOU 1979:64, prop. 1979/80:96, JuU 1979/80:1 y och AU 1979/80:27). Riksdagen följde utskottet.

Mot denna bakgrund har utskottet granskat regeringens handläggning av vissa återbrytningsärenden, där *men* av utvisningen kommit till särskilt uttryck i domstolarnas avgöranden. Några fall har gällt utlänningsbeslut som dömts för grova narkotikabrott. Ärendena (1 och 4–9) redovisas i bilaga B 8.

Utskottet har dessutom granskat regeringens handläggning av några ärenden som gällt utvisning av personer som invandrat till Sverige i unga år. Fallen refereras i bilaga B 8 (ärendena 1–3).

Utöver den nu redovisade granskningen av ärenden om utvisning på grund av brott har utskottet granskat regeringens handläggning av vissa ärenden som gällt politiska flyktingar.

Enligt 3 § utlänningslagen skall en flykting som behöver skydd inte vägras asyl i Sverige. Den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av 3 § innebär att en asylsökande som kan sändas tillbaka till ett tredje land, där han är skyddad mot förföljelse eller mot att skickas vidare till ett land där han riskerar politisk förföljelse, inte får asyl här. Detta är vad som brukar kallas principen om första asylland, dvs. att asyl bör sökas genast eller kort tid efter det att flyktingen lämnat sitt hemland och att det bör ske i det första land flyktingen kommer till. Invandrarverket har lämnat vissa allmänna råd till polismyndigheterna om tillämpningen av principen om första asylland. Dessa råd har visserligen inneburit någon uppmjukning av tidigare praxis, men principen har iakttagits tämligen strikt.

Särskilt kring årsskiftet 1982-1983 började iranska medborgare i ökande antal komma från Turkiet till Sverige för att söka politisk asyl. Till en början avvisades dessa med tillämpning av principen om första asylland till Turkiet. Sedan invandrarverket i november 1983 erhållit besked om att ett antal iranska flyktingar skickats vidare från Turkiet till Iran, beslöt verket att inte

längre avvisa iranier till Turkiet. Tillströmningen av iranier från Turkiet ökade på nytt i början av 1984.

Myndigheterna har enligt vad utskottet erfarit efter vissa regeringsbeslut i februari 1984 återgått till tidigare praxis att med tillämpning av principen om första asyländ avvisa iranska asylsökande till Turkiet.

Utskottet har särskilt granskat regeringens handläggning av vissa ärenden som gällt iranska asylsökande som kommit till Sverige från Turkiet. En redovisning av dessa ärenden finns i bilaga B 8 (ärendena 10–13).

Utskottet har vid sin granskning av regeringens handläggning av ärenden som gällt utvisning på grund av brott kunnat konstatera, att regeringen i flertalet av de granskade ärendena upphävt domstolens utvisningsbeslut med motivering att det förelegat politiska verkställighetshinder. Det finns inte några exakta uppgifter om hur många utlänningar som av domstol dömts till utvisning och till följd härav fått ett lägre straff än eljest skulle ha utdömts men som sedan efter regeringens beslut fått utvisningen upphävd. Det är helt förklarligt att regeringen av humanitära skäl upphävt vissa utvisningsbeslut. Det faktiska resultatet, mildare straff och utvisning som inte verkställs, kan emellertid vara stötande för den allmänna rättsuppfattningen. Utskottet förutsätter dock, särskilt med tanke på riksdagsuttalandet 1979/80, att regeringen noga följer utvecklingen på detta område.

En del utlänningsärenden tilldrar sig stor uppmärksamhet i massmedierna. Detta förhållande får givetvis inte leda till att sådana ärenden specialbehandlas. Massmediernas bevakning är i hög grad värdefull i den meningen att allmänheten ges en ökad insyn i handläggningen av de ofta mycket känsliga och svårbedömda utlänningsärendena.

Utskottet har i de avseenden som granskningen omfattar inte funnit anledning att rikta någon kritik mot regeringen för dess handläggning av något av de granskade ärendena. Den genomförda granskningen visar att regeringen vid sin behandling av utlänningsärendena många gånger ställs inför svåra avväganden. Detta gäller oavsett anledningen till utvisningen. Regeringens avgöranden försvåras också av att det inte säkert kan förutses vilka förhållanden de utlänningar som inte tillåts stanna här kommer att ställas inför i det land dit de återvänder. Mot denna bakgrund är det självfallet av stor betydelse att regeringens bedömningar sker i en generös anda.

Utöver det anförda föranleder inte den verkställda granskningen något uttalande från utskottet.

9. Medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen granskat tillämpningen av medbestämmandelagen i samband med regeringsärendenas beredning (se KU 1976/77:44, 1978/79:30, 1979/80:50). Som ett led i årets granskning har under tiden november 1983–januari 1984 utfrågningar ägt rum med företrä-

dare för statens förhandlingsråd (*bilaga A 1*), för TCO-S (*bilaga A 2*), för SACO/SR (*bilaga A 4*), för Statsanställdas förbund (SF) (*bilaga A 3*) samt för civildepartementet (*bilaga A 5*). Underlaget för granskningen har varit en promemoria utarbetad inom utskottets kansli (se *bilaga B 9*).

Regler och organisation vid förhandlingar och information om regerings- ärenden

Utgångspunkten för lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet är att ge de anställda ett ökat inflytande över sin arbetssituation. I princip görs därvid ingen skillnad mellan anställda inom de privata och offentliga delarna av arbetsmarknaden. Reglerna i medbestämmandelagen (MBL) om förhandlingsrätt och rätt till information, tolkningsföreträdare och facklig vetorätt är i princip fullt ut tillämpliga även inom den offentliga sektorn. Samtidigt framhölls dock i förarbetena till arbetsrättslagarna att en demokratisering av arbetslivet inte fick leda till att den politiska demokratin tröds för när. Det betonades också att avtal inte skulle få träffas i strid mot tvingande lag, t. ex. regeringsformen, kommunallagar och lagen om offentlig anställning. Vidare förutsattes vissa begränsningar följa av 1 § MBL som föreskriver att lagen gäller enbart om sådant som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Härutöver uttalades i förarbetena att hänsynen till den politiska demokratin borde medföra att avtal inte skulle kunna ingås beträffande förhållande som är att hänföra till den offentliga verksamhetens "mål, inriktning, omfattning och kvalitet". Om parterna stannar i skilda meningar rörande utrymmet för avtal skall enligt det s. k. särskilda huvudavtalet (SHA) tvistefrågan kunna hänskjutas till en särskild nämnd (SHAnämnden) vars majoritet består av riksdagsledamöter. Nämnden skall ange huruvida den anser att avtal i ämnet skulle kränka den politiska demokratin.

I arbetsrättspropositionen framhölls att ett stort antal frågor som på ett mycket ingripande sätt rör förhållandena vid en eller flera myndigheter avgörs av regeringen. Av principiella skäl kunde det dock inte komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen eller som ett moment i riksdagsbehandlingen av en fråga. I stället torde enligt propositionen de anställdas medverkan kunna förekomma i ett tidigare skede, när ärenden inför det politiska avgörandet förbereds av tjänstemän i regeringskansliet. För att sköta denna uppgift inrättades fr. o. m. den 1 januari 1977 ett särskilt förhandlingsorgan, statens förhandlingsråd (FHR). Rådet har att svara för genomförandet av förhandling och information enligt MBL eller kollektivavtal i den mån förhandlingen eller informationen avser frågor som för beslut av riksdag, regering eller departement förbereds inom regeringskansliet och inte syftar till kollektivavtal. Förhandlings- och informationsverksamheten avser i första hand de statsanställdas huvudorganisationer, dvs. SACO/SR, SF och TCO-S. Med dessa tre organisationer har FHR ingått

olika avtal om förhandlingsordning och information. Bland dessa avtal kan nämnas det s. k. förhandlings- och informationsavtalet från april 1977. Sådana beslut som enbart berör de interna förhållandena inom regeringskansliet behandlas ej av FHR.

FHR-verksamheten kommer in i ett sent skede av beredningsprocessen i regeringskansliet. Ett ärende skall i princip vara färdigberett när förslaget till beslut översänds till FHR. En tidsplan för FHR:s åtgärder har i regel diskuterats på ett tidigare stadium mellan vederbörande departement och FHR. I vissa fall, särskilt när det är fråga om mer omfattande beslut, sker detta redan på ett förberedande stadium av beredningsarbetet. Då särskilt omfattande ärenden tidsplaneras kontaktas även personalorganisationerna av FHR på detta stadium.

När förslaget till beslut överlämnats till FHR, skickar FHR förslaget vidare till berörda personalorganisationer antingen med hänvisning till avtal om informationsskyldighet eller med angivande att förhandling påkallas. Gäller det information om innehållet i ett kommande regeringsbeslut har personalorganisationerna att avgöra om de skall påkalla förhandling enligt 12 § MBL.

Vid förhandlingar företräds arbetsgivaren vanligen av en tjänsteman från FHR och en eller ett par tjänstemän från det berörda departementet. Arbetstagsidan representeras i regel av en till två ombud per personalorganisation.

Med anledning av den granskning som utskottet företog 1979 uttalade utskottet bl. a. att den förhandlingsverksamhet och de överläggningar som äger rum med de offentliga arbetstagarernas huvudorganisationer i regeringsärenden av skilda slag är av stort intresse inte minst från riksdagens synpunkt. Av största vikt i förhandlingsarbetet var enligt utskottet självfallet att båda parter respekterar den politiska demokratin. Utskottet hade funnit att parterna varit angelägna om detta. Utskottet hade också intrycket att man på ömse sidor var positiv till det samarbete och de överläggningar om regeringsärendena som MBL-lagstiftningen förutsätter.

Utvecklingen sedan 1979

Sedan utskottet företog sin granskning år 1979 har arbetsdomstolen avkunnat dom (AD 1980 nr 150) i ett mål av stort principiellt intresse. I målet hade domstolen att bedöma om FHR hade gjort sig skyldigt till förhandlingsvägran i strid med 10 § MBL. TCO-S hade begärt förhandlingar och ställt vissa yrkanden med anledning av ett utkast till proposition som behandlade en ny läroplan för grundskolan m. m. De konkreta frågorna gällde antalet veckotimmar för ämnet hemkunskap och huruvida de graderade betygen borde avskaffas inom grundskolans valsystem. Domstolen såg som sin uppgift att fastställa om dessa två frågor kunde hänföras till förhållandet arbetsgivare–arbetstagare (jfr 1 § MBL).

Domstolen utvecklade ett principiellt resonemang där utgångspunkten var att ett offentligt organ fattar beslut i skilda roller. Enligt domstolen kan ibland ett beslut direkt ta sikte på de statsanställda och deras förhållanden. I så fall är det fråga om ett beslut som det offentliga organet träffar som arbetsgivare. I andra fall däremot fattas enligt AD beslut åtminstone i första hand av helt andra skäl än sådana som har att göra med beslutsfattarens roll som arbetsgivare. Förhandlingsrättens innebörd är enligt domstolen därmed sådan att det ter sig främmande att anta att förhandlingsrätt skulle föreligga för en facklig organisation beträffande de politiska överväganden som kan ligga bakom beslut i en proposition när beslutet inte direkt tar sikte på statsanställda i denna deras egenskap.

Enligt AD får man alltså i varje särskilt fall avgöra om ett beslut fattas av det offentliga organet såsom arbetsgivare eller i någon annan egenskap. Därmed uppkommer svårigheter att bestämma efter vilka kriterier man skall avgöra om ett beslut är hänförligt till den ena eller andra kategorin. Enligt domstolen måste man i princip förfara så att man granskar vilka överväganden som ligger bakom beslutet och om dessa objektivt är sådana att de direkt tar sikte på statsanställda i denna deras egenskap. Av intresse är också att avgöra vem som är beslutets adressat, dvs. vilken kategori beslutet direkt tar sikte på.

Beträffande de i målet aktuella frågorna blev alltså enligt AD:s mening i första hand av betydelse huruvida de objektivt sett är av övervägande utbildningspolitisk art. När det gällde betygsfrågan fann AD avgörandet inte särskilt svårt. Frågan i vad mån graderade betyg bör förekomma i grundskolan var enligt domstolen en ren utbildningspolitisk fråga. Vad angick frågan om antalet timmar i ämnet hemkunskap ansåg AD den något mera svårbedömd med hänsyn till att en sänkning av antalet timmar i detta ämne åtminstone indirekt kan påverka tjänsteunderlaget. Frågan huruvida ämnet hemkunskap över huvud taget skall förekomma i undervisningen i grundskolan är emellertid något som i första hand avgörs med beaktande av utbildningspolitiska bevekelsegrunder. Även frågan om omfattningen av denna undervisning avgörs enligt AD i första hand av liknande skäl.

TCO-S:s talan i målet avslogs alltså. Tre av domstolens sju ledamöter var skiljaktiga och ansåg att staten åsidosatt sin förhandlingsskyldighet när det gällde frågan om omfattningen av undervisningen i hemkunskap.

Beträffande utvecklingen av FHR-verksamhetens omfattning kan följande noteras. Mellan åren 1979 och 1982 har det skett en viss ökning i fråga om antalet beslut i vilka förhandlingar påkallats. Trots den ökade volymen av påkallade förhandlingar har antalet förhandlingar där yrkanden har framställts från personalorganisationerna minskat något. Den informationsverksamhet som grundas på skyldighet i olika avtal har mellan åren 1979 och 1982 växt starkare i omfattning än förhandlingsverksamheten. Antalet beslut om vilka information lämnats har ökat med ca 35 %. Någon förändring i fråga om vilka departement som haft den mest omfattande förhandlings- och

informationsverksamheten har inte skett. Både 1979 och 1982 var det justitie-, försvars- och utbildningsdepartementen.

Utskottets bedömning

Drygt sju år har gått sedan de anställdas medbestämmande i fråga om regeringsärenden fick en ny och mer formaliserad utformning i lagar och avtal. Enligt utskottets uppfattning föreligger därmed en tillräckligt lång period av erfarenheter för att vissa slutsatser skall kunna dras om hur denna form av medbestämmande fungerat.

Utskottets granskning har i detta ärende två syften. Det ena syftet är att undersöka om de lagar och avtal som styr förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden tillämpas på ett riktigt och enhetligt sätt i regeringskansliet. Det andra syftet är att bevaka att regeringens ställning som det främsta styrande och verkställande organet i vårt demokratiska statsskick inte kringkärs genom medbestämmandets utformning.

Utskottet vill framhålla att frågan om medbestämmande i arbetslivet som sådan ligger inom arbetsmarknadsutskottets beredningsområde. Utskottet får erinra om att riksdagen tidigare på förslag av arbetsmarknadsutskottet (AU 1981/82:4) uttalat att förhandlingsverksamheten i regeringskansliet i vissa avseenden varit mindre ändamålsenlig vare sig man betraktar problemet från arbetsgivarens eller de anställdas utgångspunkt. Enligt arbetsmarknadsutskottet kunde det därför i ett längre perspektiv finnas anledning att ta upp denna fråga till granskning. Arbetsmarknadsutskottet hänvisade till att konstitutionsutskottet avsåg att noga följa utvecklingen på detta område.

I sammanhanget skall också framhållas att regeringen i 1982/83 års budgetproposition (prop. 1982/83:100, bilaga 15, s. 110) aviserade en översyn av statens förhandlingsråd. Bl. a. skulle möjligheterna prövas att finna lämpliga alternativa organisationsformer för den förhandlings- och informationsverksamhet som FHR bedriver.

Utskottet vill först slå fast att den nya utformningen av de anställdas medbestämmanderätt i fråga om regeringsärenden i formellt hänseende inte innebär någon inskränkning i regeringens befogenheter. Skyldigheten att förhandla och informera om regeringsbeslut inträder under beredningsprocessen och åvilar ett utanför regeringen och regeringskansliet stående organ, statens förhandlingsråd. De preciseringar som gjorts i det område där förhandlings- och informationsskyldighet inträder, nu senast genom arbetsdomstolens dom 1980, är enligt utskottets mening värdefulla med hänsyn till medbestämmandets syfte. De innebär dock inte någon förändring i det formella skyddet för den politiska demokratin.

När det gäller den praktiska utformningen av verksamheten med information och förhandling beträffande regeringsärenden kan först konstateras att denna verksamhet har fått en ganska betydande omfattning. Omkring 2 500

regeringsbeslut blir årligen föremål för åtgärder från FHR:s sida. Detta innebär att förhandling eller information äger rum om ungefär vart tionde regeringsärende. Ökningar har under senare år skett på såväl förhandlings- som informationssidan. Verksamheten sysselsätter en myndighet med f. n. åtta tjänstemän till en årlig kostnad av drygt 2 milj. kr. För arbetsgivaren- staten tillkommer de resurser i fråga om personal m. m. som tas i anspråk för informations- och förhandlingsverksamheten från departementens sida.

Vid utfrågning inför utskottet intygades från både arbetstagar- och arbetsgivarsidorna att verksamheten löper smidigare nu än tidigare. Flera av de utfrågade menar att den förut refererade domen i arbetsdomstolen 1980 bidragit till att klargöra förutsättningarna för verksamheten. Därmed har, anser man, informations- och förhandlingsarbetet underlättats.

Det finns emellertid fortfarande en viss kritik på arbetstagar- sidan som bl. a. går ut på att organisationerna kommer in för sent i beredningsprocessen. Man menar att på detta stadium av processen finns ofta inte något större utrymme för påverkan eftersom beredningsarbetet hunnit så långt att beslutet i praktiken ofta är fattat. Liknande synpunkter var statssekreteraren i civildepartementet inne på då han inför utskottet förklarade att den organisatoriska inplaceringen av förhandlingsarbetet i den totala arbetsprocessen i regeringen var tveksam. När den interna beredningsprocessen i regeringskansliet är avklarad och man därefter övergår i ett förhandlingsskede med arbetstagarparten är enligt statssekreteraren risken uppenbar att det är förenat med stora svårigheter att starta om beredningsprocessen utan mycket stora tidsförluster.

Utskottet vill erinra om att enligt den handläggningsordning som gäller i regeringskansliet skall ett ärende, där det föreligger informations- eller förhandlingsskyldighet, överlämnas till FHR först sedan den gemensamma beredningen har ägt rum i sedvanlig ordning och enighet föreligger om beslutets utformning. Överlämnandet sker således på ett mycket sent stadium av beredningsprocessen. Som framgått har denna ordning kritiserats av företrädare för såväl personalorganisationerna som civildepartementet. Utskottet har förståelse för dessa kritiska uppfattningar. Bristerna i det nuvarande systemet är enligt utskottets uppfattning en av anledningarna till att direkta kontakter ibland tas mellan personalorganisationerna och departementen i ett tidigare skede av beredningsarbetet. Dessa kontakter sker alltså vid sidan av den förutsatta och avtalade handläggningsordningen och innebär bl. a. att förhandlingsrådet förbigås.

Enligt utskottet kan det också ifrågasättas om den nuvarande handläggningsordningen överensstämmer med tankegångarna bakom medbestämmandets utformning i fråga om regeringsärendena. Det uttalades i förarbetena till arbetsrättslagstiftningen att det av principiella skäl inte kunde komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen. Utskottet har också ovan slagit fast att någon inskränkning av regeringens formella befogenheter inte har skett. Med nuvarande handläggningsordning i rege-

ringskansliet upptas emellertid, som redan nämnts, förhandlingarna i ett mycket sent skede av beslutsprocessen. Härigenom har förhandlingarna i realiteten kommit att avse ståndpunkter som det i normalfallet endast återstår för regeringen att bekräfta genom ett formellt beslut.

Enligt utskottets uppfattning finns det alltså inslag i den nuvarande ordningen som är diskutabla från principiella synpunkter. Utskottet anser heller inte att de insatser i form av tid och resurser som görs alltid står i proportion till de uppnådda resultaten. Detta gäller oavsett om man ser verksamheten från arbetstagar- eller arbetsgivarsynpunkt.

Utskottets slutsats är således att omfattningen och inriktningen av förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden bör omprövas i syfte att minska den sena behandlingen av mer rutinbetonade ärenden till förmån för tidiga kontakter mellan parterna i viktigare frågor. I de överväganden som bör göras i samband härmed bör också frågan om formen för dessa kontakter diskuteras. Som utskottet tidigare har redovisat kan direkta förhandlingar mellan regeringen och de fackliga organisationerna inte anses förenliga med regeringens ställning enligt författningen. Behovet av tidiga överläggningar mellan företrädare för regeringen och de fackliga organisationerna kan därför aktualisera frågan om införande av nya arbetsformer.

Granskningen har härutöver inte föranlett något uttalande från utskottets sida.

10. Regeringens praxis beträffande tillsättningsärenden i förhållande till jämställdhetslagen

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) skall vid tillsättning av statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Även jämställdhetsintresset har i praxis under senare år kommit att godtas som saklig grund enligt RF. Jämställdheten har därvid kunnat fälla avgörandet, när flera sökande bedömts vara jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga i fråga om förtjänst och skicklighet.

Även andra lagar, såsom lagen (1969:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, är av betydelse för regeringen vid dess tillsättning av statliga tjänster. Jämställdhetslagen ålägger sålunda alla arbetsgivare skyldighet att inom sitt verksamhetsområde vidta aktiva åtgärder för att främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män på arbetsplatsen. En utförligare redovisning av gällande lagbestämmelser och av tillsättningsförfarandet finns i en *bilaga B 10* till detta betänkande.

Tjänstetillsättningsärenden behandlas av regeringen dels som besvärsmyndighet, dels som tillsättningsmyndighet. Av betydelse från jämställdhetssynpunkt är också de tjänster som av regeringen eller departementschefer tillsätts inom regeringskansliet.

När det gäller regeringens och departementens tjänstetillsättningar sker i

dag inte någon fortlöpande statistisk redovisning från jämställdhetssynpunkt, vilket enligt utskottets mening är en brist. En sådan redovisning skulle kunna vara till nytta vid det aktiva arbete för jämställdhet på arbetsplatsen som varje arbetsgivare skall bedriva.

Sedan 1982 redovisas årligen i kommittéberättelsen (Skr. 103) fördelningen mellan kvinnor och män i regeringstillsatta kommittéer. Av dessa framgår att kvinnornas andel i dag utgör drygt 16 % totalt. Detta är otillfredsställande. Fördelningen av ordförandeposter – endast 10,7 % kvinnor – vittnar enligt utskottets mening också om att större ansträngningar måste göras för en rättvisare fördelning.

Utskottet har låtit sammanställa vissa statistiska uppgifter om andelen kvinnor och män bland handläggande tjänstemän inom regeringskansliet. Av sammanställningen framgår att andelen kvinnor i dag utgör 32 %, vilket innebär en ökning under de senaste åren. Inom vissa departement ligger dock kvinnornas andel betydligt lägre. Utskottet har också noterat att strävandena till jämställdhet medfört klar framgång enbart inom de lägsta lönegraderna och i någon mån inom mellanskiktet. Ökningen av andelen kvinnor på de högsta tjänsterna har däremot gått mycket långsamt.

Sedan 1981 ombeds de organisationer, fackliga, politiska och andra, som skall nominera kandidater i statliga styrelser, kommittéer m. m. att föreslå en företrädare för vardera könet. Därigenom kan vid valet mellan de föreslagna fördelningen av kvinnor och män inom den aktuella utredningen eller motsvarande beaktas. Någon redovisning av utfallet av det nya förfarandet föreligger ännu inte.

Vid årets granskning har utskottet särskilt granskat regeringens beslut i ett antal tjänstetillsättningsärenden. Utskottet har därvid inte funnit anledning att göra något uttalande angående handläggningen av de ärenden som utskottet kunnat granska.

Enligt utskottet är det av stor betydelse att arbetet med dessa frågor fortsätter och att regeringen i tillsättningsärendena beaktar jämställdhetsaspekterna. Strävandena att öka kvinnornas deltagande i t. ex. kommitté- och utredningsarbetet måste fortsätta. Utskottet finner det också vara av värde att resultatet av regeringens jämställdhetsarbete fortlöpande redovisas. Betydelsen av aktiva jämställdhetsåtgärder när det gäller regeringens eget kansli måste också betonas. Utskottet kommer med uppmärksamhet även i fortsättningen att följa utvecklingen av jämställdhetsfrågorna vad gäller tillsättningsärendena i regeringen.

11. Regeringens handläggning av vissa datafrågor

Inledning

Utskottet har under årets granskning tagit upp regeringens handläggning av dataärenden. Utskottet har tidigare i sin granskningsverksamhet uppmärksammat regeringens tillämpning av datalagen med anledning av några

enskilda fall (KU 1975/76:50). Vid den nu företagna granskningen har en bredare undersökning företagits. Den har i första hand varit inriktad på regeringens handläggning av besvär över datainspektionens beslut i tillståndsärenden enligt datalagen (tillstånd att inrätta och föra personregister). Därvid har särskilt studerats de ärenden som under åren 1980–1983 överklagats till regeringen och i vilka regeringen helt eller delvis bifallit besvären. Också vissa beslut av regeringen att inrätta personregister, s. k. statsmaktsregister, har uppmärksamats. Till grund för granskningen har legat en inom utskottets kansli upprättad promemoria (*bilaga B 11*). Vidare har utfrågning ägt rum inför utskottet av datainspektionens generaldirektör Jan Freese och byråchefen vid datainspektionen Nils Rydén. Utfrågningen redovisas som *bilaga A 6* till detta betänkande. Med anledning av vad som uppgetts vid utfrågningen har expeditionschefen vid justitiedepartementet i en promemoria framfört vissa synpunkter till utskottet (*bilaga B 12*).

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för några centrala regler i datalagen och en kortfattad beskrivning av handläggningsrutinerna inom regeringkansliet. Vidare lämnas vissa statistiska uppgifter om besvärshäns och handläggningstider m. m. Slutligen tar utskottet upp några särskilda frågor angående tillämpningen av datalagen.

Gällande rätt och ärendenas handläggning

Huvudsyftet med datalagen är att skydda den enskilde mot sådant otillbörligt intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av den alltmer utbredda dataregistreringen av personuppgifter. Datainspektionen, DI, är den myndighet som i första hand har att bevaka integritetsfrågorna. Bl. a. för att DI skall få en överblick över de personregister som förs får enligt 2 § datalagen ett sådant register inrättas endast av den som har anmält sig till DI och fått ett bevis om detta (licens). Förutom licens krävs enligt 2 § andra stycket DL särskilt tillstånd för personregister som skall innehålla uppgifter som är speciellt känsliga ur integritetssynpunkt.

Från tillståndsplikten finns vissa undantag. Bl. a. gäller enligt 2 a § att tillstånd inte behövs för personregister som riksdagen eller regeringen beslutat inrätta (s. k. statsmaktsregister). Innan ett sådant beslut fattas av riksdagen eller regeringen skall dock yttrande inhämtas från DI om det register som skall inrättas, annars krävs tillstånd enligt 2 § andra stycket datalagen.

Den grundläggande förutsättningen för att personregister skall få inrättas anges i 3 § och är att det saknas anledning att anta att inrättande och förande av personregistret skall medföra otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. I detta stadgande anges även vad som särskilt skall iaktas vid tillståndsgivningen.

I proposition 1978/79:109, i vilken den nuvarande lydelsen av bestämmelsen föreslogs, uttalade departementschefen i specialmotiveringen bl. a. att en

särskilt noggrann prövning skall göras, om de uppgifter som skall ingå i ett tillämnat register ursprungligen har samlats in för annat ändamål än det som skall tillgodoses med det aktuella registret. Vid riksdagsbehandlingen godtogs propositionen i denna del.

Vissa personregister får inrättas endast om det finns speciell anledning för att tillåta registret. Således krävs t. ex. särskilda skäl dels för tillstånd till personregister som omfattar andra än medlemmar, anställda eller kunder hos den registeransvarige eller personer som har annan därmed jämförbar anknytning till denne (3 a §), dels för personregister som innehåller uppgifter om någons ras, politiska uppfattning, religiösa tro eller övertygelse i övrigt (4 § tredje stycket). För personregister som kan komma att innehålla personuppgifter av speciellt känslig natur, t. ex. uppgifter om brottslighet, sjukdomar, socialvård m. m., gäller enligt 4 § och första och andra styckena särskilda restriktioner.

I samband med att tillstånd lämnas till ett personregister skall DI alltid lämna föreskrifter om ändamålet med registret (5 §). Härigenom anges den allmänna ramen för registrets innehåll och användning. Vidare kan DI om det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i den personliga integriteten med stöd av 6 § meddela ytterligare föreskrifter. Bestämmelserna om skyldighet för DI att meddela föreskrifter gäller även för register som inrättats av regering eller riksdag i den mån regering eller riksdag inte meddelat föreskrifter i samma hänseenden (6 a §). I 7–14 §§ regleras de registeransvarigas skyldigheter. I bestämmelserna anges bl. a. att ett register skall föras för ett bestämt ändamål. Vidare finns föreskrifter om rättelseskyldighet, om skyldighet att föra förteckning över personregister m. m.

I syfte att begränsa behovet av s. k. befolkningsregister infördes år 1980 i datalagen regler om ett statligt person- och adressregister, SPAR, i 26–28 §§. Enligt dessa bestämmelser är den som begär att få uppgifter ur en myndighets personregister för ett sådant ändamål som kan tillgodoses genom SPAR hänvisad till detta register.

Talan mot DI:s beslut förs hos regeringen genom besvär. Justitiekanslern (JK) får föra talan för att ta till vara allmänna intressen.

En utförligare redogörelse för datalagens regler samt förfarandet hos DI finns i kanslipromemorian (bilaga 11).

Inom regeringskansliet handläggs ärenden rörande inrättande av statsmaksregister inom resp. fackdepartement. Ärenden rörande besvär enligt datalagen handläggs inom justitiedepartementet (3 § departementsförordningen 1982:1177). Vanligtvis inhämtar justitiedepartementet yttrande från DI. Även remisser till andra myndigheter kan förekomma. Regelmässigt begärs även yttrande från JK eller, när det är JK som har överklagat, från den som varit sökande hos datainspektionen. Om ärendet berör även ett annat departements sakområde sker gemensam beredning med det departementet. Ibland föredras ärendet av justitieministern i s. k. allmän beredning.

Statistiska uppgifter

Av kanslipromemorian framgår att DI under åren 1973–1983 har avgjort sammanlagt drygt 9 000 tillståndsärenden. Antalet tillståndsärenden som under samma period överklagats till regeringen uppgår till totalt 72. Av dessa var tio ärenden ännu inte avgjorda vid årsskiftet 1983-1984. I 19 fall bifölls besvären helt av regeringen och i 19 fall delvis eller med föreskrifter. I 21 fall avslogs besvären. Övriga ärenden, tre stycken, avvisades, återförvisades resp. avskrevs. Regeringen har under perioden avgjort fyra ärenden, i vilka JK varit klagande, alla rörande offentliga register. Av dessa biföll regeringen besvären helt i ett fall och delvis i ett annat fall, medan besvären i två ärenden avslogs. Beträffande besvärärenden som gällt den offentliga sektorn har regeringen fattat beslut i 36 fall. Därav har regeringen bifallit besvären helt i 9 fall, delvis i 11 fall och avslagit besvären i 15 fall.

Handläggningstiden hos DI för ett tillståndsärende är enligt vad DI uppgett normalt omkring en månad. Handläggningstiden hos regeringen för de ärenden som utskottet granskat närmare varierar mellan tre och femton månader. Den genomsnittliga handläggningstiden uppgår till omkring nio månader.

Vissa frågor angående tillämpningen av datalagen

DI har påpekat att sökandena i många besvärärenden modifierat sin ansökan under handläggningen i regeringskansliet. Ärendet har därmed ofta kommit i ett annat läge. Enligt DI skulle i flera fall ansökningarna troligen bifallits redan av DI om justeringen av ansökan gjorts hos DI.

Enligt utskottets bedömning kan det i vissa fall vara lämpligt att regeringen återförvisar ärenden till DI. Detta gäller särskilt när nya omständigheter tillkommit i sådan omfattning att det i praktiken rör sig om ett nytt ärende. Å andra sidan kan ibland starka skäl tala för att regeringen ändå prövar ärendet på en gång. Det kan exempelvis vara angeläget att regeringen klarlägger en principiellt viktig rättsfråga. Några fasta regler i detta hänseende torde det således vara svårt att ställa upp. I stället får regeringen i det enskilda fallet göra dessa bedömningar. Innan regeringen avgör ett ärende där nya omständigheter kommit fram torde det i allmänhet vara lämpligt att DI bereds tillfälle att yttra sig.

Såsom tidigare nämnts skall DI i vissa fall få tillfälle att yttra sig innan ett statsmaktsregister inrättas. Det kan erinras om att konstitutionsutskottet i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till datalag (prop. 1973:33) framhöll att det med hänsyn till den sakkunskap DI kommer att besitta på området måste förutsättas att uttalanden av inspektionen tillmätts mycket stor betydelse vid beslutsfattandet (KU 1973:19 s. 9).

DI:s företrädare har vid utfrågningen inför utskottet förklarat att det har förekommit att DI inte har hörts. I några fall har DI fått yttra sig på ett sent

stadium. Den har även anfört att utvidgningar av register i vissa fall har varit att anse som inrättande av register och att DI därför borde ha fått yttra sig i dessa fall.

Expeditionschefen har i sin promemoria förklarat att det på grund av förbiseende har inträffat att regeringen har inrättat personregister utan att först inhämta DI:s yttrande. Numera lär emellertid enligt expeditonschefen alla departement känna till datalagens föreskrifter om när DI:s yttrande skall inhämtas. Vad gäller utvidgning av register anför i promemorian att det inte är givet att ett beslut om att utvidga ett register är att likställa med att inrätta ett register.

Utskottets granskning har gett vid handen att det i några fall förekommit att regeringskansliet inte inhämtat yttrande från DI. Utskottet förutsätter att departementen fortsättningsvis beaktar datalagens föreskrifter i detta hänseende. Utskottet vill vidare framhålla vikten av att DI när den bereds tillfälle att yttra sig får erforderlig tid för att kunna företa en saklig prövning av ärendet. Beträffande utvidgningar av register är det enligt utskottets mening angeläget att det noga prövas huruvida utvidgningen är av sådan art att den bör jämföras med inrättande av ett nytt register. Utskottet är medvetet om att denna gränsdragning ibland kan vara svår att göra. I de fall en utvidgning av ett statsmaksregister måste ses som inrättande av ett nytt register skall yttrande från DI givetvis inhämtas. Även i tveksamma fall bör emellertid DI beredas tillfälle att yttra sig.

Tillämpningen av 3 a § datalagen berörs i bl. a. följande regeringsbeslut.

I april 1982 gav regeringen två affärsföretag tillstånd att inrätta och föra fyra olika register för direktreklamändamål. Dessa register skulle inrättas genom samkörning av bl. a. prenumerations- och kundregister med uppgifter ur SPAR om bl. a. inkomstförhållanden. För ett av registren skulle även uppgifter ur skatterregistret om inkomst i olika förvärvskällor inhämtas.

Genom ett beslut den 10 november 1983 gav regeringen ett försäkringsbolag tillstånd att för administration av s. k. gruppsakförsäkringar (försäkringar som försäkringsbolaget avtalat med t. ex. en facklig organisation) få registrera vissa personuppgifter som lämnas av den avtalsslutande parten om de personer som omfattades av avtalet.

Beträffande bakgrunden till den aktuella bestämmelsen skall erinras om att frågan om s. k. befolkningsregister på ett tidigt stadium tilldrog sig uppmärksamhet. Ursprungligen reglerade datalagen inte särskilt tillåtligheten av register som upptar stora delar av befolkningen inom hela landet eller delar av det. DI var emellertid från början restriktiv och ansåg att personer som ett företag eller en organisation avsåg att värva som kunder eller medlemmar inte fick registreras. Vid prövningen av besvär över beslut av DI år 1975 fann emellertid den dåvarande regeringen att datalagen inte medgav att personkretsen tillmättes självständig betydelse vid bedömningen av integritetsriskerna i ett tillståndsärende. Detta regeringsbeslut behandlades vid utskottets granskning 1976 (KU 1975/76:50 s. 38). Utskottsmajoriteten

ansåg att en konsekvent tillämpning av DI:s princip visat sig vara förenad med svårigheter och att någon klar och entydig tolkning av datalagen i denna fråga inte kunde sägas föreligga. Därför var det enligt utskottet angeläget att en ändring i lagen övervägdes så snart som möjligt.

I en reservation redovisade de borgerliga ledamöterna en mer restriktiv syn. I reservationen, som blev riksdagens beslut, anslöt man sig till DI:s grundprincip.

Även vpk reserverade sig i utskottet och anförde att det aktuella registret innebar sådana uppenbara risker för enskildas personliga integritet att regeringen borde ha avslagit ansökan.

Frågan reglerades provisoriskt genom införandet av en ny paragraf, 3 a §, i datalagen (prop. 1976/77:27, KU 1976/77:21). Detta stadgande trädde i kraft den 1 februari 1977 och hade till syfte att begränsa möjligheterna att inrätta personregister som förs med hjälp av ADB och som upptar en betydande del av befolkningen i landet eller i område inom landet. I anslutning härtill beslöt riksdagen att SPAR skulle inrättas. Avsikten med SPAR var att man ville begränsa behovet av andra befolkningsregister inom den offentliga och privata sektorn. I propositionen framhöll departementschefen bl. a. att genom att SPAR kunde tillhandahålla urval av adresser på etiketter för direktreklamens behov skulle det bli lättare att vara restriktiv mot önskemål om att inrätta omfattande personregister.

År 1979 fick 3 a § datalagen sin nuvarande lydelse. I förarbetena framhölls att stadgandets nya lydelse innebär att personkretsens omfattning fullt ut får tillmätas självständig betydelse vid tillståndsprövningen. Någon närmare precisering av vad som skall utgöra särskilda skäl att tillåta ett register gavs inte, utan frågan överläts åt praxis. Vidare berördes frågan om direktreklam. Datalagstiftningskommittén (DALK) hade inte ansett sig ha anledning att förorda någon särskild reglering i datalagen i syfte att begränsa användningen av datalagrade personuppgifter för direktreklam. Kommittén hänvisade därvid bl. a. till det förbättrade skydd för de registrerades personliga integritet som SPAR borde leda till. Departementschefen delade kommitténs bedömning. Vid riksdagsbehandlingen hänvisade utskottet (KU 1978/79:37) till vad som sagts i propositionen i denna fråga.

Bestämmelser om SPAR togs in i datalagen år 1980 (26–28 §§). Registret omfattar i princip hela befolkningen och skall användas bl. a. till att aktualisera adressuppgifter m. m. i andra personregister. Enligt 26 § 3 datalagen får SPAR användas för uttag av urval av personuppgifter (urvalsdragningar). I förarbetena (prop. 1980/81:62, s. 16) förutsätts att urvalsdragningar till övervägande del skall komma att avse uttag av adressuppgifter för direktreklam. Det påpekas emellertid att SPAR alltid måste utnyttjas inom ramen för vad som är medgivet enligt datalagens övriga bestämmelser. Den som önskar göra en s. k. samkörning mellan sitt eget register och SPAR för att aktualisera uppgifter i det egna registret får sålunda enligt propositionen inte göra detta om inte samkörningen omfattas av ett för

den registeransvarige gällande tillstånd enligt datalagen eller står i överensstämmelse med föreskrifter som har meddelats enligt datalagen. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade utskottet (KU 1980/81:11) i anledning av en följdmotion (1980/81:171) i vilken föreslogs olika begränsningar för utnyttjandet av SPAR för direktreklam bl. a. att SPAR inneburit stora förenklingar för den som inte önskar direktreklam. Vidare påpekade utskottet att DI med stöd av 6 § datalagen kan meddela föreskrifter till skydd för den personliga integriteten t. ex. beträffande vilka uppgifter som får användas som sökbegrepp i registret och vilka bearbetningar som får göras av uppgifter i SPAR.

Det har hävdats att de inledningsvis i detta avsnitt angivna regeringsbesluten angående register för direktreklam inte står i överensstämmelse med vad riksdagen uttalat om vikten av restriktivitet när det gäller att använda uppgifter ur dataregister för andra ändamål än vad uppgifterna ursprungligen samlats in för. Det har även gjorts gällande att den samkörning med vissa uppgifter ur SPAR med uppgifter ur skatterregistret som tillåtit innebär en fördjupning av SPAR som inte är förenlig med ändamålet med detta register. Vidare har hävdats att uttrycket "särskilda skäl" i 3 a § datalagen getts en alltför vid tolkning genom beslutet den 10 november 1983 angående registret för administration av grupsakförsäkringar.

Riksdagen har vid flera tillfällen understrukit att restriktivitet skall iakttas när det gäller tillstånd över huvud taget till att inrätta personregister som förs med hjälp av ADB. För att personregister av här aktuellt slag skall få inrättas och föras krävs enligt 3 a § datalagen att särskilda skäl föreligger. Syftet med detta stadgande har bl. a. varit att motverka att personregister av större omfattning inrättas för direktreklamändamål. Direktreklamens behov skall i stället tillgodoses med adressuppgifter ur SPAR. Regeringen har i de nämnda besluten angående personregistren för direktreklam medgivit samkörningar av omfattande kundregister med uppgifter ur SPAR om bl. a. inkomstförhållanden. Ett av regeringsbesluten innebär vidare att ytterligare uppgifter om personer som söks fram ur SPAR inhämtats från skatterregistret genom samkörning. Vilka uppgifter som får ingå i SPAR har bestämts efter ingående överväganden, varvid bl. a. integritetsaspekter beaktats. Enligt utskottets mening kan den samkörning som tillåtit i sistnämnda beslut ses som en icke avsedd fördjupning av SPAR. Regeringsbesluten vad avser direktreklamregistren är enligt utskottet med hänsyn till det anförda betänkliga från integritetssynpunkt.

Beträffande registret för administration av grupsakförsäkringar föreligger enligt utskottets mening emellertid avgörande skillnader i förhållande till de tidigare berörda registren. Det var här inte fråga om ett register för direktreklam utan ett register som hade till syfte att underlätta administrationen av en kollektiv hemförsäkring. Denna hade en facklig organisation tecknat för att tillgodose sina medlemmars behov av egendomsskydd. Den som inte önskade bli registrerad kunde undvika detta genom att meddela att

han ej medgav registrering. Mot bakgrund av dessa omständigheter delar utskottet regeringens bedömning att särskilda skäl att tillåta registret förelåg.

Frågan om tillstånd för försöksverksamhet med personregister har aktualiserats i bl. a. ett beslut av regeringen den 30 juni 1983. I detta ärende avslog regeringen efter besvär av JK en ansökan från tullverket om försöksverksamhet med ett personregister.

Vid utfrågningen inför utskottet har DI:s företrädare anfört bl. a. att det föreligger motstridiga regeringsbeslut beträffande försöksverksamhet. I vissa fall, såsom det nu aktuella, har regeringen föreskrivit att försöksverksamhet inte skall bedrivas på sådana myndighetsområden där regeringen senare skall fatta beslut om det definitiva ärendet. I andra fall däremot har regeringen menat att försöksverksamhet skall föregå ett definitivt beslut för att man på så sätt skall få erfarenhet. DI har ända sedan 1973 varit relativt generös med att acceptera försöksverksamhet.

Enligt vad som anförts i expeditionschefens promemoria har regeringen ansett att den omständigheten att ett personregister skall användas försöksvis kan vara ett skäl som talar för att tillåta registret, men att detta inte betyder att man alltid kan tillåta ett personregister som inrättas försöksvis. En bedömning av alla omständigheter måste göras. Beträffande det aktuella ärendet angående tullverkets register var det enligt promemorian fråga om att ta ställning till en del av ett större problemkomplex, nämligen frågan om tullens och polisens registersamarbete, och det var angeläget att inte föregripa den kommande totallösningen genom en provisorisk dellösning.

Vid granskningen har framkommit att försöksverksamhet med personregister i några fall bedrivits under åtskilliga år. Enligt utskottets mening kan det i vissa fall vara värdefullt att ett definitivt ställningstagande till ett register föregås av en försöksverksamhet. I samband med att tillstånd ges i ett sådant fall torde det i allmänhet vara lämpligt att försöksperiodens längd fastställs. Denna måste bli beroende av bl. a. vilket slag av register försöket avser och syftet med försöksverksamheten. Enligt utskottet ligger det i sakens natur att erfarenheterna av försöksverksamheten noga prövas innan man avgör om registret fortsättningsvis får föras. Försöksperioden bör inte utsträckas utöver vad som angetts från början, såvida det inte med hänsyn till vad som framkommit vid utvärderingen eller eljest finns särskilda skäl härför. Utskottet anser det inte lämpligt att en försöksverksamhet pågår i många år utan att någon utvärdering sker, såsom varit fallet med t. ex. polisens allmänna spaningsregister, ASP.

Utöver vad utskottet ovan anfört föranleder granskningen inget yttrande från utskottet.

12. Riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA

Regeringen bemyndigade den 21 oktober 1982 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommission med uppdrag att undersöka ubåtskränkningarna av svenskt sjöterritorium. Ordförande i ubåtsskyddskommissionen var förre utrikesministern Sven Andersson. Moderata samlingspartiet företrädde i kommissionen av sin expert i försvars- och utrikespolitiska frågor, riksdagsledamoten Carl Bildt. Kommissionens undersökningar avslutades i april 1983. Resultatet av arbetet offentliggjordes vid en presskonferens den 26 april 1983. Kommissionens rapport föranledde en skarp protestnot från den svenska regeringens sida till den sovjetiska.

Under tiden den 29 april–den 6 maj 1983 vistades Bildt i USA, bl. a. i Washington, och hade därvid en rad samtal och kontakter i utrikespolitiska frågor med företrädare för bl. a. den amerikanska försvarsadministrationen. I skriftliga rapporter i mitten av maj från den svenska ambassaden i Washington till utrikesdepartementet i Stockholm redovisades vad som förekommit vid Bildts besök.

Vid sammanträde med utrikesnämnden den 20 maj 1983 uttalade statsminister Olof Palme en erinran mot Bildts resa, som företagits i direkt anslutning till avlämnandet av ubåtsskyddskommissionens rapport. Bildt deltog i sin egenskap av ledamot i utrikesnämnden i sammanträdet. Efteråt förekom i några tidningar uppgifter om det inträffade vilket föranledde en rad uttalanden och kommentarer i massmedierna. Så t. ex. uttryckte Bildt själv missnöje över statsministerns agerande i utrikesnämnden.

Frågan diskuterades vid allmän beredning den 25 och 26 maj och föranledde ett kritiskt uttalande från regeringens sida. Uttalandet i sin helhet har tagits in som *bilaga B 13*.

Statsminister Palme och Bildt har framträtt inför utskottet och lämnat upplysningar i saken (se *bilagorna A 8 och A 16*). Vidare har utskottet erhållit en redogörelse från statsrådsberedningen samt tagit del av ett antal sekretessbelagda UD-rapporter m. m. (se *bilaga B 14*). Härutöver har Bildt lämnat utskottet en skriftlig redovisning för sin resa och sin syn på det inträffade (*bilaga B 15*).

Utskottet har granskat regeringens handläggning av frågan. Enligt utskottets mening kan från konstitutionella synpunkter någon erinran inte riktas mot regeringens uttalanden. Någon skyldighet för regeringen att ta upp frågan i regeringsprotokoll e. d. föreligger inte. Det har under skilda regeringar förekommit att regeringen gör uttalanden i ett stort antal frågor utan att något formellt regeringsbeslut fattas.

Det i detta sammanhang aktuella uttalandet har av utskottet uppfattats som en politisk markering från regeringens sida av dess syn på det olämpliga i att en ledamot av ubåtsskyddskommissionen i ett känsligt utrikespolitiskt läge i förhållande till Sovjetunionen i omedelbar anslutning till kommissio-

nens redovisning av sitt arbete deltar i samtal med bl. a. den andra supermaktens militära säkerhetstjänst.

Granskningen föranleder härutöver inte något utskottets uttalande.

13. Viss utrikespolitisk rapportering

Som nämnts i det förra avsnittet av detta betänkande offentliggjordes ubåtsskyddskommissionens rapport den 26 april 1983 och föranledde en protestnot från den svenska regeringen till den sovjetiska.

I en skriftlig rapport daterad den 25 maj 1983 ställd till statsminister Olof Palme lämnade den svenske FN-ambassadören Anders Ferm vissa uppgifter om samtal han efter instruktioner från statsministern haft i New York med bl. a. Giorgi Arbatov, ledamot av det sovjetiska kommunistpartiets centralkommitté och medlem av den s. k. Palmekommissionen. Samtalen rörde de svensk-sovjetiska relationerna mot bakgrund av bl. a. ubåtsskyddskommissionens rapport.

Enligt uppgifter som erhållits från statsrådsberedningen anlände rapporten med s. k. kurirpost till utrikesdepartementet den 26 maj och vidarebefordrades till statsministern. Den diariefördes den 8 december 1983 och förvaras i ett kassaskåp på statsministerns kansli. I mitten av september 1983 lämnade statsministern i utrikesnämnden information om bl. a. sovjetiska reaktioner på regeringens protestnot i april.

Under hösten 1983 förekom i massmedierna uppgifter om Ferns kontakter med Arbatov. Bl. a. hävdades att Ferm fått statsministerns uppdrag att mildra den kritik som den svenska regeringen officiellt gett uttryck för i sin protestnot till Sovjetunionen. Den 7 december framträdde statsministern i programmet *Magasinet* i TV. I anslutning härtill meddelade han att han avsåg att överväga frågan om offentliggörande av Fermrapporten.

På eftermiddagen den 9 december beslöt Palme efter samråd med bl. a. utrikesministern och sedan Sovjetunionens chargé d'affaires underrättats att offentliggöra vissa delar av innehållet i rapporten, vilket skedde i *Magasinet* samma kväll.

Utskottet har under sin granskning tagit del av den nämnda Fermrapporten (*bilaga B 16* till detta betänkande) jämte ett antal sekretessbelagda UD-handlingar m. m. Vidare har statsminister Palme, utrikesminister Bodström och ambassadör Ferm inför utskottet lämnat uppgifter i saken (se *bilagorna A 8 d, A 13 och A 10*).

Som utskottet i tidigare sammanhang uttalat är det av vikt att diarieföringen av allmänna handlingar, även sekretessbelagda sådana, sker utan dröjsmål.

Utskottet noterar att utrikesnämnden hållits informerad om utvecklingen beträffande de svensk-sovjetiska relationerna mot bakgrund av ubåtsskyddskommissionens betänkande. Offentliggörandet av FN-ambassadörens rapport, vilken tillkommit på statsministerns uppdrag, var enligt utskottet

nödvändigt för att göra klart för den svenska allmänheten att regeringen inte, som det förekommit påståenden om, kommit med dubbla budskap i fråga om att hävda svenska nationella intressen i en utrikespolitiskt känslig situation.

I övrigt har utskottet inte funnit anledning till något särskilt uttalande med anledning av granskningen i förevarande del.

14. Gränsdragningsförhandlingar med Danmark

Utskottet har till granskning tagit upp regeringens handläggning av förhandlingarna om avgränsningen av kontinentalsockeln mellan Sverige och Danmark. I samband med ärendets behandling har statsminister Olof Palme företrätt inför utskottet och lämnat upplysningar i saken (*bilaga A 8 a*). Utskottet har även tagit del av promemorior i ämnet som utarbetats inom utrikesdepartementet (UD) (*bilagorna B 17 a och B 17 b*). Den följande redogörelsen bygger på innehållet i dessa promemorior samt på statsministerns redogörelse.

Både Sverige och Danmark är anslutna till 1958 års Genèvekonvention om kontinentalsockeln. Enligt konventionen skall avgränsningen ske genom avtal mellan parterna. I avsaknad av avtal skall gränsen utgöras av en mittlinje om inte särskilda omständigheter föranleder annat.

Sverige och Danmark förde förhandlingar i avgränsningsfrågor 1974 och 1978 utan resultat. Oenighet rådde dels om hur vissa mindre öar, däribland Hesselö, skulle påverka gränsdragningen, dels om vissa s. k. baslinjer som Danmark dragit på ett sätt som på svensk sida bedöms som oförenliga med folkrätten. Under åren 1978–1983 berördes de svensk-danska gränsfrågorna vid informella kontakter på tjänstemannanivå. Uttalanden som därvid gjordes från dansk sida kunde tydas som en önskan att på nytt ta upp förhandlingarna. Någon formell begäran gjordes dock inte.

Den 7 juni 1983 underrättades UD:s rättschef per telefon av sin danske kollega om att den danska regeringen beslutat att ge ett danskt företag tillstånd att provborra efter olja på en plats inom omtvistat område i närheten av Hesselö. Enligt svensk uppfattning tillåter folkrättsliga principer inte att provborrningar företas i ett sådant område, såvida inte de berörda länderna är ense härom. Den 13 juni 1983 överlämnades därför av den svenska ambassaden i Köpenhamn till det danska utrikesministeriet en skrivelse, vari framhölls att den svenska regeringen fann det angeläget att beslutet att inleda provborrningar inte verkställdes i avvaktan på förnyade förhandlingar mellan Sverige och Danmark. Från dansk sida svarades att tillståndet att företa provborrningen hade givits på administrativ väg och inte kunde tas tillbaka.

Vid telefonkontakt några dagar senare mellan UD och det danska utrikesministeriet kom man överens om att en första förberedande förhandlingskontakt i gränsfrågan skulle äga rum mellan båda rättscheferna den 31 augusti 1983. De svenska partiledarna informerades om läget i brev den 22

juni 1983. Sedan det visat sig att man på dansk sida inte avsåg att vidta några åtgärder för att uppskjuta de planerade provborrningarna, tillskrev statsminister Olof Palme den 22 juli 1983 den danske statsministern Schlüter och upprepade den svenska framställningen om att provborrningarna skulle uppskjutas i avvaktan på förhandlingar. Texten till brevet sändes per telex till ambassaden i Köpenhamn och överlämnades samma dag i statsministerns kansli till den danske statsministerns utrikespolitiska rådgivare av den svenske ambassadören. Originalbrevet överlämnades av ambassaden den 3 augusti 1983. På brevet kom samma dag ett avböjande svar.

Danska "Statstidende" av den 8 juli 1983 innehöll en kungörelse om en ny "udbudsrunde", varigenom intresserade företag inbjöds att ansöka om koncession för eftersökning och utvinning av olja och gas inom vissa danska områden. I anslutning härtill publicerades också en karta, som visade att de utbudna områdena innefattade vissa delar av kontinentalsockeln, vars tillhörighet till svenskt eller danskt sockelområde enligt svensk uppfattning var oklar. Utdrag ur Statstidende översändes till UD från ambassaden i Köpenhamn i rapporter daterade den 11 och 12 juli 1983, varvid påpekades de problem som uppkom genom att anbudsförfarandet omfattade omstridda områden.

Sedan provborrningar inletts i början av augusti 1983 överlämnades den 4 augusti en note till det danska utrikesministeriet, i vilken den svenska regeringens "missnöje och besvikelse" över de inledda provborrningarna uttrycktes. Vidare hävdades att det danska förfarandet stred mot folkrättens principer.

Efter ett inledande möte mellan de svenska och danska statsministrarna i Helsingfors den 7 augusti 1983 fördes under den följande månaden intensiva överläggningar på tjänstemannanivå. I ett brev av den 16 augusti 1983 från den svenske kabinettssekreteraren till hans danske kollega påtalades att den danska koncessionsutlysningen omfattade också omtvistade områden. Denna fråga togs också upp från svensk sida under samtalen med Danmark. I en gemensam kommuniké av den 3 september 1983 uttalades att parterna överenskommit att sträva efter att nå fram till en förhandlingsuppgörelse senast den 31 oktober 1983. Grunden för förhandlingarna skulle bl. a. vara de "preciseringar och klarlägganden" av resp. positioner som gjorts under de dittills förda utredande samtalen. Det konstaterades bl. a. att ingendera parten hade för avsikt att ge nya tillstånd till provborrning i gränsområdena under förhandlingsperioden.

Under perioden fram till 29 oktober 1983 fördes intensiva förhandlingar mellan svenska och danska delegationer, först på rättschefsnivå och i slutskedet på kabinettssekreterarnivå. Från svensk sida aktualiserades under förhandlingarna också frågan om avgränsning av de båda ländernas fiskezoner. Fiskezonsgränsen borde enligt svensk uppfattning helst sammanfalla med sockelgränsen och det vore en fördel att i ett och samma sammanhang komma överens om båda gränserna. På dansk sida var man tveksam till

önskemålet att söka nå fram till en överenskommelse också om fiskegränsen.

I förhandlingarnas slutskede rådde alltså oenighet om vissa områden. Dessutom var det oklart om ett avtal också skulle gälla fiskegränsen. En kompromiss nåddes slutligen genom en uppgörelse som träffades den 29 oktober 1983.

Granskningen föranleder inte något yttrande från utskottets sida.

15. Språkgranskning av vissa UD-dokument

Under år 1983 förekom uppgifter i pressen som tydde på att vissa tidningar erhållit hemliga uppgifter från utrikesdepartementet (UD). Som närmare framgår av en av utrikesminister Lennart Bodström lämnad skriftlig redogörelse, *bilaga B 18*, till detta betänkande, och en utfrågning av utrikesministern inför utskottet den 15 mars 1984 (*bilaga A 13 b*) beslöt utrikesministern att söka utröna om hemliga handlingar utlämnats eller om uppgifterna i pressen baserade sig på muntliga uppgifter. För detta ändamål anlitade han Sture Allén, som är professor i språkvetenskaplig databehandling, och som han känner personligen. Utrikesministern och Allén beslöt att de skulle presentera sina iakttagelser i var sin tidningsartikel. De handlingar som använts för artiklarna är:

- 1) "Svaren på den svenska korridorsonderingen" – en sammanställning från UD:s politiska avdelning.
- 2) Sammanfattning av läget i de svensk-danska gränsförhandlingarna (PM 1983-10-10),
- 3) Utrikesministerns och rättschefens föredragningar vid utrikesnämndens sammanträde den 21 oktober 1983.

Alléns granskning ledde enligt utrikesministern till slutsatsen att artikel-författaren med största sannolikhet haft tillgång till utrikesdepartementets hemligstämplade material. En jämförelse mellan de uppgifter som lämnats till utrikesnämndens ledamöter och innehållet i de inom UD upprättade handlingarna gav nämligen vid handen att artikeln innehöll ett stort antal uppgifter i fråga om detaljer som inte redovisats vid den muntliga föredragningen i utrikesnämnden.

Rättsläget i vad gäller utrikessekretessen och meddelarfriheten redovisas i två promemorior upprättade inom justitiedepartementet och UD. Utskottet hänvisar till dessa, som är intagna som *bilagorna B 19 och 20* till detta betänkande.

Granskningsärendet föranleder utskottet att göra följande uttalande.

Konstitutionsutskottet har i olika sammanhang understrukt betydelsen av meddelarfriheten. Ett viktigt led i denna är det likaså i tryckfrihetsförordningen förankrade efterforskningsförbudet, dvs. det principiella förbudet för myndigheter att, när meddelarfrihet råder, undersöka vem som har lämnat uppgifterna.

Vad beträffar utrikessekretessen gäller i princip meddelarfrihet för muntliga uppgifter. Meddelarfriheten är här inskränkt endast för sådana uppgifter som om de röjs kan medföra risk för landets säkerhet eller på annat sätt skada landet allvarligt. Bedömningen om meddelarfrihet råder eller ej måste således göras från fall till fall, vilket givetvis är en grannlaga uppgift. Det bör i sammanhanget erinras om att utlämnande av allmän sekretesskyddad handling aldrig är tillåtet. Utrikesministern har inför utskottet förklarat sig anse att meddelarskyddet på området är väl utformat och att någon lagändring inte är behövlig.

Ett åsidosättande av tystnadsplikten kan när det gäller utrikessekretessen utan tvivel få negativa konsekvenser för vårt förhållande till andra länder. Som utrikesministern uttalat ingår det självfallet i hans uppgifter att värna om utrikesförvaltningens trovärdighet. Mot denna bakgrund kan enligt utskottets mening inga invändningar riktas mot att utrikesministern, som här skett, inom ramen för gällande regelsystem försökt skaffa sig en uppfattning om arten av de "läckor" som förekommit. Att han därvid anlitat viss experthjälp är enligt utskottets mening helt förenligt med sekretesslagstiftningen. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att sekretesslagen är tillämplig också på personer som en myndighet knyter till sig som uppdragstagare (1 kap. 6 §).

Beträffande utrikesnämndens protokoll vill utskottet framhålla att dessa, liksom de stenografiska upptagningarna av anföranden i nämnden, enligt stadgan (1953:511) angående protokollföring i utrikesnämnden skall förvaras hos UD. Härav följer att prövningen i UD av frågan om utlämnande av sådana handlingar liksom av andra handlingar hos UD ytterst ankommer på utrikesministern.

Med det anförda finner utskottet att utrikesministerns åtgärd att låta språkgranska vissa UD-dokument inte strider mot gällande lagstiftning.

16. Utnämning av statsråd till visst ämbete

Utskottet har till granskning tagit upp regeringens handläggning av frågan om utnämning av före justitieministern Ove Rainer till justitieråd. Inför utskottet har statsminister Olof Palme och statsrådet Anna-Greta Leijon lämnat vissa upplysningar i saken (se *bilagorna A 8 c och A 14*). Vidare har utskottet erhållit en skriftlig redovisning för frågans handläggning från statsrådsberedningen (*bilaga B 21*). Frågan behandlades i en interpellationsdebatt den 12 december 1983.

Under hösten 1983 förekom i massmedierna en rad uppgifter om ekonomiska transaktioner i skatteplaneringssyfte som Rainer skulle ha företagit. Utredningar har sedermera gjorts av bl. a. bankinspektionen och justitiekanslern.

Den 9 november 1983 avgick Rainer på egen begäran som justitieminister.

Avgången tillkännagavs vid en presskonferens i vilken förutom Rainer även statsministern deltog (*bilaga B 21*).

Dagen därpå eller den 10 november 1983 utnämndes Rainer till justitieråd fr. o. m. den 1 januari 1984. Föredragande i ärendet var statsrådet Anna-Greta Leijon som är ersättare vid förfall för justitieministern. Den 18 november 1984 begärde och erhöll Rainer avsked från justitierådsämbetet (se *bilaga B 21*).

I sammanhanget skall nämnas att Rainer i mars 1984 sökte en tjänst som hovrättsråd i Svea hovrätt och erhöll bland andra sökande förord i första rummet till denna tjänst av tjänsteförslagsnämnden för domstolsverket. Rainer har sedermera hos regeringen återkallat sin ansökan till denna tjänst.

Statsminister Palme har inför utskottet som skäl för utnämningen uppgett att Rainer var väl lämpad för tjänsten som ledamot av högsta domstolen med hänsyn till hans dokumenterade skicklighet och erfarenheter från justitiedepartementet, domstolsväsendet och administrationen.

Tidpunkten för utnämningen dagen efter Rainers avgång som justitieminister motiverades med mänskliga hänsyn till en vid tillfället hårt pressad person, för vilken regeringens förtroende var obrutet. Samtidigt har statsministern inför utskottet uttalat att om regeringen haft kunskap om alla de omständigheter som sedermera framkommit om Rainers ekonomiska transaktioner, vilka denne underlåtit att ge övriga regeringsmedlemmar en fullständig redogörelse för, hade skälen för snabbheten i utnämningen bortfallit.

Anna-Greta Leijon har inför utskottet uppgett att hon på morgonen före regeringssammanträdet den 10 november 1983 genom justitiedepartementets expeditionschef blivit orienterad om ärendet. Även hon ansåg det obestridligt att Rainer var väl meriterad som justitieråd.

Utskottet har beträffande förfarandet vid tillsättning av tjänst som justitieråd inhämtat att praxis sedan gammalt har varit att högsta domstolen före utnämningen beretts tillfälle att framföra synpunkter i frågan. Detta har skett i samband med att justitieministern anmält regeringens förslag vid plenum i domstolen. Denna handläggning är inte föreskriven i lag men har med något undantag följts som praxis vid utnämningar till högsta domstolen. I det nu aktuella fallet kontaktade Rainer på statsministerns uppdrag HD:s ordförande på morgonen före regeringssammanträdet för att lämna meddelande om den förestående utnämningen.

Utskottet vill med anledning av sin granskning anföra följande. Det råder inget tvivel om att Ove Rainer är synnerligen väl kompetent för att inneha befattningen som justitieråd. Personliga hänsyn låg bakom regeringens beslut att göra en så snabb utnämning. Det måste dock enligt utskottet bedömas som en nackdel att de normala rutinerna vid utnämning av justitieråd kom att frångås på grund av de särskilda omständigheterna i fallet.

Utskottet tar i sammanhanget fasta på vad som upplysts under utfrågning-

en om att statsministern i efterhand försäkrat ordföranden i högsta domstolen att regeringen vid utnämning av justitieråd kommer att återgå till vad som tidigare gällt beträffande beredning av sådana ärenden. Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

Utskottet återkommer i nästa avsnitt till vissa frågor om redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav, jäv för statsråd m. m.

17. Praxis beträffande redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav, m. m.

Som nämnts har utskottet till granskning tagit upp vissa frågor om redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav, jäv för statsråd m. m.

I en promemoria som utskottet erhållit från statsrådsberedningen (*bilaga B22*) har redovisats ett uttalande om statsråds innehav av aktier, som statsminister Olof Palme gjorde i samband med regeringsskiftet i oktober 1982 samtidigt som statsrådets aktieinnehav redovisades. Vidare har utskottet som tidigare framgått fått en redogörelse för de förhållanden som ledde till att Ove Rainer den 9 november 1983 hos statsministern begärde och beviljades avsked som chef för justitiedepartementet (se *bilaga B22*).

Tage Erlander, Olof Palme, Thorbjörn Fälldin och Ola Ullsten har företrätt inför utskottet och lämnat uppgifter om sina erfarenheter som regeringsbildare i nu aktuellt avseende (se *bilagorna A9, A8b, A11 och A12*).

Enligt 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen (RF) får statsråd inte utöva allmän eller enskild tjänst. Statsråd får inte heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. I 1809 års RF fanns en motsvarande bestämmelse i RF 34 § där det föreskrevs att statsråd ej fick utöva annat ämbete eller uppbära några inkomster därav.

Författningsutredningen underströk i anslutning till uttalanden av bl. a. konstitutionsutskottet om vissa oklarheter som förelåg i de tidigare bestämmelserna att principen om statsrådstjänstens integritet skulle hävdas i full utsträckning och att grundlagsbestämmelsen skulle ha en sådan utformning att detta klart framgick. Grundlagberedningen delade denna uppfattning. I grundlagspropositionen (prop. 1973:90) uttalade föredragande departementschefen bl. a. att syftet med bestämmelserna i RF 6 kap. 9 § i första hand var att värna om statsrådstjänstens integritet, men att de också motiverades av önskemålet att ett statsråd inte skulle splittra sina krafter. Det fick enligt departementschefen från fall till fall bedömas om det rubbar förtroendet för ett statsråd att han innehar ett visst uppdrag eller utövar en viss verksamhet.

I två tidigare granskningsbetänkanden (KU 1978/79:30 och 1980/81:25) har utskottet belyst frågan under vilka förhållanden jäv kan anses föreligga för statsråd. Vid sidan om grundlagsregeln har man därvid utgått från förvaltningslagens jävsregler.

I det första fallet aktualiserades jävsfrågan i samband med att folkpartire-

geringen med Ola Ullsten som statsminister i oktober 1978 efterträdde den trepartiregering som letts av Thorbjörn Fälldin. Det hävdades i den allmänna debatten att de ägarintressen ett par av de tillträdande statsråden hade i det privata näringslivet var ägnade att rubba förtroendet för dem. I anledning därav beslöt ledamöterna i den nya regeringen att offentliggöra sina innehav av aktier i börsnoterade företag. Det kan nämnas att även i samband med regeringsskiftet 1976 lämnade ett flertal av de nytillträdande statsråden uppgifter till pressen om sina aktieinnehav. Detta hade inte tidigare förekommit.

I ett pressmeddelande den 26 oktober 1978 uttalade Ullsten att det borde som regel vara tillräckligt att ett statsråd inte deltog i ett beslut där fråga om jäv för vederbörande kunde vara aktuellt. Om detta av särskilda skäl inte bedömdes vara tillräckligt avsåg Ullsten att överlägga med vederbörande statsråd om hur frågan lämpligen kunde lösas. Möjliga lösningar var exempelvis avveckling av aktieposter eller nedsättning av dem i sådant bankförvar som sköts utan ägares medverkan.

Utskottet uttalade (KU 1978/79:30 s. 37) att det i första hand är när ett nytt statsråd tillträder, antingen det sker i samband med regeringsskifte eller eljest, som regeln i 6 kap. 9 § andra stycket RF blir aktuell. Enligt RF utser statsministern övriga statsråd i regeringen. Ansvar för att statsråd uppfyller grundlagens krav i dessa hänseenden ligger därför i första hand på statsministern. Det måste enligt utskottets mening ankomma på honom att innan statsråd utses ta reda på att inga sådana omständigheter som åsyftas med stadgandet föreligger vid utnämningen. Det får vidare förutsättas att statsrådskandidat görs uppmärksam på gällande regler och själv lämnar erforderliga upplysningar.

I vilken mån exempelvis ett aktieinnehav bör ha betydelse för statsministerns ställningstagande fick enligt utskottet bedömas från fall till fall. Genom att som skett på senare tid nytillträdande statsråds aktieinnehav offentliggörs blir frågan föremål för insyn och kontroll. I det av riksdagen godtagna betänkandet uttalade utskottet sin avsikt att uppmärksamhet följa regeringspraxis i jävsfrågor.

I en socialdemokratisk reservation anfördes att valet till chef för försvarsdepartementet hade fallit på en person med betydande ägarintressen i en försvarsindustri. Reservanterna utgick ifrån att statsministern vid regeringsbildningen uraktlåt att skaffa sig kännedom därom och att statsrådskandidaten inte själv lämnt några upplysningar om sitt aktieinnehav. Ifrågavarande aktiepost avyttrades först sedan förhållandena blivit kända genom pressen.

I betänkandet KU 1980/81:25 (s. 56 f.) behandlades ifrågasatt jäv för industriministern i regeringen Fälldin II vid handläggningen av stödet till Norrländska Skogsägares Cellulosa AB (Ncb). Den verkställda granskningen visade att industriministern inhämtat råd hos statsrådsberedningens juridiska expertis beträffande frågan om hans innehav av industribes i Ncb

kunde vara jävsgrundande. Han hade därvid godtagit bedömningen att innehavet inte kunde anses vara sådant att det utgjorde jäv.

Majoriteten i utskottet anslöt sig till statsrådsberedningens bedömning medan sju reservanter (s) ansåg att industriministern brustit i tillbörlig försiktighet när han trots sina personliga intressen i Ncb ansvarat för beredningen av Ncb-ärendet och deltagit i regeringsbeslutet i frågan.

Vid de utfrågningar av regeringsbildare som utskottet i nu förevarande sammanhang företagit har framkommit bl. a. följande.

Tage Erlander, statsminister under perioden 1946–1969, har understrukt hur viktig principen att upprätthålla statsrådstjänstens integritet är. När man väljer ut ett statsråd betyder det att statsministern ikläder sig något av en borgensförbindelse för den person han kallar och går i god för att denne inte låter ovidkommande hänsyn, framför allt inte ekonomiska, påverka ämbetsutövningen. Förtroendet för integriteten hos en regeringsledamot är inte bara en fråga om hur förhållandet mellan vederbörande och regeringschefen eller regeringen i övrigt faktiskt utvecklats. Det är också en fråga om hur statsrådet genom sitt uppträdande uppfattas av allmänheten.

Statens ökade engagemang i näringslivet och massmediernas mer intensiva bevakning gör enligt Erlander att handläggningen av dessa frågor fått en ökad vikt. Det gäller särskilt allmänhetens förtroende för integriteten hos statsråden i förhållande till enskilda intressebindningar av ekonomisk natur.

Erlander tror inte på behovet av rättsregler men anser att ett uttalande från utskottet skulle kunna bli ett stöd för regeringsbildaren. Syftet skulle vara att skapa garantier för att sådana omständigheter rörande placering av förmögenhet, som skulle kunna leda till eller uppfattas kunna skapa en konflikt mellan ett statsråds enskilda intressen och det allmänna intresse som vederbörande har att tjäna alltid skulle komma upp vid de samtal under vilka statsministern söker skaffa sig en uppfattning om den ifrågasatta kandidatens lämplighet. När samtalet förs är frågan inte avgjord och statsrådet inte utsett. Om statsrådet uppger att han har förmögenhet men inte vill redovisa hur den är placerad, får det bli ett annat statsråd. Det är en mild form av påtryckning.

Att utskottet bör stanna vid en rekommendation sammanhänger enligt Erlander med att regeringsbildaren ytterst har ansvaret för att RF:s bestämmelser följs. Är statsministern beredd att ta den belastning som eventuellt följer med ett statsråds aktieinnehav är det hans sak, och därmed binder han sitt öde med det föreslagna statsrådets.

Olof Palme har inför utskottet som sin uppfattning uppgett att sedan aktieinnehav börjat redovisas offentligt är det principiellt svårt för statsråd att inneha några betydande aktieposter. Han har själv känt det som en lättnad att han sålt hela sitt ärvda aktieinnehav, eftersom hans regering ställts inför att fatta en rad beslut berörande företag där han innehaft aktier. Enligt Palme skulle det inte räcka att lämna aktierna i bankförvar, som sköts utan ägares medverkan. Det skulle inte förhindra att en värdeökning uppstod

genom regeringsbeslut som han medverkat till. En politiker skall tjäna samhället och det får inte uppstå misstankar om att privatekonomiska hänsyn påverkar vederbörandes handlande.

Händelserna i samband med Rainers avgång som justitieminister visar enligt Palme att en redovisning av förmögenhetsinnehav inför regeringsbildaren inte kan begränsas till aktier. Statsministern fick uppgiften att Rainer hade en enda aktie i PK-banken och att alla tillgångar hade överlämnats för förvaltning till samma bank. Inga närmare upplysningar lämnades om tillgångarnas placering. Vid utfrågningen inför utskottet förklarade Palme att om han haft kännedom om Rainers ekonomiska transaktioner "hade Rainer aldrig erbjudits posten som justitieminister – jag hade inte velat försätta honom och mej i det läget".

Thorbjörn Fälldins huvudsynpunkt är att det som är reglerat i RF och förvaltningslagens jävsregler är till utomordentlig vägledning för både statsministern och statsråden. Beträffande aktieinnehav rekommenderar han att större aktieposter bör överföras för handläggning till notariatsavdelning i bank. Därmed kan statsråd inte till egen fördel utnyttja den förhandsinformation om utvecklingen i ett företag, som han ofta får som medlem av regeringen.

Vidare bör det enligt Fälldin föreligga jäv för statsråd att delta i beslut som berör företag där vederbörande har betydande aktieinnehav. Fälldin har inför utskottet tillagt, i nära anslutning till vad Erlander och Palme sagt, att kommer ett statsråd ofta i en jävssituation kan det bli nödvändigt att han säljer aktieposten. Samtal om de här problemen under regeringsbildningen kan enligt Fälldin leda till att statsministern avstår från att låta den tillfrågade kandidaten bli statsråd eller att denne själv finner att han måste avstå från den erbjudna posten.

Ola Ullsten har inför utskottet redovisat de tidigare berörda åtgärderna beträffande offentliggörande av aktieinnehav som folkpartiregeringen föreställt om. Det är enligt Ullsten inte möjligt för en försvarsminister att inneha stora aktieposter inom försvarsindustrin. I sådant fall måste aktieposten omedelbart säljas eller också måste vederbörande ta konsekvenserna och inte åta sig uppdraget.

Enligt utskottet är de erfarenheter som redovisats i det föregående av mycket stort intresse. Det är sålunda uppenbart att stor uppmärksamhet ägnats åt frågan om hävdande av statsrådsämbetets integritet och att regeringscheferna varit synnerligen angelägna om att uppfylla grundtankarna bakom regeringsformens bestämmelser i berörda hänseenden. För samtliga har det framstått som en utomordentligt viktig sak att slå vakt om regeringens ställning och anseende.

Bland frågor, som under senare tid ägnats ökad uppmärksamhet vad gäller förhållanden som kan vara ägnade att rubba förtroendet för en regeringsmedlem, hör otvivelaktigt risken för att vissa förmögenhetsdispositioner kan leda till eller uppfattas som en konflikt mellan ett statsråds privatekonomiska

intressen och de samhällsintressen han har satts att tjäna. Därvid har särskilt betydande aktieinnehav i näringslivet kommit i blickpunkten. Utskottet vill framhålla att det ankommer på statsministern att tillse att, innan ett nytt statsråd utses, inga sådana omständigheter som åsyftas med stadgandet i RF 6 kap. 9 § andra stycket föreligger.

Utskottet har övervägt att som stöd för statsministern lämna en rekommendation om att vissa frågor som kunnat bedömas vara av särskild betydelse för vakthållningen om statsrådsämbetets integritet skulle tas upp vid de samtal som föregår statsrådsutnämningar. Utskottet har efter utfrågningarna emellertid avstått från detta.

Det förhållandet att utskottet från personer som haft uppdrag att bilda regering, alltså på det mest representativa sätt, delgetts erfarenheter från och synpunkter på regeringsbildningen, kan ses som en tillräcklig markering av hur nödvändigt det bedömts vara för det politiska arbetets anseende att allmänheten kan ha förtroende för att statsråden står självständiga gentemot ovidkommande intressen.

Bedräffande aktieinnehav är samtliga tillfrågade regeringsbildare ense om värdet av en offentlig redovisning. Så har också skett sedan 1976 men i skiftande former. 1976 lämnade ett flertal statsråd i regeringen Fälldin I uppgifter till pressen om sina aktieinnehav. Regeringen Ullsten fattade efter sitt tillträde hösten 1978 beslut om offentliggörande av aktieinnehav efter vissa regler. Några formella regeringsbeslut fattades inte vid regeringsskiftena 1976, 1979 och 1982, men på massmediernas anmodan lämnades uppgifter om statsråds aktieinnehav.

Granskningen föranleder utöver det ovan anförda inget annat uttalande från utskottets sida än att utskottet har för avsikt att även fortsättningsvis uppmärksamta följa regeringspraxis i dessa frågor.

18. Viss vapenexportfråga

Utskottet har till granskning tagit upp fråga om export av viss vapenutrustning till republiken Burma. Den exporterade materielen består av granatgevär, benämnt Carl Gustaf, med tillhörande ammunition. Utskottet har tagit del av sekretessbelagda uppgifter rörande omfattningen av exporten samt rapporter utarbetade inom utrikesdepartementet angående säkerhetsläget i Burma. Vidare har utrikesminister Lennart Bodström, krigsmaterielinspektören Carl Algernon samt f. d. handelsministern Björn Molin företrätt inför utskottet och lämnat upplysningar i saken (*bilagorna A 13 a, A 7 och A 15*).

På hösten 1982 begärde Förenade fabriksverken (FFV) tillstånd att i demonstrationssyfte föra ut två granatgevär av angiven typ till Burma. Detta beviljades av regeringen i september 1982. FFV träffade därefter ett preliminärt avtal om försäljning av vapenutrustning. Avtalet var förenat med förbehållet att det var beroende av den svenska regeringens tillstånd till försäljningen. I avtalet fanns också en skadeståndsklausul som skulle utlösas

om leveransen kom senare än kontraktet föreskrev. I november 1982 begärde FFV exporttillstånd hos regeringen för vapenutrustningen. Sedan utrikesdepartementet inhämtat upplysningar från bl. a. de svenska ambassaderna i Kuala Lumpur, London och Washington beslutade regeringen i mitten av december 1982 att bevilja det begärda tillståndet. Ärendet anmäldes av utrikesministern i utrikesnämnden den 14 januari 1983, varvid inga erinringar gjordes mot regeringens beslut.

Riksdagen antog år 1971 riktlinjer för svensk vapenexport. I den proposition (1971:146) som låg till grund för riksdagens beslut angav departementschefen bl. a. att vid export utanför Norden och neutrala stater i Europa borde en bedömning göras från fall till fall hur den aktuella exporten förhåller sig till den svenska utrikes- och neutralitetspolitiken. Han framhöll vidare att tillstånd exempelvis inte bör beviljas till stat som befinner sig i väpnad konflikt eller som är inbegripen i internationell konflikt som kan leda till väpnad konflikt eller som är inbegripen i inre väpnade oroligheter. Riktlinjerna för vapenexporten behandlades på nytt av riksdagen år 1982, varvid lagen om förbud mot utförsel av krigsmateriel m. m. antogs. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1983.

Det har gjorts gällande att det i Burma förekommit sådana inre väpnade oroligheter att krigsmaterielexporten dit strider mot riktlinjerna för sådan export. Det har vidare hävdats, mot bakgrund av bl. a. uppgifter om läget i Burma som en tid efter regeringens beslut förekommit i massmedierna, att regeringens beslutsunderlag varit bristfälligt.

Begreppet inre väpnade oroligheter är inte närmare definierat. Vid granskningen har framkommit att utrikesdepartementet genom olika kanaler vid flera tillfällen, bl. a. några få dagar före regeringens beslut, inhämtat information om läget i Burma. Utrikesministern har vid utfrågningen inför utskottet uppgett att förhållandena varit svårbedömbara men att regeringen på grundval av de upplysningar som varit tillgängliga ansett att exporten skulle vara förenlig med de gällande riktlinjerna. Utrikesnämnden, som upplysts om vad regeringen inhämtat om läget i Burma, har inte haft några erinringar mot utförseltillståndet.

Vad som framkommit vid granskningen ger inte heller enligt utskottets bedömning vid handen att riktlinjerna för exporten skulle ha åsidosatts genom det beviljade utförseltillståndet. Utskottet vill framhålla att det givetvis är angeläget att regeringen i vapenexportärenden eftersträvar att få en så klar bild som möjligt av läget i landet i fråga och att en självständig bedömning görs av varje ny exportansökan. Utskottet vill även erinra om att riksdagen i samband med antagandet av de nu gällande reglerna för vapenexport anslutit sig till ett uttalande av 1979 års krigsmaterielexportkommitté om att särskild försiktighet bör iakttas när det föreligger anledning befara att ett tilltänkt mottagarlands yttre och inre stabilitet är i fara eller informationsunderlaget om landet är bristfälligt eller motsägelsefullt.

I övrigt föranleder granskningen inte något yttrande från utskottets sida.

19. Regeringens handläggning av koncessioner för vissa kraftledningar i östra Svealand

I en inom vattenfallsverket utarbetad rapport den 1 februari 1984 angående det omfattande elavbrottet som inträffade den 27 december 1983 har påtalats vissa förseningar i utbyggnaderna av kraftledningsnätet i östra Svealand. Förseningarna sammanhänger enligt rapporten med att vattenfallsverket ej fick tillstånd (koncession) för ett planerat 800 kV ledningssystem med sträckningen Forsmark–Odensala–Grantorp–Hall. Efter en omfattande beredning meddelades sedermera i stället koncession för 400 kV systemspänning för sträckningen Forsmark–Odensala–Grantorp–Kolbotten. Till följd av detta har uppkommit en för kraftöverföringsnätet i östra Svealand kritisk situation, som kommer att bestå ytterligare ett par år framåt.

Rapporten ingår som underlagsmaterial för en utredning angående elförsörjningens sårbarhet som regeringen beslutat om genom direktiv den 12 januari 1984 (Dir. 1984:2). Den sistnämnda utredningen pågår f. n. Utredningen syftar till bl. a. att vid sidan av pågående utredningar inom överstyrelsen för ekonomiskt försvar och Sveriges Radio AB ytterligare utreda frågan om elförsörjningens sårbarhet i ett vidare sammanhang. Samtidigt skall utredas frågan om vilka åtgärder som bör vidtas för att begränsa störningar i eltilförseln och verkningarna av sådana störningar.

Koncessionsfrågan för den ovan nämnda sträckningen behandlades i tre olika ärenden, Forsmark–Odensala, Odensala–Grantorp och Grantorp–Kolbotten. Ärendena var av sådan natur att beslut rörande koncession skulle fattas av regeringen. Den inledande beredningen av ärendena, bl. a. remissbehandling av koncessionsansökningarna, har dock i enlighet med reglerna för handläggning av denna typ av ärenden ombesörjts av statens industriverk beträffande de två förstnämnda ärendena och av statens energiverk beträffande det sistnämnda ärendet.

Utskottet har i årets granskning tagit upp regeringens handläggning av koncessionsfrågorna för de nämnda ledningssträckorna. Under ärendets beredning har vattenfallsverkets generaldirektör Jonas Norrby företrätt inför utskottet och lämnat upplysningar samt besvarat frågor rörande den ifrågavarande ledningsbyggnaden. En utskrift av utfrågningen har fogats till detta betänkande, *bilaga 18*.

Utfrågningen innehåller en närmare redovisning bl. a. av syftet med ledningsbyggnadsprojektet, de ändrade förutsättningarna för projektet och om vissa invändningar mot detta som rests under ärendets gång. En redogörelse för rutinerna vid handläggning av koncessionsärenden rörande kraftledningsbyggnad och synpunkter på beredningen av de aktuella ärendena lämnas också.

Utskottet kan konstatera att det vid koncessionsbehandlingen av ifrågavarande ledningsbyggnadsprojekt uppkommit åtskilliga komplikationer till följd av de motstridiga intressen som framkommit från markägare, naturvårdsintressen och myndigheter. Detta har bl. a. föranlett en utdragen

remissbehandling och behov av kompletterande utredning i olika hänseenden.

Sålunda ingavs koncessionsansökan för den första delsträckan, Forsmark-Odensala, till industriverket i slutet av december 1976, men verket kunde inte överlämna ärendet till regeringen förrän i slutet av mars 1979. Redan den inledande behandlingen av detta koncessionsärende krävde således, till följd av de inträdda komplikationerna, en handläggningstid överstigande två år. På grund av den ytterligare utredning som sedan beslutades av regeringen kom den sammanlagda behandlingen av detta ärende att ta i anspråk en tid överstigande tre och ett halvt år. Detta förhållande innebar att motsvarande förseningar drabbade handläggningen av ärendena för de övriga två ledningssträckorna.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att beredningen av koncessionsfrågorna för ifrågavarande ledningsutbyggnader tagit lång tid i anspråk. Samtidigt har dock frågorna sakligt sett fått en mycket samvetsgrann behandling där olika motstående intressen beaktats. Det bör också nämnas i sammanhanget att riksdagen (NU 1978/79:60) vid behandlingen av proposition 1978/79:115 om riktlinjer för energipolitiken uttalat att den förutsatte att regeringen allsidigt skulle pröva frågan om byggandet av kraftledningar för högre spänningar.

Det inträffade elavbrottet den 27 december 1983 illustrerar väl elförsörjningens sårbarhet och behovet av beredskap på detta område. Det är enligt utskottets mening tillfredsställande att denna fråga uppmärksammas i ett vidare sammanhang inom ramen för det inledningsvis omnämnda pågående utredningsarbetet.

20. Övriga frågor

a) Utländskt fastighetsförvärv

Mot bakgrund av uppgifter i massmedierna om en främmande stats eventuella förestående förvärv av en fastighet har inom utskottets kansli upprättats en promemoria, vari reglerna för utländska fastighetsförvärv redovisas (*bilaga B24*).

b) Regeringens handläggning av verksamheten med ungdomslag med anledning av riksdagens beslut

Utskottet har till granskning tagit upp regeringens handläggning av riksdagens beslut om arbete i ungdomslag. Statsrådet Anna-Greta Leijon har företrätt inför utskottet och lämnat uppgifter i saken (*bilaga A14b*). Ifrågavarande beslut fattades endast en kort tid innan verksamheten skulle påbörjas och innebar vissa ändringar i förhållande till regeringens proposition. Nämda omständigheter har medfört svårigheter vad gäller informationen till dem som i praktiken har haft att verkställa beslutet.

Utskottet vill i detta sammanhang allmänt stryka under vikten av att

korrekt information om riksdagsbeslut på ett snabbt sätt kommer ut till dem som berörs av besluten. I övrigt föranleder granskningen inte något uttalande från utskottets sida.

c) Arbetskraft till biståndsprojektet Bai Bang

Inom utskottet har på nytt tagits upp regeringens befattningsmed frågan om rekrytering av inhemsk arbetskraft till det svenska biståndsprojektet Bai Bang i norra delen av Vietnam. Då utskottet förra året (KU 1982/83:30 s. 43-44) behandlade denna fråga lämnades en redovisning av omständigheterna i ärendet. Synpunkter på frågan inhämtades också genom utfrågningar med statsrådet Roine Carlsson och generaldirektör Anders Forsse, SIDA. Av förra årets redovisning framgår bl. a. följande.

I samband med invigningen den 26 november 1982 uppstod en debatt om levnadsförhållanden och rekrytering av skogsarbetskraften till projektet. Enligt uppgifter i massmedier skulle statsrådet Roine Carlsson vid en presskonferens i samband med invigningen uttalat att det var en intern vietnamesisk fråga hur arbetskraften till Bai Bang-projektet rekryteras. Vid utfrågningen inför utskottet anförde statsrådet Carlsson att hans inställning inte blivit korrekt återgiven av massmedierna. Enligt statsrådets uppfattning fanns nämligen ingenting i den kunskap som han förvärvat före och i samband med invigningen som tydde på att tvångsrekrytering förekommit. Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottsmajoritetens sida.

Enligt utskottets uppfattning har det inte framkommit några nya omständigheter i ärendet som ger utskottet anledning att ändra ståndpunkt. Utskottet finner således ej heller i år skäl för uttalande i den berörda frågan.

d) Bibelkommissionen

I årets budgetproposition 1983/84:100 bilaga 15 Civildepartementet anmäldes bl. a. att bibelkommissionen överflyttats från utbildningsdepartementets ansvarsområde till civildepartementets och att hälften av kostnaderna för bibelkommissionen bestrids av kyrkofonden. Kyrkofonden förutsätts senare kompenseras härför. Hänsyn till kyrkofondens kostnader för översättningsarbetet bör tas då nuvarande ramavtal om utgivningen av bibelkommissionens översättningar av bibeln kompletteras med beslut om utgivningen av Gamla testamentet.

Inom utskottet har frågan om flyttningen av bibelkommissionen anmälts för granskning. Det har gjorts gällande att bibelkommissionens översättningsarbete bör betraktas som en kulturell fråga och att kommissionen därför bör lyda under utbildningsdepartementet.

Frågan om kommissionens departementstillhörighet och finansieringen av bibelöversättningen har tagits upp i en motion under innevarande riksmöte. Riksdagen avlog på kulturutskottets förslag (KrU 1983/84:14) motionen. I

en reservation (m, c, fp) föreslogs att kostnaderna för bibelöversättningen även i fortsättningen borde bestridas av statsmedel.

Riksdagen har den 4 april 1984 anvisat medel under civildepartementet till kommittéer från vilket anslag bibelkommissionen finansieras i enlighet med budgetpropositionens förslag. Inom utskottet har upprättats en kanslipromemoria i frågan (*bilaga B 24*).

Kyrkliga frågor handläggs inom den i regeringskansliet ingående kyrkoenheten. Denna ingick vid den tidpunkt då bibelkommissionen tillsattes 1972 i utbildningsdepartementet. Kyrkoenheten flyttades 1977 till dåvarande kommundepartementet, men bibelkommissionen kom emellertid att även efter flyttningen kvarstå under utbildningsdepartementet. Kyrkoenheten ingår efter departementsreformen 1982 i civildepartementet.

Utskottet finner inte anledning till något särskilt uttalande i ärendet.

e) Uppgiftslämnande till massmedierna

Utskottet har till granskning tagit upp vissa frågor om departementens uppgiftslämnande till massmedierna mot bakgrund av bl. a. uppgifter i pressen om efterforskning av s. k. läckor på departementen och en frågedebatt i riksdagen om meddelarskyddet för tjänstemän i regeringskansliet. Ordföranden i riksdagsjournalisternas förening, redaktören Arvid Lagercrantz, har företrätt inför utskottet och lämnar uppgifter i saken (*bilaga A 17*).

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Utskottets anmälan

Resultatet av den granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning som redovisats i det föregående får utskottet härmed för riksdagen

anmäla.

Stockholm den 10 maj 1984

På konstitutionsutskottets vägnar

OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp) och Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 2. Regeringens behandling av riksdagens skrivelser har Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 7. Diarieföringen i departementen har Bengt Kindbom (c) ersatt Sven-Erik Nordin (c), Lars Ernestam (fp) ersatt Karin Ahrland (fp) och Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 8. Regeringens handläggning av utlänningsärenden har Britta Hammarbacken (c) ersatt Sven-Erik Nordin (c).

Vid beslut under punkt 9. Medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden har Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 10. Regeringens praxis beträffande tillsättningsärenden i förhållande till jämställdhetslagen har Britta Hammarbacken (c) ersatt Sven-Erik Nordin (c) och Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 11. Regeringens handläggning av vissa datafrågor har Bengt Kindbom (c) ersatt Bertil Fiskesjö (c), Lars Ernestam (fp) ersatt Karin Ahrland (fp) och Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 12. Riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA har Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 16. Utnämning av statsråd till visst ämbete har Lars Ernestam (fp) ersatt Karin Ahrland (fp).

Vid beslut under punkt 18. Viss vapenexportfråga har Lars Ernestam (fp) ersatt Karin Ahrland (fp).

Vid beslut under punkt 19. Regeringens handläggning av koncessioner för vissa kraftledning i östra Svealand har Lars Ernestam (fp) ersatt Karin Ahrland (fp) och Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 20 b. Regeringens handläggning av verksamhet med ungdomslag med anledning av riksdagens beslut har Bengt Kindbom (c) ersatt Sven-Erik Nordin (c) och Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson (vpk).

Vid beslut under punkt 20 d. Bibelkommissionen har Bengt Kindbom (c) ersatt Bertil Fiskesjö (c), Lars Ernestam (fp) ersatt Karin Ahrland (fp) och Marie-Ann Johansson (vpk) ersatt Nils Berndtson.

Reservationer

1. Medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden (punkt 9)

Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (samtliga m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 20 som börjar "Granskningen har" och slutar "utskottets sida" bort ha följande lydelse:

Det finns också anledning att rent principiellt understryka, att det i medbestämmandelagen bör göras en bestämd åtskillnad mellan utövningen av den politiska ledningen i landet och de fall, då regeringen framträder i den mer begränsade rollen som arbetsgivare. Oklarhet om gränserna för förhandlingsskyldighetens omfattning medför risker för ineffektivitet och byråkrati. En grundlig översyn av medbestämmandelagens tillämpning på den statliga sidan är därför påkallad. Syftet bör vara att åstadkomma en klar gränsdragning i lagstiftningen mellan statens fullgörande av rollen som arbetsgivare och utövandet av de politiska ledningsfunktionerna. Det kan därför ifrågasättas om det över huvud taget skall förekomma någon tillämpning av MBL inom regeringskansliet annat än i de mycket speciella ärenden som rör regeringens roll som arbetsgivare.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

2. Medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden (punkt 9)

Bertil Fiskesjö (c), Karin Ahrlund (fp) och Bengt Kindbom (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 18 "Utskottet vill först" och slutar på s. 20 "utskottets sida" bort ha följande lydelse:

När det gäller den praktiska utformningen av verksamheten med information och förhandling beträffande regeringsärenden kan först konstateras att denna verksamhet fått en betydande omfattning. Omkring 2 500 regeringsbeslut blir årligen föremål för åtgärder från FHR:s sida. Detta innebär att förhandling eller information äger rum om ungefär vart tionde regeringsärende. Ökningar har under senare år skett på såväl förhandlings- som informationssidan. Verksamheten sysselsätter en myndighet med f. n. åtta tjänstemän till en årlig kostnad av drygt 2 milj. kr. För arbetsgivaren-staten tillkommer de resurser i fråga om personal m. m. som tas i anspråk för informations- och förhandlingsverksamheten från departementens sida. Mot bakgrund av dessa uppgifter finns det enligt utskottets uppfattning anledning ifrågasätta om de insatser i form av tid och resurser som görs står i proportion till de uppnådda resultaten. Detta gäller oavsett om man ser verksamheten från arbetstagar- eller arbetsgivarsynpunkt.

Viktigare är emellertid enligt utskottets mening att den nuvarande ordningen också kan kritiseras från den politiska demokratins synpunkt. För det första innebär denna ordning att ett åläggande att förhandla med personalorganisationer förts in som ett moment i en politisk beslutsprocess.

Förhandlingsskyldigheten åvilar visserligen formellt inte regeringen utan ett utanför regeringen stående organ, statens förhandlingsråd. I realiteten sker emellertid förhandlingarna under direkt medverkan av tjänstemän från regeringens kansli. För det andra sker förhandlingarna på ett så sent stadium av beslutsprocessen att vad parterna i realiteten förhandlar om är regeringens slutliga ståndpunkt. Det rör sig alltså inte om någon preliminär ståndpunkt under beredningsprocessen.

Enligt utskottet finns det således praktiska men framför allt principiella skäl som talar för att den nuvarande, formaliserade förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden avskaffas och att en återgång sker till det äldre system där personalorganisationerna fick lägga synpunkter på de beslutsunderlag som arbetades fram inom departementen.

Skulle det inte visa sig vara möjligt att genomföra ett sådant system bör i varje fall förhandlings- och informationsverksamheten enligt nuvarande ordning starkt inskränkas till sin omfattning. Den bör förslagsvis kunna begränsas till förslag om viktigare förändringar med konsekvenser för de statsanställdas anställningsförhållanden.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

3. Medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden (punkt 9)

Marie-Ann Johansson (vpk) anser att den del av utskottets yttrande på s. 20 som börjar "Enligt utskottets" och slutar "utskottets sida" bort ha följande lydelse:

Utskottets slutsats är således att omfattningen och inriktningen av förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden bör ses över. Som riksdagen tidigare uttalat (AU 1983/84:5) måste förändringar i medbestämmandets utformning i regeringskansliet föregås av förhandlingar, vilka bör vara förutsättningslösa. Därför finns det enligt utskottets mening inte någon anledning att göra uttalanden om inriktningen av översynsarbetet.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

4. Regeringens handläggning av vissa datafrågor (punkt 11)

Anders Björck (m), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c) och Lars Ernestam (fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 27 börjar "Beträffande registret" och på s. 28 slutar "registret förelåg" bort ha följande lydelse:

I beslutet angående registret för administration av gruppsakförsäkringar har regeringen funnit att särskilda skäl att tillåta registret har förelegat bl. a. på grund av att registret behövdes för en rationell försäkringsadministration. Utskottet kan inte dela regeringens bedömning på denna punkt. Regeringens tolkning innebär enligt utskottet en utvidgning av begreppet särskilda skäl

som inte kan anses stå i överensstämmelse med stadgandets syfte.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

5. Riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA (punkt 12)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Karin Ahrland (fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 29 börjar "Utskottet har" och på s. 30 slutar "utskottets uttalande" bort ha följande lydelse:

Utskottet har granskat regeringens handläggning av frågan. Regeringsuttalandet är enligt utskottet anmärkningsvärt från formella utgångspunkter. Det är t. ex. oklart om regeringen i dess helhet står bakom uttalandet. Den unika åtgärd som regeringen företagit riktar sig mot en enskild riksdagsledamots helt rättsenliga förehavanden. Planeringen av Bildts USA-besök ägde rum i samförstånd med den svenska utrikesförvaltningen. Besöket genomfördes inom ramen för ett program som gjorts upp av den svenska ambassaden i Washington och i närvaro av företrädare för denna. Regeringsuttalandet innehåller vidare felaktigheter angående vad som förekommit vid besöket, vilket enligt utskottet är betänkligt. Granskningen föranleder utskottet att rikta kritik mot statsministern för handläggningen av frågan.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

6. Viss utrikespolitisk rapportering (punkt 13)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Karin Ahrland (fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 30 börjar "Utskottet noterar" och på s. 31 slutar "förevarande del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet är det anmärkningsvärt att Fermrapporten inte diariefördes utan fick förbli liggande under lång tid i ett kassaskåp på statsministerns kansli. Än mer betänkligt är det att statsministern med förbigående av utrikesdepartementet och dess chef lämnar direkta instruktioner till FN-ambassadören i ömtåliga utrikespolitiska frågor. Utskottet har haft anledning att även i tidigare sammanhang, t. ex. i den s. k. Bahraffären, uppmärksamma sådana handlingsrutiner. Granskningen föranleder utskottet att rikta kritik mot statsministern.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

7. Gränsdragningsförhandlingar med Danmark (punkt 14)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Karin Ahrland (fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 33 som börjar

”Granskningen föranleder” och slutar ”utskottets sida” bort ha följande lydelse:

Utskottets granskning har visat att regeringens handläggning av förhandlingarna på flera sätt varit bristfällig. Förhandlingarna har från svensk sida präglats av osäkerhet och oklara rutiner. Utskottet vill understryka vikten av att det inom regeringskansliet dras upp klara handlingslinjer när det gäller frågor av förevarande karaktär och att utrikesförvaltningen med största uppmärksamhet följer den framtida utvecklingen.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

8. Språkgranskning av vissa UD-dokument (punkt 15)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Karin Ahrland (fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 33 börjar ”Konstitutionsutskottet har” och på s. 35 slutar ”gällande lagstiftning” bort ha följande lydelse:

Konstitutionsutskottet har i olika sammanhang understrukit betydelsen av meddelfriheten. Ett viktigt led i denna är det i tryckfrihetsförordningen förankrade efterforskningsförbudet, dvs. det principiella förbudet för myndigheter att undersöka vem som lämnat uppgifterna. Utrikesministerns uppdrag till professor Sture Allén är enligt utskottets mening att bedöma som ett förberedande led i en sådan efterforskning.

Uppdraget ter sig mot denna bakgrund betänkligt. Som uttalas i UD-promemorian (bilaga 20) skulle en fullständig visshet aldrig kunna uppnås i fråga om pressen verkligen fått tillgång till de aktuella handlingarna. Inte heller kunde de utlämnade uppgifterna anses vara av så allvarig karaktär att uppgiftslämnaren lagligen skulle kunna efterforskas om uppgifterna förmedlats muntligen. Uppdraget till Allén förefaller därför knappast ha haft något rimligt syfte. Det har däremot inneburit att en helt utomstående person fått tillgång till sekretessbelagt UD-material och utrikesnämndens handlingar.

Frågan om utlämnande av utrikesnämndens handlingar till en utomstående har enligt utskottets mening en sådan betydelse att den borde ha diskuterats i regeringen.

Med det anförda finner utskottet skäl att rikta kritik mot utrikesministern.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

9. Utnämning av statsråd till visst ämbete (punkt 16)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Lars Enestam (fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 35 börjar ”Utskottet vill” och på s. 36 slutar ”för statsråd m. m.” bort ha följande lydelse:

De krav som måste ställas på en innehavare av landets högsta domarämbe-

te är minst lika höga som för posten som justitieminister. Mot denna bakgrund måste regeringens brådska med utnämningen och frångående av de normala rutinerna vid utnämning av justitieråd uppfattas som ett uttryck för bristande respekt för vårt rättsväsende. Därtill kommer att statsministern senare gjort uttalanden om Rainer som får betecknas som förhastade och oöverlagda. Enligt utskottet är det anmärkningsvärt att det föredragande statsrådet – t. f. justitieminister Anna-Greta Leijon – blev orienterad om att hon skulle föreslå utnämningen först på morgonen kort före regeringssammanträdet den 10 november. Granskningen föranleder utskottet att rikta kritik mot statsministern för handläggningen av denna utnämningsfråga.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

10. Viss vapenexportfråga (punkt 18)

Nils Berndtson (vpk) anser att den del av utskottets yttrande på s. 41 som börjar "Det har inom" och slutar "utskottets sida" bort ha följande lydelse:

Granskningen ger enligt utskottets bedömning vid handen att det i Burma förekommit sådana inre väpnade oroligheter att krigsmaterielexporten dit inte kan anses stå i överensstämmelse med de av riksdagen antagna riktlinjerna för sådan export. Uppgifter om läget i Burma, som framkommit efter regeringens beslut, tyder enligt utskottets mening på att regeringens beslutsunderlag varit bristfälligt. Det har även visat sig att de svenska vapnen använts för att bekämpa etniska minoritetsgrupper. Utrikesministern har vid utfrågningen inför utskottet uppgett att förhållandena i Burma varit svårbedömbara men att regeringen på grundval av de uppgifter som varit tillgängliga ansett att exporten skulle vara förenlig med de gällande riktlinjerna. Med hänsyn till att regeringen var medveten om att det under en lång följd av år pågått oroligheter borde enligt utskottets mening större restriktivitet ha iakttagits vid tillståndsprövningen såväl beträffande demonstrationsexemplaren som den slutliga leveransen. Utskottet vill framhålla att det är särskilt angeläget att regeringen i vapenexportärenden av detta slag eftersträvar att få en så klar bild som möjligt av läget i landet i fråga och att en självständig bedömning görs av varje ny exportansökan. Utskottet erinrar om att riksdagen i samband med antagandet av de nu gällande reglerna för vapenexport anslutit sig till ett uttalande av 1979 års krigsmaterielexportkommitté om att särskild försiktighet bör iakttas när det föreligger anledning befara att ett tilltänkt mottagarlands yttre och inre stabilitet är i fara eller informationsunderlaget om landet är bristfälligt eller motsägelsefullt.

Vad utskottet anfört bör ges riksdagen till känna.

11. Arbetskraft till biståndsprojektet Bai Bang (punkt 20 c)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c) och Elisabeth Fleetwood (m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 44 som börjar "Enligt utskottet" och

slutar "berörda frågan" bort ha följande lydelse:

I en reservation från utskottets borgerliga ledamöter framhölls förra året att den eventuella förekomsten av tvångsrekrytering av arbetskraft till ett av de största svenska biståndsprojekten var en fråga av stor principiell betydelse. I denna fråga, som ytterst handlar om grundläggande mänskliga rättigheter fick det enligt reservanterna inte råda någon tvekan om den svenska inställningen. Det var därför anmärkningsvärt, ansåg reservanterna, att statsrådet Roine Carlsson först i samband med utfrågningen inför konstitutionsutskottet den 19 april 1983, dvs. nästan fem månader efter presskonferensen, sökte rätta till de enligt honom felaktiga uppgifterna om hans uttalande i massmedierna. Inför utskottet hade statsrådet dels dementerat sitt uttalande vid presskonferensen, dels ånyo vägrat uttala sig i principfrågan. Reservanterna såg sig därför nödsakade att konstatera att den klarhet som vore önskvärd om statsrådets inställning i denna inte hade erhållits.

Utskottet har noterat att en artikel i Dagens Nyheter den 2 juni 1983 innehåller en utskrift ord för ord av en bandupptagning som gjordes vid den nyssnämnda presskonferensen. Av denna utskrift framgår bl. a. att statsrådet Carlsson vid presskonferensen faktiskt skulle ha uttalat att det sätt varpå arbetskraften rekryterats till projektet var en intern vietnamesisk fråga.

I likhet med vad reservanterna uttalade förra året finner utskottet därför att det alltjämt råder stor oklarhet om statsrådet Carlssons inställning i denna fråga.

Vad utskottet anfört ges riksdagen till känna.

12. Bibelkommissionen (punkt 20 d)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Elisabet Fleetwood (m), Karin Ahrlund (fp) och Bengt Kindbom (c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 45 som börjar "Utskottet finner" och slutar "i ärendet" bort ha följande lydelse:

Budgetpropositionen innebar inget klart förslag om den fortsatta finansieringen av bibelkommissionen. Den ur allmänskulturell och ekumenisk synvinkel minst stötande tolkningen av budgetpropositionens skrivning (prop. 1983/84:100, bil. 15 Civildepartementet, s. 23) innebär att kyrkofonden endast momentant skall stå för "hälften av kostnaderna" för att "senare kompenseras härför".

Om finansieringen av bibelkommissionen även i fortsättningen får ske över statsbudgeten – genom att medel tas från kommittéanslaget i det departement till vilket bibelkommissionen hör – markeras enligt utskottets mening att bibelkommissionens arbete är av allmänskulturellt intresse, något som understrukits såväl i bibelkommissionens ursprungliga direktiv som i flera andra sammanhang. Denna markering är mot bakgrund av den aktuella debatten angelägen. Det sagda står inte i motsättning till det förhållandet att trossamfunden har stort intresse av att en ny bibelöversättning arbetas fram.

Å andra sidan skulle en finansiering – helt eller delvis – genom kyrkofonden kunna ge en felaktig uppfattning om möjligheterna att hävda den vetenskapliga integriteten i översättningsarbetet liksom den allmänkulturella målsättningen.

Ett tungt skäl för att inte belasta kyrkofonden med finansiering av bibelkommissionen är innehållet i det avtal, som träffats om utgivning av bibelkommissionens översättning av bibeln. Som framgår av den tidigare framställningen skall de förslag, som ger ut den nya bibelöversättningen erlägga viss ersättning för varje exemplar till Svenska bibelsällskapet, vilken ersättning skall förvaltas i Svenska bibelsällskapets bibelfond. Fonden skall i första hand tas i anspråk för att bestrida kostnader för löpande bevakning av och arbete med bibelöversättningsfrågor. För detta ändamål skall medel bl. a. kunna utgå till anslag för forskning. Ur fonden skall medel dessutom utgå för information om bibelkommissionens översättningar och för andra liknande åtgärder som har till syfte att stimulera intresset för Bibeln. Bibelsällskapet är ett ekumeniskt organ. Om avtalet måste rivas upp för att kyrkofonden – som är avsedd för svenska kyrkans inomkyrkliga angelägenheter – skulle få kompensation för sina bibelkommissionskostnader genom royalties på den nya bibelutgåvan, finns risk för att man onödigtvis skapar oro och spänningar på det ekumeniska fältet.

Under hänvisning till det anförda vill utskottet framhålla att regeringen med hänsyn till förhållandena borde ha förelagt riksdagen förslag om att kostnaderna för bibelkommissionen helt skall bestridas av statsmedel.

Vad utskottet anförts ges riksdagen till känna.

Särskilda yttranden

1. Diarieföringen i departementen (punkt 7)

av Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m)

Som utskottet anför (s. 9) har granskningen av diarieföringen i regeringskansliet på en punkt försvårats av att Sveriges Riksradio AB vägrade tillgodose en begäran från utskottet att få tillgång till en utskrift av ett inslag i Dagens eko. Utöver vad utskottet anför vill vi framhålla följande.

Riksradiobolaget har visserligen inte haft någon formell skyldighet att lämna ut den aktuella utskriften av Dagens eko-inslaget till utskottet. Enligt vår uppfattning borde emellertid bolaget ändå ha tillmötesgått utskottets begäran. Vi anser inte att de skäl som bolaget åberopat för att vägra lämna ut utskriften är bärande. I vissa fall kan vara av väsentlig betydelse för utskottets granskningsarbete att få tillgång till utskrifter av inslag i TV- och radioprogram. Vi förutsätter därför att massmediekommittén utarbetar ett förslag som tillgodoser detta angelägna intresse, så att frågan snabbt får en lösning.

2. Viss vapenexportfråga (punkt 18)

av Lars Ernestam (fp)

Regeringen har grundat sitt beslut att medge vapenexport till Burma på det faktamaterial om landet som framtagits bl. a. genom ordinarie beskickningskontakter. Det har emellertid i samband med konstitutionsutskottets granskning framkommit att redovisat faktamaterial var bristfälligt och att inbördeskriget i Burma vid exporttillfället fortgick i stort sett i samma omfattning som tidigare. Om regeringen hade haft kännedom om detta förhållande borde export inte ha medgivits.

Det hade i detta sammanhang varit av värde om information också hade inhämtats från biståndsarbetare verksamma vid gränsen mot Burma. Dessa personer har betydande kännedom om de förhållanden som råder i det av kontinuerligt inbördeskrig drabbade Burma.

3. Arbetskraft till biståndsprojektet Bai Bang (punkt 20 b)

av Karin Ahrlund (fp)

Vid behandlingen av denna fråga föregående år stödde jag reservanterna vid voteringen. Jag har i sakfrågan självklart samma uppfattning som på nytt kommer till uttryck i reservationen.

Reservanterna har emellertid som skäl för att ta upp frågan på nytt åberopat en tidningsartikel med utskrift av en bandupptagning. Utskottet har inte kunnat få tillgång till bandet. Enligt min uppfattning bör inte riksdagens konstitutionsutskott grunda sitt ställningstagande i en så allvarlig fråga på en icke kontrollerbar bandutskrift.

Härtill kommer att statsrådet Carlsson efter den nyss nämnda tidningsartikeln i en egen artikel förklarat sin inställning. Det är emellertid beklagligt att statsrådet Carlsson dröjt så länge innan han offentligt tog avstånd från tvångsarbete.

Bilagedel

Bilaga A 1

Utfrågning av generaldirektör Arne Aldestam och byråchef Ulf Werner, statens förhandlingsråd, den 10 november 1983 angående MBL i kanslihuset

Olle Svensson: Jag hälsar er välkomna till utskottet. Vi har anmält som ett granskningsärendet frågan om MBL inom kanslihuset. Vi tycker att det skulle vara värdefullt att som en introduktion få höra arbetsgivarnas synpunkter.

Arne Aldestam: Jag kanske först får säga några ord om vad FHR är och ange i grova drag hur FHR arbetar.

Statens förhandlingsråd (FHR) har enligt sin instruktion att svara för genomförandet av sådan förhandling och information som följer av MBL eller kollektivavtal och som föranleds av beslut som regeringen eller enskilt statsråd fattar. Sådana beslut som enbart berör de interna förhållandena inom regeringskansliet behandlas ej av FHR.

I sitt arbete har FHR att tillämpa de i MBL och resp. avtal ingående kraven på förhandlingsordning. FHR har även när det gäller de tre huvudorganisationerna kollektivavtal om förhandlingsordning och information.

I en inom regeringskansliet och FHR utarbetad ordning för hur regeringskansliets och FHR:s arbete kring förhandlingsarbetet organisatoriskt skall bedrivas sägs att det är vederbörande departement som i första hand har att ta ställning till vilka ärenden som skall översändas till FHR för åtgärd. Råder därvid osäkerhet skall samråd ske med FHR innan departementet tar ställning i frågan, om ärendet skall lämnas över till FHR.

De ärenden som FHR mottar från regeringskansliet granskas av FHR som avgör om ärendet till sitt innehåll är sådant att förhandling eller information skall äga rum eller inte. I detta sammanhang är FHR ofta beroende av kompletterande upplysningar från regeringskansliet. Finner FHR att ett ärende inte faller under förhandlings- eller informationsskyldighet återlämnas ärendet till regeringskansliet.

När FHR återsänder ett ärende till regeringskansliet är vanligen skälet det att ärendet i fråga inte berör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och de anställda.

Att arbetsgivarens skyldighet enligt MBL är begränsad till frågor om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare framgår av 1 § i lagen. Det är för FHR en grundläggande fråga att förhandlingsverksamheten skall anpassas härtill. Vid förhandlingar har FHR i uppkommande fall att meddela motparten då yrkande avser fråga som ej berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare dvs. ej är förhandlingsbar.

Som en följd av FHR:s fullgörande av denna sin uppgift instämde TCO-S staten till AD för vägran att förhandla med anledning av ett regeringsbeslut i mars 1979 rörande dels en fråga om timplan för skolelever, dels en fråga om betyg för skolelever.

I sin dom accepterar AD den principiella inställning som FHR hävdar

nämligen att regeringen får anses fatta sina beslut i olika roller och att det endast är när beslutet fattas i frågor där regeringen intar rollen som arbetsgivare som förhandlings- och informationsrätt föreligger. Efter domen av AD har diskussioner om förhandlingsbarhet i de enskilda fallen underlättats. Det vanliga är numera att när FHR påpekar att ett yrkande faller utanför det förhandlingsbara området personalorganisationen ges möjlighet att ändra eller återta sitt yrkande, något som personalorganisationerna vanligen utnyttjar. Protokollen från förhandlingarna lämnar därför oftast inte några upplysningar om dessa inslag i FHR:s arbete.

De underlag för information och förhandling som FHR har att lämna till personalorganisationerna består av utkast till beslut utformade i regeringskansliet. Beslutsutkasterna kan vara av olika karaktär beroende på vilka sakfrågor som berörs. Ett exempel på beslutshandling är den kortfattade expeditionsskrivelsen i ett tjänstetillsättningsärende. Ett annat exempel kan vara en proposition som utarbetas om en omfattande organisatorisk förändring i den statliga verksamheten. Mellan dessa ytterligheter finns många varianter. En speciell typ av beslutshandling är från FHR:s utgångspunkt en sådan proposition som innefattar blandat underlag i fråga om förhandlingsbarhet. Det kan röra sig om en proposition om samhällsekonomiska frågor eller om viss lagstiftning i vilken ingår avsnitt som handlar om hur de med propositionen sammanhängande organisatoriska frågorna skall lösas. I sådana fall översänder FHR vanligen hela propositionsutkastet till personalorganisationerna. Det organisatoriska avsnittet faller under primär förhandlingsskyldighet och den organisatoriska frågan kan ofta inte förstås utan tillgång till hela propositionstexten. I andra fall överlämnar FHR till personalorganisationerna enbart större eller mindre delar av en proposition. Det uppkommer av och till situationer då de fackliga organisationerna får till sig överlämnat delar av utkast till beslut som ej skulle ha överlämnats om FHR haft mer tid till sitt förfogande för genomgång av utkasterna. Oavsett vad som överlämnats till personalorganisationerna är förhandlingarna hos FHR begränsade till de delar av beslutsförslagen som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Anders Björck: Vi sågs ju för några år sedan i utskottet i precis samma ärende. Vi har nu beslutat att följa utvecklingen på det här området rätt noga. Jag har några frågor av relativt generell karaktär. I någon mån är de redan berörda i inledningsanförandet.

Jag skulle först vilja fråga om det går att på ett enkelt sätt sammanfatta hur praxis har utvecklats på detta område. Jag skall precisera frågan: Har de fackliga organisationerna blivit försiktigare att driva förslag – med undantag av TCO-fallet – som kan stå i konflikt med den politiska demokratin, eller är det ni som har försökt dämpa förhandlingslusten i de känsliga frågorna?

Den andra frågan jag skulle vilja ställa gäller om det fortfarande finns

några oklarheter i lagstiftning och instruktion eller i praxis som ni tycker att man borde ändra på t. ex. genom initiativ från riksdagens sida.

Arne Aldestam: Vårt arbete har ändrats rätt mycket om vi jämför med hur det bedrevs i början av vår verksamhet. Man kan väl säga att allt nu är mycket lättare. Det hänger samman med att vi hela tiden har bearbetat organisationerna i avgränsningsfrågan och förklarat hur MBL skall läsas och vad som är innebörden i förhandlingsverksamheten. Givetvis väger också AD:s dom tungt i det sammanhanget. AD:s dom är till stor hjälp i det praktiska arbetet – det kan vi konstatera hela tiden. Vi hade i början av vår verksamhet ofta tunga diskussioner kring de här frågorna. Vi fick skriva protokoll om vår vägran att förhandla, och vi fick utväxla skriftliga handlingar i betydande omfattning. Nu går det mycket enkelt till, och diskussionerna är okomplicerade. Organisationerna för ofta fram saker där vi efter viss granskning kan konstatera att vi inte kan förhandla, och i allmänhet accepterar de det raskt.

Jag tycker inte man kan säga att det finns inslag i lag eller annat som skulle behöva ändras för den här verksamhetens skull. Jag tycker att de regler som finns är tillräckligt klara. Man rör sig på ett område där det i och för sig är svårt att skriva regler, men jag tycker att det är tillräckligt beskrivet vad förhandlingarna skall inriktas på. Då begränsar jag resonemanget helt och hållet till FHR:s verksamhet – om det behövs ändringar i MBL:s utformning för andra områden kan jag inte gå in på.

Bertil Fiskesjö: Jag har alltid tyckt att det är konstigt att organisationerna – utöver medverkan i utredningar och genom remissutlåtanden och liknande – skall ha något slags direkt förhandlingsrätt beträffande regeringens förslag till politiska beslut av riksdagen. I princip tycker jag det är samma sak som om organisationerna skulle komma hit till utskottet och kräva förhandlingar om de förändringar som vi gör i propositioner. Här finns såvitt jag förstår ett slags logisk lapsus i hela systemet – därmed inte sagt att jag önskar ändra ordningen i den riktningen att utskotten skulle behöva förhandla med organisationerna.

Här sades att AD-utslaget har varit till hjälp. Jag skulle vilja spinna vidare på detta. På vad sätt är det nu lättare än vad det var tidigare att avgöra, när regeringen spelar rollen som arbetsgivare? Vad är det i AD-utslaget som har klargjort situationen?

Vidare skulle jag vilja fråga hur arbetsvolymen har utvecklats. Är det så att förhandlingsfunktionen tonas ned och håller på att tyna bort, eller är arbetsbelastningen fortfarande stor?

Arne Aldestam: AD:s utslag har betydelse på det sättet att AD har lagt fast en tolkning som man kanske inte så lätt eller så omedelbart kan utläsa ur lagstiftningen. Det centrala är det som vi under vårt arbete har drivit, nämligen att staten eller regeringen uppträder i olika roller, och det är bara när regeringen uppträder i rollen av arbetsgivare som det föreligger någon

förhandlingsskyldighet. Detta är någonting som kanske borde ha stått i motiven till LOA, men det har nu klarats ut av AD att innebörden i alla fall måste vara denna. På det sättet har AD gjort en insats att organisationerna måste konstatera vad som gäller nu – tidigare hävdade vi vår uppfattning, men organisationerna tog inte upp någon tvist förrän det ärende 1979 som jag återopade.

I denna dom ligger inte enbart uppdelningen på regeringens olika roller, utan i den ligger också en del andra påpekanden, kanske av mindre omfattande betydelse, som i alla fall har haft en praktisk betydelse. Vi har alltså genom denna dom fått hjälp att läsa MBL på vissa punkter.

Arbetets omfattning har för vår del minskat avsevärt. Vi har också mindre personal nu än när vi startade. Vi har nu fem handläggare, vilket är tre färre än när vi startade. Det hänger också ihop med att vi har fått en större rutin – och inte bara vi, utan också personalorganisationerna – att hantera frågorna.

När det gäller utvecklingen av antalet ärenden vill jag be att Ulf Werner får redogöra för den statistik vi har.

Ulf Werner: Vi har en statistik uppdelad på antalet förhandlingsärenden och antalet informationsärenden totalt under åren 1979, 1980 och 1982. Antalet förhandlingsärenden var 921 år 1979, 891 år 1980 och 1076 år 1982.

På informationssidan har vi en uppdelning i två kolumner och det anges inte totalsiffror sammanlagt, men antalet är ca 1 080 år 1979, drygt 1 100 år 1980 och knappt 1 500 år 1982.

Antalet ärenden har alltså stigit något, kan man konstatera.

Bertil Fiskesjö: Jag tycker fortfarande det är oklart. AD-domen skulle alltså visa att förhandlings- och informationsskyldighet föreligger när regeringen uppträder i rollen som arbetsgivare. Men "vad är det?", som det stod i den gamla katekesen. Arbetsgivare är regeringen såvitt jag förstår bara i ett mycket begränsat antal fall, medan de beslut som regeringen så småningom kan få igenom i riksdagen har betydelse för praktiskt taget alla i samhället och då naturligtvis även för de statligt anställda. Hur gör man denna distinktion?

Det andra jag vill kommentera är denna märkliga fixering till regeringen. Enligt författningen är det ju riksdagen som beslutar. Regeringen beslutar nästan inte i några av de övergripande ärendena, utan förslag kommer i form av proposition till riksdagen, och sedan beslutar riksdagen. Då skulle alltså riksdagens ställning som arbetsgivare vara avgörande för hur förhandlings-skyldigheten skall utformas om det skulle finnas någon logik i detta enligt min mening helt ologiska system.

Arne Aldestam: Givetvis kan man inte i och för sig säga att det föreligger någon logik i den här ordningen – det gör det ju inte på detta fält. Det framgår av förarbetena att man har förhandlingsrätt i anslutning till beslut av regeringen. Det finns i samma förarbeten även klargjort att någon som helst rätt till förhandling i anslutning till riksdagens behandling av en fråga inte

föreligger. Klarheten på den punkten är nog total.

Sedan är det fråga om vad som är ett ärende som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. När har regeringen rollen som arbetsgivare? Som det sades här är det givetvis bara en liten del av allt det regeringen har att ta ställning till som berör förhållandet till de anställda, men det kommer här och var upp saker som är direkt riktade mot de anställda. Det är arbetsmiljöfrågor i vid bemärkelse, för att ta ett exempel, det är ekonomiska frågor som är direkt riktade mot de anställda, det är förmånsfrågor som direkt gäller de anställda. Det är den typen av frågor som förhandlingarna avser, icke någonting annat.

Bertil Fiskesjö: Jag tillåter mig vara litet tjatig. Det är klart att de statsanställda har intresse som anställda av mycket som regeringen föreslår i propositionerna och som sedan riksdagen beslutar om. Jag förstår inte hur man på något begripligt och oantastligt sätt skall kunna göra en avgränsning mellan de frågor som i en trängre mening skulle härledas av något slags arbetsgivaransvar och de frågor som i övrigt berör de statsanställda. Jag skall framställa det rent konkret: Är en proposition om förändring av skatteskalan ett exempel på sådant som faller under regeringens arbetsgivarroll? Är förslaget om löntagarfonder en sådan fråga?

Arne Aldestam: För att svara på den konkreta fråga som är ställd vill jag säga att vi icke förhandlar om skatteskalor. Vi skulle inte förhandla, även om skatteskalorna utformades så att det inte behövdes en enda statsanställd för att sköta skattefrågorna. Om man däremot kommer till oss och säger att det nu inte längre behövs någon som arbetar med skattefrågor och att vi därför måste ta hand om den arbetskraft som friställs, *då* måste vi förhandla. Det läggs fram mängder av propositioner till riksdagen som berör allmänpolitiska frågor och där de statsanställda i och för sig kan säga att det har avgörande betydelse för dem hur frågorna kommer att lösas, men vi förhandlar icke om sådana frågor. Vi förhandlar enbart om den sekundära effekt som besluten har för de statsanställda.

Jag tycker faktiskt inte att det i allmänhet har varit särskilt svårt att dra gränsen. Det finns områden där det har varit och fortfarande är knepigt, och där får man försöka bena upp de enskilda fallen, men i stort är det faktiskt inte svårt.

Löntagarfondsfrågan har vi inte förhandlat om. Vi anser att det inte är en fråga som det skall förhandlas med de statsanställda om.

Ulf Werner: När vi säger att vi inte förhandlar innebär det att vi inte heller lämnar någon information till organisationerna i frågan.

Jag vill nämna en sak som belysning av förhållandet mellan regeringens och riksdagens ställningstaganden, som togs upp tidigare. Av totalt ca 1 500 ärenden som vi lämnat information om rör 950 tjänstetillsättningar. Det är

alltså frågor där regeringen beslutar och som inte i något fall går till riksdagen.

Birger Hagård: Jag vill knyta an till de frågor som Bertil Fiskesjö ställde och till de statistiska upplysningar vi fick. Jag vill följa upp det med att ställa några frågor. Den första frågan är hur ofta organisationerna påkallar förhandlingar i det här sammanhanget.

Sedan en annan fråga. Riksdagen har ju rätt ofta och icke utan skäl uttryckt sin veklagan över att propositionerna kommer orimligt sent på riksdagens bord. I hur stor utsträckning och i vilken omfattning menar ni att förseningarna beror på de MBL-förhandlingar som skall föras?

Jag vill ställa ytterligare en mer generell fråga, eftersom vi har två sakförståndiga personer närvarande. Den gäller det stora problemet med gränsdragningen gentemot demokratin – det är det som ligger bakom vad vi sysslar med här. Vilka problem ser ni i det fallet? Vilka åtgärder skulle ni föreslå för att på bästa sätt komma till rätta med de problem som ni anser finns?

Arne Aldestam: Får jag svara på den sista frågan och till Ulf Werner överlämna den fråga som rör statistiken.

Uppgiften att skydda den politiska demokratin menar vi att vi fullgör genom att begränsa förhandlingarna till sådana frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vi kommer därför aldrig in på frågor som är riktade mot någon annan än de statsanställda, och det blir därför inte kollisioner med den politiska demokratin.

Så fungerar det hos FHR. Om MBL-hanteringen fungerar annorlunda på andra ställen kan jag inte uttala mig om.

Frågor som rör förhandlingarna i relation till den politiska demokratin diskuteras i propositionen utförligast med tanke på kollektivavtalsförhandlingar. I diskussionen rörande dessa förhandlingar – där den typ av verksamhet som FHR svarar för inte avses – är inriktningen den att i frågor som i och för sig berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kan föreligga sådana förhållanden att ett kollektivavtal skulle kunna "kränka den politiska demokratin". För att kartlägga vissa med sådana frågor sammanhängande komplikationer inrättades en särskild nämnd. – Detta sista var en liten utvikning som inte berör FHR:s verksamhet men som belyser den terminologi som utnyttjats i förarbetena.

Ulf Werner: Jag kan läsa ut av vår statistik att av de 1 500 informationsärendena under 1982 påkallade organisationerna förhandlingar i drygt 100. Det totala antalet förhandlingsärenden var 1 076, så i huvudparten av dem har vi påkallat förhandlingar. Det har gällt sådana typer av ärenden som har varit av viktigare beskaffenhet för de anställda, så att vi som arbetsgivarföreträdare har varit skyldiga att själva ta initiativ till förhandlingar. Detta brukar kallas den primära förhandlingsskyldigheten.

Vad gäller frågan om försening av propositioner har vi noterat att av de 1076 förhandlingsärendena har förhandlingarna i 177 ärenden varit avslutade inom 5 arbetsdagar. Förhandlingarna har avslutats mellan den sjätte och tionde arbetsdagen i 750 ärenden och har avslutats mellan den elfte och den femtonde arbetsdagen i 112 ärenden. I praktiskt taget samtliga ärenden har förhandlingarna alltså varit helt avslutade inom 15 arbetsdagar. Enbart 25–30 ärenden har tagit längre tid. Då är att märka att förhandlingsärenden bara till en liten del avser propositioner. De 1076 förhandlingsärendena avser i huvudsak ärenden som slutligt avgörs av regeringen.

Marie-Ann Johansson: Jag kan väl instämma med Bertil Fiskesjö i att det är brist på logik genom att riksdagen har möjlighet att göra vilka ändringar som helst även i propositioner som har varit föremål för MBL-förhandlingar. Nu tror jag inte att man gör ändringar inom just de områden som varit föremål för förhandlingar, men jag vill ställa frågan hur ofta det händer att riksdagen ändrar just de avsnitt om vilka man har fört MBL-förhandlingar.

Jag tycker det är värdefullt och bra om personalen får påverka vissa frågor och att man har personalen med sig. När skatteskalorna nämndes kom jag att tänka på att det finns många förslag som vi fattar beslut om som påverkar personalens arbetssituation avsevärt med tanke på att dessa beslut sedan skall genomföras. Det kan vara nya, krångliga skattebestämmelser som det tar tid att sätta sig in i. För man förhandlingar med personalen om tiden för lagarnas ikraftträdande? Där föreställer jag mig att det är viktigt att personalen och arbetsgivarna är överens. Ibland skulle man önska att sådana förhandlingar fördes också med andra. Jag har arbetat med MBL på den privata sidan i facket, och jag vet vilka problem som vissa förändringar kan föranleda för personalen.

Sedan har jag en fråga, om man kan skissera vad det är för typ av frågor som främst föranleder skilda uppfattningar i förhandlingarna. Är det frågor om organisationsförändringar och om neddragningar?

Arne Aldestam: Får jag lägga till en sak till det som Ulf Werner sade om hur lång tid som krävs för förhandlingar. Vi måste anpassa vårt arbete efter de krav som ställs på oss. Vi får ofta lägga annat åt sidan och ta upp det som är bråttom. Ofta får vi mycket kort tid på oss att behandla stora och viktiga saker, och en del mer perifera saker är det inte så stor brådska med. Det är mest detta som avspeglas i statistiken. Vi kan få en stor tjock proposition som vi får tre eller fyra dagar på oss för att behandla. Organisationerna knorrar över att de får så kort tid på sig. Vi gör vad vi kan, och vi försöker varsko organisationerna i förväg eller genom olika arrangemang underlätta hanteringen. Från den utgångspunkten måste man läsa statistiken. Vi kan inte ur statistiken få ett klart mått på hur mycket vi fördröjer ärendena.

I vilken utsträckning riksdagen har ändrat sådant som man har förhandlat om har vi inte följt upp. När lagstiftaren har sagt att riksdagen är obunden i allt utgår jag från att man menar det. Man menar inte att riksdagen skall

känna att ärendena avgörs över riksdagsmännens huvuden, utan riksdagen är obunden. Alla skall se det så, och det måste också organisationerna göra om de skall vara konsekventa.

Vad gäller spørsmålet om förhandlingar i anslutning till skattefrågor har kanske frågan om ikraftträdandet av en ändrad regel varit uppe någon gång. Det har vi i så fall nekat att förhandla om. När en viss skatteändring skall komma är en fråga mellan statsmakterna och allmänheten och inte mellan regeringen och personalorganisationerna. Jag tror att vi faktiskt har haft något sådant fall uppe.

Det är svårt att ge några exempel på ärenden där man inte kommer till likartad uppfattning som skulle vara särskilt typiska. Det finns nog ingen speciell typ av ärenden som är mer vanliga i det avseendet än andra, utan jag skulle tro att det är en jämn spridning.

Här nämndes organisationsärenden och neddragningar. Det är ju kontroversiella frågor. I neddragningsfrågor är det väl mycket sällan man har en samstämmig uppfattning. I organisationsfrågor har man också ofta skilda uppfattningar. I tjänstetillsättningsfrågor lämnas vanligtvis bara information från oss, och organisationerna får begära förhandlingar. Där kan man kanske säga att samstämmigheten är stor om man ser det rätt över. Förhandlingar begärs nämligen inte i mer än 3 % av tjänstetillsättningsärendena. Ser man på just de tjänstetillsättningsärenden – ofta besvärärenden – där förhandling påkallas händer det ofta att man har olika uppfattningar. Det är då att märka att det inte är ovanligt att organisationerna sinsemellan har olika uppfattning.

Olle Svensson: Konstitutionsutskottet följer givetvis regeringsformens bestämmelse att all makt utgår från folket och att riksdagen härvidlag är det viktigaste organet. Därför är det naturligt att vi vårdar oss om den politiska demokratin och att frågorna ställs från den utgångspunkten. Men samtidigt är vi medvetna om syftet med MBL att ge de anställda – i detta fall statsanställda – en möjlighet att påverka sin arbetssituation. Nu är arbetsgivarna här – vi får senare höra löntagarna.

Vad vi hittills hört från er kan väl uppfattas som ett uttryck för att den svåra avvägningen – som vi var införstådda med när denna lagstiftning infördes – mellan den politiska demokratis krav och de anställdas krav har kunnat göras i alltmer smidiga former.

Arne Aldestam: Ja, jag kan instämma i att det är så.

Bertil Fiskesjö: Om saker och ting flyter smidigt eller ej är en sak för sig; om vad som händer är förenligt med grundläggande demokratiska spelregler är en annan fråga. Det finns ju de allra värsta exempel på icke-demokratiska system som flyter smidigt. Men jag skall inte gå in i polemik med utskottets ärade ordförande.

Jag skulle vilja fråga om en mera specifik sak. Utredningsdirektiv är ibland

föremål för förhandlingar enligt vad jag förstått. Hur frekvent är detta? Kan ni avge några mer allmänna omdömen, om förhandlingar angående utredningsdirektiv har ändrat inriktningen av utredningar som regeringen planerat att tillsätta? Är det någon skillnad mellan s. k. departementsutredningar, dvs. utredningar som görs mer internt i kanslihuset, och s. k. parlamentariska utredningar?

Arne Aldestam: De utredningar som görs internt inom regeringskansliet får vi aldrig över. De görs direkt i tjänsten utan några i förväg beslutade direktiv. De diskuteras aldrig hos oss. Däremot förekommer det att det beslutas om direktiv för arbetet trots att det skall utföras inom kanslihusets ordinarie organisation, och då kommer det upp precis som om det hade varit en utredning som tillsatts på det mer traditionella sättet.

Jag ber att Ulf Werner får svara i övrigt på den fråga som är ställd.

Ulf Werner: Det finns i det medbestämmandeavtal som gäller det statliga arbetstagarområdet – M-BAS – en regel som säger att förhandlingar skall föras mellan arbetsgivaren och berörd central arbetstagarorganisation när det gäller direktiv till utredning som avser rationalisering och som på regeringens uppdrag utförs antingen inom det vanliga kommittéväsendet eller av någon myndighet som regeringen ger uppdraget åt, t. ex. statskontoret. Det är grunden för vår förhandlingsskyldighet.

Även den regeln grundas på 1 § i MBL om att det skall röra frågor som avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Precis som när det gäller andra sammansatta beslut av typen propositioner innehåller direktiven många gånger sakpolitiska frågor som skall utredas. I de delarna berör inte innehållet vårt förhållande till personalorganisationerna. Det vi kan diskutera vid förhandlingar är enbart den del av utredningsdirektiven som avser rationalisering, administrativ utveckling, förändring av organisationen, eller resurserna för den organisation som behövs för de förslag i den sakpolitiska frågan som utredningen kommer att lägga fram.

Olle Svensson: Jag ber att få tacka generaldirektör Aldestam och byråchef Werner för att ni välvilligt låtit oss ta del av era synpunkter.

*Bilaga A 2***Utfrågning av Tor Nitzelius och Jack Elfving, TCO-S, den 17 november 1983
angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden**

Olle Svensson: Jag hälsar Jack Elfving och Tor Nitzelius från TCO-S välkomna till utskottet, där vi har ett granskningsärende som berör tillämpningen av MBL i kanslihuset. Enligt den praxis vi har i utskottet ger jag ordet först till dem som har inbjudits.

Jack Elfving: Min uppgift på TCO-S är bl.a. att tillsammans med Tor Nitzelius samordna den verksamhet som riktas till förhandlingsrådet och som rör regeringsbeslut. Det har vi gjort sedan 1977, men det förekom en försöksverksamhet i samband med budgetpropositionen 1976. Vi har tidigare inför utskottet redovisat våra synpunkter och kommer att vara rätt kortfattade i vår inledning och i stället överlåta till er att fråga på de områden som ni är särskilt intresserade av, men några konstateranden bör ändå göras inledningsvis.

Regeringen fattar beslut i ärenden till ett antal av storleksordningen 25 000–30 000 årligen. Jag utgår från att uppgiften kommer härifrån – det finns en sifferserie som omfattar perioden 1964–1979.

Vi gör själva årligen en sammanställning över mängden FHR-ärenden, och FHR gör detsamma. Jag utgår från att detta har redovisats inför er. I ett antal ärenden av storleksordningen 1 000–1 500 blir vi informerade, och det blir förhandlingar om tusentalet ärenden bland de 25 000–35 000 ärendena. Knappt 10 % av regeringsärendena har sådant innehåll att statens förhandlingsråd bedömer att de berör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och de statsanställda – det är avgörande för om ett ärende går till förhandlingsrådet eller inte. Inom ramen för denna mängd av 2 500 ärenden tar vi själva upp förhandlingar om ett hundratal ärenden.

De rör då olika frågor. Man kan dela upp dem i åtminstone fyra grupper beroende på syftet bakom de förslag som regeringen lägger fram och som kan få konsekvenser för de anställda.

Ett syfte kan vara att förbättra servicenivån inom statsförvaltningen. Det är ett krav som ni ställer och som allmänheten ställer. Det finns ett antal sådana förslag som leder till konsekvenser för de anställda. Vi blir informerade om konsekvensbilderna och har möjlighet att lägga fram våra synpunkter.

Det kan också gälla rena besparingsåtgärder, inkomstförstärkningar eller tillämpningen av generella sparmetoder eller andra sparmetoder, översynsprojekt osv., där syftet är att hålla oförändrad servicenivå men åstadkomma en effektivisering av verksamheten.

Det kan också vara fråga om rena nedskärningar, där man är beredd att godta en lägre servicenivå och som kan få konsekvenser för personalen.

Det kan också gälla rent personaladministrativa system som man bedömer att det finns behov av att se över.

Vi kommer då in i samband med konsekvensbilderna av de förslagna åtgärderna, men åtgärderna som sådana tillåts vi inte lägga synpunkter på.

Det är väl i stort på detta sätt förhandlingsverksamheten fungerar i dag. En utgångspunkt för avgränsningen mellan de frågor där det anses att vi skall ha ett inflytande och de frågor där vi inte skall ha ett inflytande är AD-domen för ett antal år sedan.

Vi bedriver själva en facklig verksamhet ute på arbetsplatserna där vi inte bara diskuterar löner etc. utan även resonerar om idéer och förslag till effektivisering av en myndighets verksamhet. Syftet kan vara ett av de angivna, t. ex. att förbättra servicenivån eller att vidta sparåtgärder. Den typen av förslag får vi inte överlämna till statens förhandlingsråd – det är förbjudet enligt den här synen. Vi är i stället hänvisade till uppvaktningar, som varje svensk har rätt att göra för regeringen. Detta har varit ett problem de senaste åren, eftersom regeringen och regeringskansliet har ansett att om vi har en förhandlingsverksamhet kan det inte vara rimligt att samtidigt göra uppvaktningar – det blir ett dubbelsystem. Här gäller det olika typer av frågor.

Det här är naturligtvis ett problem, eftersom både allmänheten och riksdagsmännen ställer det kravet att statstjänstemännen skall medverka i en process som gör statsverksamheten effektivare eller leder till högre service-nivå.

Nu har vi hittat former också för det. I fjol framförde vi den här typen av synpunkter direkt till regeringen för att de skulle föras in som en del av beslutsunderlaget i samband exempelvis med budgetpropositionen.

Arbetsformerna har förändrats en del under de fem åren. Inledningsvis var vi några på huvudorganisationen som deltog i praktiskt taget varje förhandling. Det gör vi inte längre, utan vi har decentraliserat. I vår organisation är det förbundsombudsmännen tillsammans med företrädare som kan frågorna som redovisar sina synpunkter i förhandlingsrådet. Förbundsombudsmännens uppgift är bl. a. att klara upp formfrågorna så att man inte ger sig in på något område som inte är tillåtet.

Vi tycker att vi har hittat en ganska rimlig form för arbetet under den period som har gått.

Detta var en sammanfattning dels om volymen av förhandlingar och information, dels om vad det är för slags frågor vi i dag har möjlighet att lägga synpunkter på och vilka vi inte har möjlighet att lägga synpunkter på och om i vilken form vi arbetar f. n. Vi försöker få en decentralisering i vår hantering men har ändå kravet på oss själva att de representanter som deltar i förhandlingarna och företräder huvudorganisationen också skall ha kunskap om den formella situationen vad gäller avvägningen mellan det rent politiska området och det område där vi har ett särskilt intresse av att lägga fram våra

synpunkter, eftersom staten också är arbetsgivare för storleksordningen en halv miljon människor.

Bertil Fiskesjö: Jag skulle vilja ställa ett par ganska korta frågor för att få situationen närmare belyst.

Kan ni ange hur stor arbetsinsats förhandlingsverksamheten kräver från er sida mätt i manår eller liknande, och hur stora är kostnaderna som åvilar organisationen för detta?

Den andra fråga jag skulle vilja ställa går rakt på sak: Vad gör förhandlingarna för nytta? Har ni en känsla av att ni påverkar de beslut som regeringen fattar, de förslag till beslut som regeringen lägger fram för riksdagen och de utredningsdirektiv som diskuteras?

Jack Elfving: På den första frågan, om resursinsatserna, kan vi inte ge ett svar i dag uttryckt i manår, och det är möjligt att vi inte kan göra det längre fram heller, men vi har i TCO-S fått ett kongressuppdrag att utvärdera verksamheten bl. a. med hänsyn till de resurser som går till för bevakning av de här frågorna. När vi kontinuerligt träffat våra förbund under de här fem åren har vi försökt få en uppfattning om värdet av verksamheten sett från våra utgångspunkter för att få fram förslag om förbättringar. Där har också resursåtgången fått vägas in. Den allmänna uppfattningen i organisationen är att verksamheten är värdefull för vår del.

Då måste man dela upp det i två delar, och då kommer jag över till den andra frågan. Dels är det fråga om en informationsverksamhet, dels är det fråga om ett förhandlingsinflytande. Det skall bedömas med utgångspunkt från de möjligheter vi hade till information tidigare, innan den här rätten kom till. De fackliga organisationerna hade ju kontakter med regeringskansliet även före 1977.

Då är nog vår uppfattning att det är en bra och tillfredsställande verksamhet som drivs i informationsfrågorna, eftersom den ger oss möjligheter att bli informerade om vilka konsekvenser ett visst beslut resulterar i. Möjligen har vi den uppfattningen att informationen kommer i ett sent skede, men det har att göra med processen i kanslihuset. Det kan vara svårt att informera innan man har ett ställningstagande i frågan, och allt beredningsarbete måste ske först. Vi skulle ha ett intresse av att bli informerade något tidigare.

Vad gäller den andra delen – vårt förhandlingsinflytande – uppfattar vi att vi har ett visst inflytande i konsekvensfrågorna, men det är inte särskilt stort. När vi kommer in på frågor som ligger i gränzonen mot den politiska demokratin är det inte märkbart. Det uttryckte vi själva i ett uttalande för några år sedan i samband med budgetprocessen.

Värdet med förhandlingsrådets verksamhet är att man kan redovisa direkt inför handläggarna tillsammans med rådet de synpunkter vi har på konsekvenserna av ett politiskt beslut. Det kan gälla avsaknad av en politisk styrning på verksamhetsbeslut, t. ex. om man tillämpar den generella

spartekniken inom statsförvaltningen, vilket man nu gör. Det kan på ett visst myndighetsområde enligt vår mening leda till en sänkt servicenivå, men det får vi då inte ta upp. Det kan vara erfarenheter från några år av en tillämpning som har flutit in i petitan. Mot den bakgrunden har vi uppfattningen att man borde se över den generella sparmetoden och ersätta den med andra metoder. Det skulle innebära att det ges utrymme för politikerna att få ett inflytande över vilka verksamheter inom en myndighet som skall skäras ned om det inte finns ett rationaliseringsutrymme. I dag avstår man i vissa fall från det politiska inflytandet, och det ger i så fall möjlighet åt myndigheterna och personalorganisationen att ta hand om frågorna. Ett sådant påpekande har riksdagens revisorer gjort för ett par år sedan. Det är en av de utgångspunkter vi har för att kritisera den generella sparmetoden.

Vad gäller förhandlingar har vi ett visst inflytande. Det är svårt att utvärdera i konkreta siffror vad det betyder exempelvis att vi har fått en mening ändrad i en proposition om att man skall ta fram ett bättre beslutsunderlag som redovisar personalkonsekvenserna. Det är för oss mycket betydelsefullt.

Informationsfrågorna fungerar bra, men för förhandlingsinflytandet måste jag sätta ett frågetecken. Men framför allt har vi litet inflytande när vi närmar oss den politiska demokratin. Vi har fått ett uppdrag av vår kongress att utreda detta till kongressen 1985.

Birger Hagård: Jag vill knyta an till det sista. Jag har hittat ett debattinlägg från TCO om förstärkt medbestämmande som kom ut i november förra året. Där står det på ett ställe att erfarenheterna av fem års fackligt arbete med medbestämmande i förvaltningar och företag visar att lagen och de förutsättningar den bygger på inte är tillräckliga för att åstadkomma den åsyftade demokratiseringen. På ett annat ställe står det att utvecklingen inom stat och kommun bör särskilt uppmärksammas. Man säger också till sist att gällande lagar och avtal inte får uppfattas som begränsningar i möjligheterna att ställa nya krav.

Mot bakgrund av detta blir min fråga: Vill man medvetet arbeta på att få en lagstiftning som undanröjer AD-domen och de begränsningar den innebär för att i stället göra det möjligt för organisationerna att påverka också det politiska innehållet i propositionerna?

Min andra fråga har du tangerat: Ser TCO gränsdragningen gentemot den politiska demokratisens krav som något egentligt problem?

Jack Elfving: Vi avser f. n. inte att föreslå några ändringar i lagstiftningen. De problem vi ser efter fem års erfarenhet är kopplade till arbetsformerna. Vi skulle ha ett intresse av att få information i ett tidigare skede om de förslag som väntas. Kan man förenkla det förfarandet med statens förhandlingsråd med mindre resursförbrukning, är det bra. Vi ser även på den saken, men det är ingen lagstiftningsfråga.

Å ena sidan vill vi komma in i ett tidigt skede och lägga fram våra

synpunkter så att de kan komma med i beslutsunderlaget i tid. Å andra sidan vill regeringen inte föra in dem i beslutsunderlaget förrän man har bestämt sig för om man skall lägga fram förslag och bestämt den huvudsakliga inriktningen av förslaget. Här måste man gå en balansgång.

Vi arbetar f. n. inte inom TCO-S med någon sådan inriktning utan håller oss till de praktiska formerna för arbetet och möjligen till den fråga som jag nämnde förut som ligger utanför förhandlingsrådets verksamhet. Där har vi ert krav på oss och allmänhetens krav på oss att vi skall medverka i en process för att förnya statsförvaltningens verksamhet med avseende bl. a. på service. Det gäller att hitta en form för att lägga fram de synpunkterna. Det behöver inte vara förhandlingar, utan det kan vara överläggningar på vanligt sätt.

Den tidigare personalministern Olof Johansson tog en del initiativ och förde samtal med oss för att se om vi inom ramen för en försöksverksamhet kunde komma på en form som låg vid sidan av förhandlingsrådet för att lägga fram den här typen av synpunkter, dock inte i förhandlingsform. De samtalen har inte lett till någonting. Den nuvarande civilministern har uttalat att statstjänstemännen skall medverka i den processen med idéer och förslag, men där är inte förhandlingsrådet användbart, eftersom vi bara har möjlighet att bli informerade och förhandla om konsekvenser av initiativ från regeringens sida. Tar vi själva initiativ, är det på det personalpolitiska fältet.

Vi kan alltså inte komma med ett initiativ exempelvis till hur man inom tullverket skall förbättra klareringsverksamheten för att därigenom kanske åstadkomma en inkomstförstärkning för staten. Det är ett problem som vi ser på inom organisationen, men vi har inga tankar på att man behöver ändra lagstiftningen. Detta borde man kunna samtala om, och sedan får regeringen göra sina bedömningar utifrån det underlag den i övrigt har.

I det här syftet har TCO-S utarbetat vissa riktlinjer för våra lokala fackliga organisationer som syftar till att de skall medverka i denna process. Vi får in underlag på tullområdet, skatteområdet och polisområdet utifrån den kunskap de har som arbetar med detta. Våra önskemål gäller mera i vilken form synpunkterna skall framföras till regeringskansliet, eftersom vi inte tycker det är tillräckligt att skicka dem med postverket. Förhandlingsrådet är i det avseendet inte rätt organ. Det borde gå att hitta en bättre lösning.

Svaret är nej på frågan, om TCO-S arbetar för en ändrad lagstiftning f. n. Det gäller mera de praktiska formerna när vi talar om information och inflytande på regeringsbeslut.

Bengt Kindbom: I inledningen fick vi höra att man försökte decentralisera arbetet och att det numera sköts av förbundsombudsmän. Men det finns ytterligare ett led i organisationsuppbyggnaden, nämligen lokala organisationer. Förekommer det konflikter eller skilda uppfattningar mellan de lokala organisationerna och den centrala organisationen? Hur löser ni sådana konflikter, och vems mening gäller vid den slutliga förhandlingen?

Jack Elfving: När jag ser tillbaka på de fem åren kan jag inte komma på någon konfliktfråga inom TCO-S. Huvudtanken är att de synpunkter skall föras fram som man har inom en myndighet eller inom något av våra förbund och som man anser det angeläget att föra fram i samband med ett regeringsbeslut som påverkar myndigheten och leder till personalkonsekvenser.

Jag har svårt att föreställa mig att det skall bli en konfliktsituation. Vi kan här bortse från förbundsnyvån, eftersom de lokala facken deltar vid bordet och framför sina synpunkter till förbundsombudsmännen. Uppgiften för ombudsmännen från TCO-S är att klara ut formfrågorna och ibland att framföra budskapet.

Jag ser inte att det har varit några konflikter inom organisationen.

Tor Nitzelius: Jag vill säga en sak som det kan vara bra att känna till.

Anledningen till att det är TCO-S – huvudorganisationen – som sköter den här typen av förhandlingar ligger i uppbyggnaden av beslutsstrukturen på den statliga sidan, där en mängd detaljbeslut fattas av regering och riksdag. Det är anledningen till att TCO-S som huvudorganisation uppträder i förhandlingsrådet. Lagstiftarens bedömning var att det inte går att hantera en annan ordning. Alternativet vore att alla de fackliga organisationer som berörs av ett regerings- eller riksdagsbeslut skulle förhandla med förhandlingsrådet. Det skulle inte vara praktiskt genomförbart att alla lokala ORF- eller FCTF-klubbar skulle uppträda i förhandlingsrådet när det begärs en minskning av försvarsanslagen. Detta bör finnas i bakgrunden när man diskuterar uppbyggnaden på den fackliga sidan.

Jack Elfving: Jag kan tänka mig ett område där det kan förekomma, om inte en konflikt, så olika bedömningar, och det skulle vara på jämställdhetsområdet. Vi kan tänka oss att man lokalt har förordat en manlig tjänsteman men att man centralt gör andra värderingar utifrån de principer som har lagts fast. Jag kommer inte på något sådant exempel, men det skulle kunna tänkas i det fallet att en kvinna ges förord med hänsyn till jämställdhetslagen, även om man lokalt av tradition har valt en person som har väntat på en tjänst och anses duglig, om kvinnan är tillräckligt duglig för att klara arbetet.

Om det hade funnits någon sådan risk, skulle naturligtvis inte delegeringen ha gått så enkelt inom organisationerna. Min uppfattning är att mycket av informationen och förhandlingarna längre fram i tiden kommer att koncentreras till de åtaganden regeringen och förhoppningsvis riksdagen gör på trygghetsområdet i samband med den förändringsprocess som pågår nu. Regeringen har valt att se till att myndigheter i budgeten får de pengar som anses erforderliga. Vi har ett intresse av att se till att beslutsunderlaget sett från vårt perspektiv är något så när komplett när regeringen tar ställning exempelvis till behovet av pengar. Det här är huvudfrågor i dag för statstjänstemännen.

Birger Hagård: Jag vill bara göra ett förtydligande. I skriften om förstärkt medbestämmanderätt, utgiven av en speciell arbetsgrupp – SAMKO – där det dock ingår ledamöter från TCO-S, säger man att syftet bör vara att lägga fram förslag till förändringar i arbetsrättslagstiftningen. Jag uppfattade att du svarar att det inte är aktuellt för TCO-S att kräva någon lagstiftning.

Tor Nitzelius: TCO-S har inga krav på lagstiftning när det gäller regeringsbeslut, det kan vi säga bestämt.

Vad beträffar det lokala inflytandet har vi inte någon klar uppfattning att ge till känna för utskottet.

Birger Hagård: Jag ställde en annan fråga som jag inte fick svar på, om TCO-S ser något problem i gränsdragningen mot den politiska demokratis krav.

Tor Nitzelius: Det är en fråga som har diskuterats mycket – ända sedan 1973, skulle jag vilja hävda, då man gjorde en förändring. Det var då man började diskutera ett ökat inflytande för de statsanställda, och man gjorde en smärre förändring i gällande statstjänstemannalag. Då aktualiserades problemen om medbestämmande för de statsanställda och skyddet för den politiska demokratin.

Visst finns det problem – det är svårt att dra en gräns – men läget är väl i dag så bra det nu kan bli. Man har inte någon exakt fastlagd gräns, beroende på att lagstiftaren hade erfarenhet av den gränsdragning som fanns i den gamla statstjänstemannalagen med avtalsförbud osv. Lagstiftaren resonerade så, att man kan riskera inte bara att de statsanställda får ett mindre inflytande än vad som är rimligt och lämpligt utan även att frågor som egentligen borde ligga på politikernas bord inte skulle hamna där utan hamna på andra sidan gränsen.

Det här är en ganska lång process. Nu har lagstiftningen en sådan utformning att det inte finns någon gräns, utan man förlitar sig på huvudorganisationernas och de fackliga organisationernas sans och måtta och anser att gränsdragningen i praktiken ständigt anpassas till samhällsutvecklingen och de krav som den medför.

Lars Ernestam: Jag tänkte fråga om informationsdelen. Det sades här att informationen är värdefull för organisationerna, och en betydande del av MBL gäller just informationsfrågor.

Går informationen bara till de förhandlande, eller finns det ett sådant system att den sedan går ut i statsförvaltningen? Det förekommer ofta en diskussion om arbetsgivarens informationsansvar utanför MBL. Arbetsgivaren har ju ett totalt informationsansvar. Finns det någon skillnad mellan den information som ni får och den information som ni anser att staten som arbetsgivare skall ge de anställda? Stannar informationen inom era organisationer?

Jack Elfving: En konflikt i det avseendet skulle komma till uttryck på det sättet att vi historiskt skulle ha haft ett antal ärenden där vi har menat att förhandlingsrådet har en informationsskyldighet men inte uppfyllt den. Det är väl vad frågan avser i den delen?

Lars Ernestam: Inte riktigt. Frågan gällde om det finns en konflikt mellan den allmänna information som arbetsgivaren alltid skall ge och den information ni får.

Jack Elfving: Det gäller då staten som arbetsgivare i två skepnader: dels på myndighetsnivå, dels på regeringsnivå.

Myndigheten har naturligtvis ingen information att ge i detta avseende när den har redovisat sitt beslutsunderlag. Exempelvis i budgetprocessen gäller det petita. Däremot har man haft en process beträffande innehållet i petitan, och jag utgår från att den processen fungerar tillfredsställande.

Nästa led är regeringens hantering av beslutsunderlaget. I de delarna får vi information om konsekvensbilderna. Där kan det ligga ett problem. Eftersom vi inte får information om helheten har vi ibland inte riktigt klart för oss anledningen till att konsekvensbilden uppstår. Det kan vara ett utflöde exempelvis av en besparingsproposition som kan härledas till transfereringssidan och som slår in på den statliga konsumtionen. Vi får inte information om de förslag som ligger på transfereringssidan men väl om konsekvenserna. Men det har inte varit några svåra problem. Problemen finns där naturligtvis, men vi har väsentligen klarat av dem. Jag ser alltså ingen skillnad mellan informationsskyldigheten på myndighetsnivå och på regeringsnivå.

Den andra delen gällde återkoppling, som jag uppfattade det. Här måste vi iakttä sekretessen. Vi får inte gå ut och informera förrän regeringen har beslutat i ärendet. Jag uppfattar det så att vi i allt väsentligt har klarat av sekretessfrågan. Informationen får hållas i förhandlingsgruppen, och där ingår lokala företrädare, men det blir naturligtvis ett problem att sprida information inom myndigheten.

Tor Nitzelius: Genom kollektivavtal har vi åtagit oss att hålla sekretessen.

Olle Svensson: Jag ber att få tacka för att ni ville ställa upp i utskottet och svara på frågor.

*Bilaga A 3***Utfrågning av ombudsmännen Alf Karlsson och Gunnar Landegren, Statsanställdas förbund, den 8 december 1983 angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden**

Olle Svensson: Jag hälsar företrädarna för Statsanställdas förbund välkomna hit. Vi behandlar som ett granskningsärende tillämpningen av MBL i kanslihuset. Vi har haft utfrågningar med företrädare för arbetstagar- och arbetsgivarsidan. Enligt vår praxis lämnar jag ordet först till er.

Alf Karlsson: Vi har nu haft MBL under ett antal år och vi har på statens område också haft medbestämmandeavtal under några år. Vi har fått erfarenhet av hur det fungerar både inom FHR och på myndigheter.

Jag kan inledningsvis helt kort säga att vi kanske hade förväntat oss när reformen genomfördes att vi skulle få ett bättre inflytande och större påverkansmöjligheter än vi nu kan konstatera att vi har fått. Vi hoppades mycket på att medbestämmandeavtalet skulle ge oss möjligheter att träffa lokala kollektivavtal på verk och myndigheter. Visst har vi väl gjort det på många områden, men allmänt sett tycker vi nog att det har gått litet för sakta.

Medbestämmandeavtalet säger att frågorna skulle lösas så lokalt, så decentraliserat som möjligt. Vi tycker nog att det inte har blivit riktigt på det sätt som vi hade trott. Fortfarande avgörs enligt vår uppfattning många ärenden, framför allt på myndighetsnivå, alldeles för högt upp.

Många talar om att det har skapats byråkrati. Vi menar att den byråkratin kanske har kommit till beroende på att vi har fått för små möjligheter eller träffat för få avtal. Avtalet skulle enligt vår uppfattning ha skapat bättre förutsättningar att få verksamheten att fungera på ett smidigt sätt.

När det gäller kontakterna på FHR-nivå och på riksdags- och regeringsnivå kommer vi tyvärr ofta in för sent i hanteringen och har därigenom svårt att få gehör för de synpunkter och uppfattningar som vi driver utifrån våra medlemmars krav. Framför allt har det varit svårigheter under perioder då flera partier har suttit i regeringsställning. Det har varit svårt att få till stånd förändringar som vi har krävt i olika frågor.

Birger Hagård: Får jag ställa samma frågor som vi har ställt till de andra organisationsföreträdare som vi har haft här.

För det första: Hur ser ni på gränsdragningen mot den politiska demokratin? Är problemen där undanröjda eller finns de kvar, och vad kan i så fall göras för att rätta till det?

För det andra: Ni säger att ni hade önskat er ett bättre inflytande. Får jag tolka det så att ni skulle ha eftersträvat större klarhet i lagstiftningen? Vilka oklarheter finns då enligt ert förmenande i lagstiftningen och även i instruktioner och praxis? Kan riksdagen genom några initiativ undanröja sådana oklarheter?

Alf Karlsson: Vi har väl inte på vår sida upplevt gränsdragningen gentemot den politiska demokratin som något bekymmer. Vi kan hänvisa till de få ärenden som har behandlats i olika sammanhang där man har ifrågasatt våra möjligheter med hänsyn till den politiska demokratin. Jag kan bara kort säga att vi inte har upplevt det som något påtagligt problem.

Som jag sade inledningsvis hade vi nog hoppats att vi genom tillkomsten framför allt av medbestämmandeavtalet skulle ha fått ett bättre och mer reglerat inflytande gentemot i första hand verk och myndigheter.

Bertil Fiskesjö: Vi har ögonen i första hand på hur det här systemet verkar i departementen. Jag föreställer mig att det är ganska stor skillnad att förhandla om politiskt brännande frågor och att förhandla om tillämpningsfrågor ute i verken. Jag skulle vilja höra hur ni värderar era egna insatser på regeringsplanet: Är ni framgångsrika, får ni det som ni vill? Gör det över huvud taget någon nytta att ni driver de här förhandlingarna?

Alf Karlsson: Vi tycker många gånger att vi har svårt att påverka beslut som skall fattas i riksdagen eller påverka underlaget till de besluten, men visst har vi väl i en del fall haft framgång med att föra fram våra synpunkter.

Många gånger gör vi det så att vi tillför protokollen protokollsanteckningar där vi förklarar vår uppfattning när vi inte har fått ändringar till stånd i själva propositionstexten eller förordningstexten eller vad det nu är. Vår förhoppning är att de som sedan skall behandla ärendena i riksdagen läser och tar till vara de synpunkter som vi har framfört även i de fall där vi inte har fått gehör i själva förhandlingarna för våra uppfattningar.

Gunnar Landegren: Som Alf Karlsson säger får vi inte alltid gehör för våra synpunkter. Vi lägger ned ganska mycket tid och arbete på att utforma yrkanden i olika frågor, men som sagt vinner vi inte alltid gehör. Vissa gånger får vi igenom våra yrkanden men kanske oftast inte.

Nu är det svårt att genomgående se konsekvenserna av att vi inte får igenom ett yrkande. Det kan ju vara en lång process innan det märks ute på fältet. Men om vi inte får igenom yrkandena skriver vi ofta protokollsanteckningar. Det gör vi också med viss omsorg, och där berättar vi vad vi tycker om att vi inte fick gehör för våra yrkanden. Det kunde vara intressant att få ställa frågan till utskottet, om dessa protokollsanteckningar har något större värde. Beaktas de noga när protokollen kommer till utskottet? Jag har aldrig fått det riktigt klart för mig, men vi lägger ned mycket arbete på anteckningarna.

Bertil Fiskesjö: Jag vet inte om man kan svara på den frågan. Vi får sällan den typen av ärenden hit till utskottet. Andra utskott kan väl bättre svara på det.

Jag skulle vilja komplettera min fråga med att höra hur ni agerar totalt. Jag föreställer mig att förhandlingsverksamheten bara är en del av ert sätt att söka påverka. Om ni ser att ni inte kommer fram i en förhandling, ser ni då till att det blir en uppvaktning för vederbörande statsråd med landshövdingen i spetsen för att i stället den vägen driva de krav som ni inte fått tillgodosedda?

Alf Karlsson: Före MBL:s tillkomst hade vi ganska många kontakter med departementen, med tjänstemännen och de politiska företrädarna där: departementschefer och statssekreterare. Det var ett sätt att arbeta innan vi fick medbestämmandelagen och förhandlingsrådet. Det förekommer väl att vi har kontakter med i vart fall de socialdemokratiska företrädarna i riksdagen och regeringen. Vi försöker föra fram våra idéer och synpunkter även den vägen. Om vi tycker att något förslag inte alls gagnar våra intressen eller gagnar samhällets intressen utifrån förhållandet arbetsgivare–arbetstagar, så för vi naturligtvis de frågorna vidare i den mån vi har möjlighet. Vi arbetar självfallet även på det sättet.

Bertil Fiskesjö: Kan det vara så att ni har sämre möjligheter att påverka genom den form av förhandlingar som nu finns genom att ni har flyttats bort en bit från de verkliga beslutsfattarna?

Alf Karlsson: Nej, jag vill inte hålla med om att det har blivit på det sättet. Det är värdefullt för oss att få information och möjlighet att påverka olika frågor i förhandlingsrådet, men det förtar inte våra möjligheter att ha kontakt direkt på planeringsstadiet i ett tidigare skede än då frågorna är så långt behandlade att de hamnar i förhandlingsrådet. Men det är värdefullt för oss att ha möjlighet att påverka och få all den information som vi får via förhandlingsrådet.

Olle Svensson: Som Bertil Fiskesjö sade är det svårt att utan att gå in på de olika fallen svara på frågan hur vi påverkas av era protokollsanteckningar. Men allmänt är det värdefullt att vi blir tidigt informerade om de anställdas synpunkter. Det är värdefullt i samband med motionerandet och i samband med riksdagsbehandling. Det är i och för sig positivt. Ni skriver nog inte i luften, utan vi tar del av det.

Jag tackar er för att ni kommit hit och svarat på våra frågor.

*Bilaga A 4***Utfrågning av förbundsjurist Thomas Kihlberg och ombudsman Per-Olof Oscarsson, SACO/SR, den 8 december 1983 angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden**

Olle Svensson: Som första inslag på dagordningen har vi fortsättning av vår granskning av tillämpningen av MBL i kanslihuset. Jag hälsar Per-Olof Oscarsson och Thomas Kihlberg välkomna till utfrågningen. Enligt den praxis vi tillämpar lämnar jag först ordet till de inbjudna.

Thomas Kihlberg: Vi har uppfattat detta som en uppföljning av det förra sammanträffandet som utskottet hade med SACO/SR i januari 1979 angående verksamheten i FHR. Vid det tillfället var det främst två aspekter på verksamheten som utskottet var intresserat av: gränsdragningen mot den politiska demokratin och huruvida FHR-hanteringen innebar någon praktisk svårighet för regering och riksdag, exempelvis försening i hanteringen av propositioner och andra ärenden.

Vi hade tänkt att jag först skall redovisa erfarenheterna när det gäller gränsdragningen, och sedan skall Per-Olof Oscarsson redovisa den praktiska hanteringen. Per-Olof Oscarsson är ansvarig på SACO/SR för hanteringen av FHR-ärenden och har stor sakkunskap i sådana ärenden.

Redan när MBL och FHR instiftades hyste man från vissa håll oro för att arbetstagarorganisationerna skulle få litet för mycket att säga till om på så sätt att man skulle tänja gränserna i förhållande till vad som traditionellt hade varit fackens uppgifter.

När SACO/SR var här förra gången, i januari 1979, konstaterade man att det i FHR hade förekommit diskussioner i denna fråga och att de inblandade parterna hade försökt göra in- resp. utbuktningar i gränserna mellan den fackliga verksamheten och området för den politiska demokratin.

Vid det tillfället hade verksamheten i FHR inte pågått så länge, men i dag har vi ytterligare knappt fem års erfarenheter att redovisa. Det har hänt några väsentliga saker inom gränsdragningsområdet. Den första var TCO-S-domen, som vi brukar kalla den, alltså den tvist mellan TCO-S och FHR som sedermera löstes i arbetsdomstolen. Den har på många punkter varit klagörande och underlättat arbetet.

Det andra stora som har hänt är att det under årens gång har utbildat sig en mycket säkrare praxis även beträffande sådant som inte direkt är hänförligt till domen. Det har kommit upp många nya frågor, man har vunnit erfarenhet, och man har gjort bedömningar på ömse håll i gränsdragningsfrågan.

TCO-S-domen löste åtskilliga knutar, även om den naturligtvis i sig inte är alldeles enkel att omsätta i praktiken – det krävs ett steg 2 utifrån den domen. Vi tycker det är viktigt att domen slår fast att staten fattar beslut i olika roller, och det är när staten fattar beslut i rollen av arbetsgivare som vi kan göra anspråk på att få förhandla före beslutet.

En följdfråga är naturligtvis då, när och i vilka fall man kan avgöra att staten fattar beslut i rollen av arbetsgivare. Där har domen kanske inte varit helt klarläggande, men den har givit några riktlinjer. Man skall undersöka beslutens huvudsakliga adressat, sägs det t. ex. i domen. Om den huvudsakliga adressaten är arbetstagarna, är staten skyldig att förhandla.

I domen nämndes några exempel. Om man skulle ändra LOA när det gäller disciplinpåföljder är det ett exempel på beslut som riktar sig till arbetstagarna som huvudsaklig adressat.

Vår inställning till de här frågorna kanske man också bör lyfta fram. Som jag sade kan man kanske säga att domen i sig inte har varit helt klagörande. Det redovisades vid förra sammanträdet med utskottet att SACO/SR även tidigare har haft den uppfattningen att det är viktigt att man försöker klargöra var gränsen går mellan den politiska demokratin och den fackliga verksamheten. Det är viktigt att i varje enskilt fall försöka avgöra om en fråga faller innanför eller utanför MBL:s tillämpningsområde.

Vi skulle kunna sammanfatta våra erfarenheter från de år som har gått på så sätt att vi – i den mån vi har mötts av invändningen från FHR att man inte kan förhandla om en fråga därför att den ligger utanför arbetsgivar-arbetstagar-förhållandet – hellre har tagit åtminstone ett halvt steg tillbaka än ett steg framåt för att försöka tänja ut gränsen. Jag tror kanske inte jag behöver gå in på skälen till att vi resonerar så. För oss är det ganska självklart, men jag vill ändå poängtera att SACO/SR:s syn är att vi hellre måste backa litet än att i oträngt mål försöka tränga oss fram.

Ett litet tecken på det kanske är att det i samband med förspelet till TCO-S-domen vid förhandlingarna i FHR fanns tre yrkanden från organisationerna. Det var inte bara de två som sedan blev föremål för prövning i domstolen, utan ytterligare ett, som jag tror rörde timplanerna för gymnastik och idrott. Det yrkandet ställde sig SACO/SR bakom i första omgången. Vi ville alltså förhandla om det. Vi möttes då av den invändningen från FHR, att den här typen av frågor ligger utanför arbetsgivar-arbetstagar-förhållandet, och SACO/SR drog då tillbaka sitt yrkande. Vi ansåg att FHR här hade ett godtagbart skäl att förklara att frågan inte låg inom ramen för arbetstagar-arbetsgivar-förhållandet, och vi böjde oss för det argumentet.

Under de här åren har vi sedan, när vi har fått hållbara argument från FHR, trätt tillbaka från våra anspråk på att förhandla. Vi kan naturligtvis inte acceptera vilka argument som helst, men eftersom FHR brukar komma med väl underbyggda argument, kan vi i allmänhet acceptera dem.

Det har nu hänt så mycket i gränsdragningsfrågorna och utvecklingen har gått så långt framåt att vi inte längre vill betrakta frågan om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare som något stort problem i FHR-verksamheten. Vi har i varje fall hittills kunnat finna lösningar i alla fall utan att ens gå till någon form av tvisteförhandling.

Per-Olof Oscarsson: TCO-S-domen och den långa praktiska erfarenhet vi har fått sedan den förra utfrågningen har medfört att hanteringen av

ärendena har gått smidigare. Resurserna har minskats ned litet i förhållande till tidigare, då vi inte riktigt visste var gränsen gick. Detta har i sin tur gjort att SACO/SR i allt större utsträckning kunnat delegera ärenden till våra förbund, som närmast har att bevaka vissa arbetstagarfrågor. Jag vill också betona att det bara är de delar av besluten som direkt gäller förhållandet mellan arbetstagarna och arbetsgivaren som vi har uppe till behandling.

Jag har varit med under större delen av den tid som gått sedan vi sågs senast, och jag vill säga att förhandlingsområdets egen uppstyrning har lett till ett enklare tekniskt förfarande. Man har kunnat utesluta en hel del allmänna frågeställningar kring propositionens innehåll osv., och man har mera direkt kunnat lyfta fram de frågeställningar som skall handläggas i förhandlingsrådet. Jag vill poängtera att det kan gälla mycket små delar av propositioner eller direktiv.

Verksamheten som sådan i förhandlingsrådet har på senare tid rätt mycket dikterats av de kärva ekonomiska tongångarna. Vi har varit med om att omorganisera och skära ned stora myndigheter, och det har drabbat personalorganisationerna hårt. Nedsänkningen av skolöverstyrelsen och socialstyrelsen var tunga ärenden för organisationerna att handskas med och har naturligtvis föranlett ganska många sammanträden i förhandlingsrådet.

Jag vill påstå att arbetet med omorganisationsfrågor har mer och mer kommit att koncentrera sig kring inskränkningar av personal. Både förhandlingsrådet och vi har lagt ned åtskillig energi för att belysa och lyfta fram de synpunkter och argument som vi har i de delarna.

Birger Hagård: Ni säger att mycket har klarnat till följd av TCO-S-domen. Finns det i dag några oklarheter i lagstiftning, i instruktioner eller i praxis som behöver rättas till, exempelvis genom initiativ från riksdagen?

En annan fråga som jag skulle vilja ställa är om ni anser att er attityd inom SACO/SR skiljer sig från den attityd som finns hos TCO och LO i de här frågorna.

Thomas Kihlberg: Jag tror inte att det egentligen går att genom lagstiftning åstadkomma någon klarare gränsdragning mot den politiska demokratin eller tydligare klargöra vad som faller under arbetsgivar-arbetstagar-förhållandet än vad som är fallet i dag. Hade man kunnat göra det, så tror jag att man hade gjort det redan när lagen kom till, eftersom det förekom ett omfattande förarbete innan MBL och LOA stiftades. Jag tror också att verksamheten har utvecklats på ett sådant sätt att det inte behövs. Ett tecken på det är kanske att det trots allt bara finns en enda dom från arbetsdomstolen inom detta område, nämligen TCO-S-domen. Det tolkar åtminstone jag så att parterna är relativt överens om var gränsen går. Skulle man komma alltför nära, så att det börjar brännas, har man lärt sig att man måste försöka resonera tillsammans om var gränsen går. Jag tror alltså inte att man vare sig kan eller behöver göra någonting lagstiftningsvägen.

Skiljer sig vår inställning från exempelvis den inställning TCO-S har till

gränsdragningsfrågan? Som jag sade tidigare skilde sig våra uppfattningar under de förhandlingar som föregick TCO-S-domen, och vi drog oss tillbaka. Jag vet uppriktigt sagt inte i detalj hur TCO-S i dag ser på frågorna. Jag kan naturligtvis inte redovisa annat än hur vi ser på dem. Ni har haft representanter för TCO-S här, och ni får väl själva dra era slutsatser.

Bertil Fiskesjö: Jag vill spinna vidare på samma tema. Både andra som har varit här och ni har sagt att det går bra att klara gränsdragningen mot det som kallas demokrati. Men regeringen är en i demokratisk ordning utsedd organisation, och allt vad regeringen beslutar faller in under begreppet demokrati. Som jag ser det har ni utbildat ett slags fikonspråk för att kunna behålla en viss del av kakan genom att säga i vissa fall att frågorna inte hör till demokratins område. Men naturligtvis gör alla frågor det, om man ser saken principiellt.

Den avgränsning som har gjorts innebär att ni skall förhandla om sådana frågor där ett arbetsgivar-arbetstagar-förhållande på något sätt är inblandat. Då skulle jag vilja be er ytterligare definiera vad ni menar med detta. Är det så snart anställningsförhållanden över huvud taget berörs som ni tycker att ni skall vara med på en kant, eller är det enbart när tjänster eller personer är utpekade? Hur drar ni gränsen mellan regeringen som arbetsgivare och regeringen som allmän beslutsfattare?

Jag har fäst mig vid att ni talar om statens beslut i olika roller, men det är inte bara fråga om beslut av regeringen, utan det är också fråga om förslag som sedan går vidare för beslut. Hur ofta är ni inkopplade på sådana frågor som sedan går vidare till riksdagen i form av propositioner?

Thomas Kihlberg: Jag kan delvis hålla med om att benämningen politisk demokrati blivit nästan ett slagord som egentligen inte har någon preciserad betydelse i det här sammanhanget. Man bör gå tillbaka till propositionen när det gäller detta begrepp. Där sades det att man inte skulle träffa kollektivavtal om sådana frågor som berör verksamhetens inriktning, mål, omfattning och kvalitet. Det är den delen som sedermera kommit att kallas för den politiska demokratins område. Naturligtvis är det riktigt att alla beslut som regeringen fattar ligger inom ramen för den politiska demokratin, men om man förstår att vi med gränsdragningen till den politiska demokratin menar att vi i varje fall inte vill sluta kollektivavtal om frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet, blir det kanske litet klarare.

Gränsdragningen för vad som ligger innanför arbetsgivar-arbetstagar-förhållandet skulle jag vilja påstå är olika inom olika arbetsmarknadssektorer. Vad gäller den statliga sektorn, som ju är aktuell här, hänvisar jag igen till vad arbetsdomstolen sade i TCO-S-domen. Man måste alltså försöka i varje enskilt fall att resonera sig fram till om staten fattar beslutet i egenskap av arbetsgivare. Vid den bedömningen kan man ta till sin hjälp den frågeställning som arbetsdomstolen också har uppställt, nämligen vilken grupp som är beslutets huvudsakliga adressat. Det är en rutin man fått lära

sig, att tänka i sådana banor. Jag vill påstå att det inte är några stora praktiska problem, även om det när man tänker abstrakt kan verka så. När man har enskilda frågor på bordet vållar det, i varje fall enligt vår uppfattning, inga praktiska svårigheter att bedöma huruvida de ligger innanför eller utanför förhållandet arbetsgivare–arbetstagare.

Den andra delen av frågan vill jag hänvisa till Per-Olof Oscarsson.

Per-Olof Oscarsson: Frågan gällde hur många propositioner som tas upp till behandling. Svaret är att förhandlingsrådet avgör vilka propositioner som vi har anledning att behandla, och det gör man på grundval av en bedömning om de berör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare.

Vår egen tolkning kan jag sammanfatta så att i den mån vi ser att propositionerna innehåller bitar som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare känner vi oss oförhindrade att ta upp de delarna till behandling.

Bertil Fiskesjö: Jag har en kompletterande fråga: Hur ser ni på medverkan i utredningsdirektiv, dels för interna utredningar inom departementen, dels för vanliga statliga utredningar?

Per-Olof Oscarsson: Direktiven till de vanliga statliga utredningarna går enligt kollektivavtal med förhandlingsrådet över till oss för kännedom eller information. Enligt min erfarenhet är det inte så många av de direktiven som blir föremål för förhandlingar. Jag tror det är endast undantagsvis som organisationerna påkallar förhandlingar.

När det gäller den andra typen av utredningar, departementsinterna utredningar, förekommer olika former. Ibland skrivs det direktiv, ibland inte. Mig veterligt har det inte förekommit någon förhandling om direktiv som har haft den karaktären.

Lars Ernestam: Jag skulle vilja ställa ett par frågor om handläggningstiderna för ärenden.

Anser ni att ni får ärendena – det gäller både information och förhandlingar – i rimlig tid?

Ni säger att ni under åren har kommit fram till en smidigare handläggning. Man utbildar alltså en praxis som innebär en smidigare hantering. Vad anser ni principiellt om handläggningstiden: Blir ärendena mycket försenade genom förhandlingsproceduren?

Per-Olof Oscarsson: Försenade i vilket avseende?

Lars Ernestam: I förhållande till om ärendena skulle löpa direkt utan förhandlingar. Ofta sägs det att hela handläggningen blir försenad genom förhandlingsapparaten. Hur upplever ni det?

Per-Olof Oscarsson: Jag börjar med den första frågan, som gällde om vi får ärendena i rimlig tid. Förhandlingsrundan i förhandlingsrådet skall ju ingå

som en naturlig del av beredningen i departementen. Organisationerna anser att de ibland får mycket litet tid på sig för handläggning. Vi känner oss stressade så till vida att vi redan vid första sammanträdet får veta att trycklov skall lämnas ett visst datum, vilket sätter press på organisationerna. Det har blivit bättre genom att förhandlingsrådet har haft löpande kontakter med departementen så att man kunnat lägga in förhandlingarna i sin ordinarie planering, men fortfarande finns det ärenden som vi skulle vilja ha längre tid på oss för att bereda. Jag hänvisar återigen till propositionerna om nedskärningar, men det kan gälla också andra ärenden.

Vad beträffar förseningarna vill jag säga att det finns statistik från förhandlingsrådet på hur lång tid handläggningen av ärendena tar. Jag vill minnas att de flesta ärendena är avklarade inom fem arbetsdagar – jag tror att Aldestam har relaterat det. Det är egentligen inte vi som skall avgöra om riksdagen får ärendena för sent, utan det får ni själva påpeka. Jag har litet svårt att svara på den frågan.

Thomas Kihlberg: Jag vill knyta an till den sista frågan. Det har ofta sagts under åren efter MBL:s tillkomst att MBL-hantering innebär en försening av besluten i all verksamhet, oavsett vilken arbetsmarknadssektor man talar om. Vi får väl se frågan så, att man måste acceptera att vi har fått en medbestämmandelag, som i något fall jämfört med tidigare *kan* innebära någon fördröjning av hanteringen, men den eventuella förseningen kan vägas upp av att man får ett fullständigare beslutsunderlag, vilket var en avsikt med MBL. Huruvida FHR-hantering skulle innebära någon försening tror jag att jag kan svara bestämt nej på. Alternativet skulle vara att man lade förhandlingarna någon annanstans under beredningen av ärendena, och jag kan inte se att det skulle gå snabbare så länge vi har medbestämmandelagen i dess nuvarande utformning.

Olle Svensson: Vi är medvetna om att det är en besvärlig gränsdragning som skall göras, och det är naturligt att det uppstår komplikationer. Jag förutsätter att det redan före den här lagstiftningen förekom samråd och medbestämmande. Hur ser de anställda på detta efter några års erfarenhet av lagen?

Per-Olof Oscarsson: Innan överläggningarna institutionaliserades sprang varje organisation för sig inom kansliet och försökte fiska fram så mycket de kunde. Det innebär att många förbund inriktade sig på att dammsuga vad som hände inom departementen och medvetet försökte styra sina resurser dit. Vissa förbund inom SACO/SR har sina medlemmar anställda nästan uteslutande inom staten, och för de förbunden är det oerhört viktigt vad som sker i riksdag och departement.

När hela proceduren formaliserades var det en positiv sak att man fick hjälp med att ta fram de intressanta ärendena och fick dem presenterade för sig. Det gjorde att vi inom organisationen kunde tillskapa en viss rutin för att

sprida ärendena till våra förbund och våra förbund kunde själva låta höra av sig i de avseenden de tyckte det fanns någonting som var intressant att följa.

Tidigare fick man inte den spridning inom organisationen av ett ärende som egentligen borde förekomma. Det positiva som MBL har fört med sig är den information man får från förhandlingsrådet om att någonting är på gång. När t. ex. utredningsdirektiv kommer vet vi att det har startats någonting som är intressant för oss. Vi får indikationer om hur vi skall följa ärendena på ett bättre sätt.

Birger Hagård: Ser ni någonting negativt i detta?

Per-Olof Oscarsson: Möjligen kan man säga att vi kommer in litet för sent i utarbetandet av propositioner som innehåller stora delar som berör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare. Jag kan nämna som exempel nedskärningen av socialstyrelsen. Där skulle vi velat komma in på ett litet tidigare stadium under beredningsarbetet. Men det uppvägdes senare i viss mån av att vi fick kontakt med den organisationskommitté som tillsattes för att verkställa propositionens idéer och innehåll.

Bertil Fiskesjö: Anser ni att den verksamhet ni bedriver gör någon nytta?

Per-Olof Oscarsson: Efter de år då jag har handskats med den här verksamheten måste svaret bli ja, trots att man hör en del kritik om att vi har svårt att komma fram med våra önskemål och yrkanden. Det händer rätt ofta att man får nej på sådant som man tycker självklart borde besvaras med ja, men då kan det komma med en viss fördröjning. Vi förhandlar kanske om vissa bitar i budgetpropositionen som rör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare och kan då få nej i förhandlingsomgången på vissa delar, men sedan kan det längre fram under budgetåret visa sig att det kommer ett regeringsbeslut som till viss del tillgodoser de yrkanden som vi tidigare har framfört.

Thomas Kihlberg: Jag tycker att man ibland kunde fundera på den här frågan ur en total aspekt. P.-O. Oscarsson har redovisat att vi tycker att MBL har inneburit nytta för oss, men någon gång borde också arbetsgivarna ställa sig frågan om inte MBL har inneburit nytta också för dem. Avsikten med förhandlingsreglerna i lagen var att arbetsgivarna skulle få ett kompletterande beslutsunderlag innan beslut fattades och att synpunkter från arbetstagar-na skulle erhållas i något så när organiserad form. Det är min bestämda uppfattning att MBL har inneburit fördelar även för våra motparter. Det har bekräftats genom ett antal undersökningar att många arbetsgivare tycker att de fått bättre beslutsunderlag, och om beslutsunderlaget är bättre får man väl anta att beslut och verkställighet har blivit bättre, enklare och bättre förankrade. Jag tycker att man på båda sidor ibland kan fundera över om inte MBL är någonting positivt.

Olle Svensson: Jag får tacka Per-Olof Oscarsson och Thomas Kihlberg för att ni velat ge oss information och svara på våra frågor.

Utfrågning av statssekreteraren Claes Örtendahl och rättschefen Lennart Aspegren, civildepartementet, den 19 januari 1984 angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden

Olle Svensson: Vi har som ett granskningsärende i konstitutionsutskottet i år tillämpningen av MBL i kanslihuset, och vi har haft en rad utfrågningar med företrädare för både arbetsgivar- och löntagarsidan. Det är en glädje för oss att i dag få lyssna till företrädare för civildepartementet. Jag hälsar statssekreteraren Claes Örtendahl och rättschefen Lennart Aspegren välkomna hit. Vi brukar ställa en hel del frågor, men det är vår praxis att de som vi bjudit in får börja. Jag lämnar ordet först till Claes Örtendahl.

Claes Örtendahl: Jag tänker först ge en kortfattad bakgrund till varför frågan om förhandlingsrådets ställning togs upp i budgetpropositionen föregående år.

När den socialdemokratiska regeringen tillträdde gjorde vi efter en kort tids erfarenheter av arbetet i förhandlingsrådet – det var för oss en nyhet i vissa avseenden – den bedömningen att den organisatoriska inplaceringen av förhandlingsarbetet i den totala arbetsprocessen i regeringen var tveksam. Beredningsarbetet i regeringskansliet innebär ju alltid ett system av successivt allt starkare bindningar till en viss lösning, innan frågan slutligen underställs regeringens samlade prövning. En form för förhandlingar pågår de facto mellan berörda finansintressen, berörda statsrådsberedningsintressen och berörda fackdepartementsintressen. När den processen är avklarad och man därefter övergår i ett förhandlingsskede med arbetstagarparten, är risken uppenbar att det är förenat med stora svårigheter att starta om beredningsprocessen utan mycket stora tidsförluster. Ja, det kanske t. o. m. finns risk för att man inte alls kommer fram till något resultat i det skedet av det politiska arbetet.

Det andra skälet till att vi vill aktualisera förhandlingsrådets ställning och arbetet i förhandlingsrådet var att det var allmänt sett önskvärt att efter en tid av erfarenheter av förhandlingsrådet få överväga om den formen verkligen varit bra och om regeringen möjligen skall anses ha en sådan ställning i statsskicket att en annan balans var lämplig än den som hade utformats i samband med att förhandlingsrådet introducerades efter MBL-förhandlingsreformens genomförande.

Det var dessa två skäl som gjorde att vi ville ta upp frågan och aktualisera den på något sätt.

När vi sedan resonerade om på vilket sätt arbetet med ett övervägande om förhandlingsrådet skulle ske i regeringskansliet var det en viktig utgångspunkt, att de anställda faktiskt har en legitim rätt att få kräva inflytande över sin arbetssituation också i den statliga förvaltningen. Uppenbart är att den rätten bara kan utövas om man också har någon form av kontakter,

överläggningar, diskussioner med företrädare för regeringskansliet och regeringen, om man inte genomför en mycket dramatisk och drastisk decentralisering av förvaltningsarbetet i statsförvaltningen. En så långt gående decentralisering tror jag knappast någonsin kommer att visa sig möjlig. Då finns det alltså alltid kvar ett intresse – ett legitimt intresse – för de fackliga parterna att utöva inflytande över arbetsgivar- och arbetstagarfrågor i samband med regeringsarbetet.

Den tredje punkt som låg till grund för vår diskussion var, att när ett övervägande av förhandlingsrådet skulle komma till stånd, borde det ske i kontakt med de anställdas organisationer. En möjlighet som vi därvid övervägde var att så småningom komma in i en förhandlingsprocess som eventuellt skulle kunna sluta i ett medbestämmandeavtal avseende just regeringskansliet och där då en del ombalanseringar av förhållandet arbetsgivare–arbetstagare och regering skulle kunna äga rum. Avtalsrörelsens särskilda förlopp under 1983, som ni möjligen erinrar er, medgav emellertid knappast några sådana överläggningar, utan andra frågor som var mer akuta fick ta överhanden när konflikter och annat stod för dörren.

När vi nu har ett delvis annat förhandlingsläge i avtalsrörelsen, där vi möjligen kan påräkna att förhandlingarna går ut på ett tvåårsavtal, tror jag att förutsättningarna är bättre för att den nödvändiga arbetsron skall existera för att diskussioner av det här slaget skall kunna föras mellan arbetsgivare och arbetstagare, där arbetsgivaren då mera direkt företräder regeringens speciella intressen i den här frågan. De värderingar som skall ligga till grund för det arbetet har bedömts vara ungefär följande:

1) Det måste förekomma former för inflytande från arbetstagsidan som rör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare också när regeringen är den part med vilken man skall överlägga.

2) Sådana former bör vara enkla till sin karaktär, lätta att tillämpa och rimliga i förhållande till sitt syfte. De skall alltså verkligen kunna medföra ett inflytande för arbetstagarna över sådana frågor som är av påtagligt intresse i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

3) I de diskussionerna bör regeringens särskilda position i statsskicket bli föremål för noggranna överväganden. Där anser vi det vara av stor vikt att få möjligheten att innan överläggningar inleds ta del av vad konstitutionsutskottet haft anledning att säga kring de här speciella frågorna. Vi avvaktar därför med stort intresse vad som kan framkomma i detta granskningsärendet.

Lennart Aspegren: Herr ordförande! Jag ber att få tacka för att jag har fått komma hit. Jag är rättschef i civildepartementet och arbetar alltså under Claes Örtendahl. Jag har sysslat med dessa frågor sedan 1969.

Jag har läst utskrifterna från de utfrågningar som förekommit här i konstitutionsutskottet med ledningen för förhandlingsrådet och företrädare för de statsanställdas huvudorganisationer. I det väsentliga håller jag med om

vad som därvid har sagts särskilt av Arne Aldestam och Ulf Werner men också av talesmännen för Statsanställdas förbund och TCO-S.

Enligt min mening är det således bra och fortfarande giltiga tankar som ligger bakom 1976 års arbetsrättsreform på den här punkten, nämligen att knyta an till en metod som använts sedan 1965/1966.

Det har alltså gällt att ta till vara det rikt förgrenade system av kontakter mellan kanslihuset och de fackliga organisationerna som har utvecklats efter 1965 års förhandlingsreform på det sättet att organisationerna i början på riksdagsåret fick en information om vilka propositioner som var tänkta att läggas fram. Sedan anmälde organisationerna intresse för en viss proposition och kände sig oförhindrade att vid överläggningar med departementet ta upp olika frågor. Det gällde naturligtvis främst personalfrågor.

I och med MBL har det fr. o. m. år 1977 – jag måste här ge en liten historik – blivit en mer renodlad koncentration på personalfrågorna, men i stort sett stöder sig metoderna på uttalanden i förhandlingsrättspropositionen 1965, som går ut på att statliga myndigheter bör ställa sig positiva, om statsanställda eller deras organisationer har grundade anspråk på att få framföra synpunkter och önskemål. Om man ser det på det viset, kan man väl säga att det system som vi har i dag i sina väsentliga delar har prövats i närmare 20 år.

Jag vill lämna det omdömet att, som jag har hört, den allmänna uppfattningen är att förhandlingsrådet (FHR) har gjort ett utomordentligt bra jobb i ofta sakligt mycket svåra frågor i tidspressade situationer. I en hel del fall har säkert behandlingen i FHR tillfört ärendena värdefulla synpunkter i sak och berikat underlaget för regeringens beslut.

Men efter dessa konstateranden är det också dags att peka på att det har kommit fram kritik under senaste tiden mot det här systemet – det är kritik både från departementshåll och från de statsanställdas organisationer. Kritiken går till stor del ut på att förfarandet i en del fall inte ter sig tillräckligt meningsfullt och att man kanske i större utsträckning än nu borde koncentrera sig på väsentligare och viktigare frågor. Facken tycker för sin del också att de kommer för sent in i behandlingen – så sent att de inte hinner påverka besluten i sak på det sätt som de skulle önska. De vill, som de säger, komma in på ett ”mer praktiskt sätt”, alltså innan man i regeringskansliet i alltför stor utsträckning redan har låst arbetsgivarens ståndpunkt.

Sedan finns det också kritik, ibland från annat håll, som pekar på ett faktum som är obestridligt, nämligen att alla departement i dag i praktiken inte följer den förutsatta och avtalade handläggningsordningen. En del departement tar sålunda egna kontakter under hand med facken eller tar emot kontakter från det hållet, alltså utanför de reguljära informations- och förhandlingskontakter som skall gå via förhandlingsrådet. Som jag, som skall beakta rättsliga synpunkter, måste se det är det självfallet inte bra med ett läge där man har *en* ordning på papperet och *en annan* i verkligheten.

Jag vill också lämna den lilla kommentaren till rättsläget i det mål som har skildrats för konstitutionsutskottet av Arne Aldestam att utgången i det

målet, som ju har uppmärksamrats mycket under utfrågningarna här, bestämdes med röstsiffrorna 4–3. Det har, såvitt jag kunnat finna, inte framhållits för utskottet, men så var det. Jag tillhörde själv arbetsdomstolens majoritet i det fallet, men jag vill ändå peka på att det i och för sig hade räckt att en enda ledamot hade haft en annan mening för att utgången skulle ha blivit den motsatta. Jag vill bara understryka detta.

Som jurist vill man gärna visa på den utredning som redan finns, och jag kan nämna att det har skrivits en bok av Torsten Seth och Gustav Svensson: Arbetstagarinflytande över regeringsbeslut. Det är en rättslig studie över verksamheten vid statens förhandlingsråd. Boken kom ut 1980 och är alltså inte någon nyhet. Jag vill baka peka på att den finns utan att nu på något sätt gå in på den.

Sammanfattningsvis, herr ordförande, vill jag säga att från min utgångspunkt, som ju är den rättsliga, så är tiden nu mogen för en analys av de gångna årens erfarenheter av MBL i regeringskansliet just på det sätt som Claes Örtendahl redan har angett. Alla är överens om att vad det gäller är att hitta praktiska former – helst mer praktiska än de nuvarande – för det hela. Utgångspunkten för en sådan analys skulle, utöver de sakliga och hanteringsmässiga utgångspunkterna, vara att man sökte ta till vara det bästa ur det system som tillämpades åren 1966–1976. Det var därför som jag uppehöll mig vid den tiden i början av mitt inlägg. Syftet skulle vara att förenkla kontakterna mellan kanslihuset och organisationerna och koncentrera dem till sådana frågor som är väsentliga från personalsynpunkt. En annan utgångspunkt som – det framgick också av vad Claes Örtendahl sa – det är särskilt angeläget att betona här i konstitutionsutskottet är regeringens alldeles unika ställning enligt regeringsformen, med ansvar inför riksdagen. Detta kommer i högsta grad in i bilden, eftersom det ansvaret självfallet också föreligger när regeringen företräder staten som arbetsgivare.

Bertil Fiskesjö: Jag tycker detta var intressanta redogörelser, som visar att ni funderar vidare i denna fråga och i banor som jag för min del tycker är riktiga. Problemen måste ju vara många ur principiell synpunkt – ett gäller den fråga som vi har tagit upp med andra som varit här hos utskottet, nämligen hur man skiljer ut frågor som kan sägas höra till statens roll som arbetsgivare från andra frågor. Hur ser ni på det delproblemet?

De som varit här tidigare har verkat vara ganska belåtna. De har sagt att det i praktiken inte har varit några större problem på den här punkten. Jag tycker att det är litet förvånande. Som jag ser det borde det finnas svårigheter här.

Om man håller sig till den allmänna arbetsrättsliga ordning som vi numera har i vårt land kan det finnas rimliga motiveringar för att arbetstagarorganisationerna kan förhandla om frågor som rör personalens arbetssituation, men jag skulle vilja fråga om man inte kan göra en distinktion mellan regeringen som förvaltningsorgan och regeringen som politiskt organ. Jag tycker att det

är en litet konstig ordning att ärenden som regeringen utarbetar i form av propositioner, som sedan skall gå till riksdagen och där ju riksdagen kan ändra hur den vill, skall vara föremål för förhandlingar med de anställda. Har ni tänkt på om det går att göra den här distinktionen och om den skulle vara meningsfull i praktiken?

Vi fick höra att ni har vissa sympatier för den ordning som tidigare gällde, och jag tycker också att den har mycket som talar för sig. Ingen vill ju utestänga organisationerna från insyn och inflytande i vårt land. Frågan är bara hur det hela skall ske. Här sades ju att alla departement inte följer förhandlingsordningen utan har kontakter med organisationerna när de tycker att de vill det och det är lämpligt. Det anser jag är en alldeles utmärkt ordning. Ingen vill naturligtvis förbjuda en departementschef att överlägga med vem som helst, inkl. organisationer. Det måste statsråden ha full frihet att göra precis när de önskar. En sådan ordning förefaller i varje fall mig mer praktikabel och meningsfull än ett system som tvingar fram förhandlingar i alla möjliga frågor. Det måste ju bli mycket av döda förhandlingar, där ingenting i sak händer utan bara ett antal människor är engagerade för att sitta runt ett bord.

Ja, detta var litet ostrukturerade synpunkter och någon fråga inlagd i dessa synpunkter.

Claes Örtendahl: Om jag får börja med frågan huruvida statens roll som arbetsgivare är tillfredsställande preciserad, så är det naturligtvis utomordentligt svårt att svara på den. Man kan säga att flertalet förhandlingssituationer – vare sig de gäller förhandlingar enligt medbestämmandelagen eller förhandlingar som skall leda fram till avtal eller andra förhandlingsresultat som gäller anställningsförmåner i en eller annan mening – kan innehålla mycket besvärliga gränsdragningsproblem till det som vi definierar som den politiska demokratin. Det är utomordentligt svårt att på något precist och generellt sätt avgränsa var den riktiga gränsen går mellan förhållandet arbetsgivare–arbetstagare och det som exklusivt skall anses tillhöra den politiska sfären. Det är möjligt att den gränsdragningsproblematiken är så svår att den enda praktikabla lösningen är att kunna hänskjuta frågan om var man skall anse att den politiska demokratin träds för när till en särskild nämnd på sätt som man nu förutsätts kunna göra. Detta är det svar jag för tillfället kan ge.

Däremot tror jag att man inom gruppen ärenden som hör till den politiska sfären verkligen skulle kunna utpeka vissa grupper av ärenden som exklusivt hör dit och i t. ex. ett medbestämmandeavtal uttala att dessa skall undantas från det ämnesområde som ställs till förhandlingsrådets eller något annat organs förfogande för överläggningar med arbetstagarparten. Det är en tänkbar väg att gå, men den precisa gränsen tror jag aldrig vi kommer att hitta. Det är t. o. m. möjligt att vi befinner oss i en situation där den precisa gränsen med tiden flyttas i den ena eller andra riktningen efter hand som

konstitutionell praxis utvecklas. Att så kan ske är ju något som vi fått uppleva under många år.

När det gäller frågan om man kan göra en praktisk avgränsning mellan regeringen som förvaltningsorgan och regeringen som politiskt organ, tror jag att det går att göra vissa sådana avgränsningar. Regeringen är ju en arbetsgivare för regeringskansliet, för att börja i den första och kanske enklaste änden. Därvidlag är det mycket sällsynt att man hamnar i en sådan situation att den politiska demokratin träds för när. Man skulle därmed kunna säga att de frågorna mera exklusivt hör till regeringen som förvaltningsorgan.

När det sedan gäller förhållandet till myndigheterna blir det återigen så, att det är tänkbart men alls icke säkert att man med något slags enumerationsprincip kan ange vissa frågor som exklusivt tillhör det politiska området. Men också där finns det alltid möjlighet att gränsdragningsproblem uppstår som bör lösas genom att man har en nämnd till sitt förfogande för sådana ställningstaganden. Jag har ingen långtgående optimistisk inställning till att det skall vara möjligt att i lagtextens eller författningstextens form fånga det exakta förhållandet och den exakta gränsdragningen mellan den politiska demokratin och arbetsgivare-arbetslagare-förhållandet.

Bertil Fiskesjö: En annan fråga gäller kostnadssidan. Har ni någon samlad uppfattning om vad MBL-arbetet kostar i fråga om personella insatser och pengar? Jag föreställer mig att det inte bara är förhandlingsrådet som måste sätta till tid och arbete på sådana här frågor utan även departementet.

Claes Örtendahl: Jag tror att det är näst intill omöjligt att svara på den frågan. Den innehåller väldigt besvärliga komplikationer. Den första komplikationen gäller: Var går avgränsningen till regeringskansliets kostnader och till myndigheternas kostnader? Det enda jag tror man kan säga är att hela kostnaden för MBL-instrumentet sannolikt är betydande. Men det är oerhört svårt att precisera hur betydande, därför att mycket av det arbete som utförs från arbetsgiversidan i MBL-förhandlingar – vare sig de sker inom regeringskansliet eller på annat ställe – utförs av befattningshavare som under alla omständigheter hade funnits. När man skall bedöma kostnaderna är det inte nödvändigt att man kan räkna alldeles så där benhårt i timmar i många av dessa angelägenheter, för antagligen hade de timmarna gått åt ändå. Det är inte nödvändigt att säga att andra frågor har fallit under bordet på grund av att man ägnat sig åt MBL-arbetet. Det är oerhört svårt att ge en riktigt rättvisande bild, men att det kostar pengar är uppenbart. Att de kostnaderna inte är små är också uppenbart.

Birger Hagård: Herr ordförande! Jag tycker att den gångna kvarten i denna utfrågning har varit intressantare än alla de tidigare utfrågningarna tillsammans. Jag har en känsla av att den bild som vi fått från organisationernas företrädare har varit rätt glättad. Jag har nästan fått ett intryck av att vi har

om inte den bästa av världar så dock näst intill. Man har varit väldigt nöjd, så nöjd att det har funnits anledning till misstänksamhet. Men vi har kanske varit oskickliga utfrågare som inte kunnat sticka håll på den glättade bilden. Nu får vi i varje fall klart för oss att det finns anledning att vara observanta och att det finns anledning att göra förändringar. Självfallet måste man då i departementet ha vårt fulla stöd, när man går vidare i dessa ansträngningar.

Jag skulle vilja spinna vidare på några av de frågeställningar som Bertil Fiskesjö tog upp. Vad som naturligtvis är mycket intressant är att kunna få en ungefärlig uppfattning om de resurser som avsätts för det här arbetet. Har man inom departementet tänkt att försöka göra någon sorts mindre undersökning under en avgränsad tid för att ändå få någonting av en likare i detta sammanhang? Det borde vara möjligt att göra en sådan undersökning. Eller skall man kanske koppla in våra forskningsresurser vid universiteten? Det är också en möjlighet i sammanhanget. Jag förmodar att man i vilket som helst av fallen inte kommer ifrån en viss irritation hos berörda tjänstemän, när man försöker uppskatta hur mycket tid som läggs ned på det hela. Det vore intressant att få en uppfattning om hur stora resurser som går åt.

Det framgick av vad Claes Örtendahl sa att man inte är benägen att ändra lagstiftningen utan att man snarare vill gå fram på den vägen att försöka få till stånd ett särskilt MBL-avtal. Om detta är rätt uppfattat vill jag ställa ytterligare en följdfråga:

Har Claes Örtendahl eller Lennart Aspegren möjlighet att för oss konkretisera hur ett sådant MBL-avtal från statens utgångspunkt borde se ut? Går det att säga något mer konkret om vilka huvudpunkter ni skulle vilja få in i ett sådant avtal?

Claes Örtendahl: Den utgångspunkt från regeringskansliets sida som jag markerade i diskussionerna är att i grunden måste läggas erkännandet av de statsanställdas legitima rätt att få påverka frågor som tillhör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare. Jag vill understryka att det nog inte är någon glättad bild från arbetstagarorganisationernas sida, eftersom det faktiskt finns en klar förståelse för problematiken och för att de fackliga organisationerna med hjälp av kollektivavtal vill försöka få fram ett MBL-avtal på samma sätt som vi gjorde när vi skrev MBA-S en gång i tiden. Det har också andra funktioner som gör att man kan föra förhandlingar om de statligt anställdas löner och anställningsförmåner. Med dessa erfarenheter tagna med i bild är det väldigt svårt att uttala sig om hur ett kollektivavtal skall se ut när det är färdigt. Som jag antydde kan man arbeta utifrån flera utgångspunkter. En möjlig väg att gå är att genom enumeration undanta vissa ärendegrupper. Det är en tänkbar möjlighet som man bör ställa frågor och diskutera kring för att på det viset göra en markering av regeringens särskilda ställning. Det är tänkbart att det kan vara en framkomlig väg, men man måste ändå få resonera om detta, eftersom det skall vara en förhandling direkt mellan båda parter innan vi börjar binda oss för några ståndpunkter.

En annan tänkbar väg är att försöka finna andra kontaktformer mellan regeringskansliet och de fackliga organisationerna. Det är som sagt en tänkbar men inte på något sätt självklar väg att gå i de diskussioner som i så fall skall följa. Jag tror att tiden får utvisa vilka vägar som är framkomliga och – om de är framkomliga – vad man kan nå för resultat.

Jag vill också gärna understryka att vi från vår synpunkt gärna vill se utgången av konstitutionsutskottets granskning av dessa frågor för att få en bild av riksdagens och konstitutionsutskottets uppfattning om den egentligen avgörande frågan, nämligen i vilken utsträckning regeringen skall anses inta en särställning i konstitutionen när det gäller att föra diskussioner om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. På den punkten är vi i den situationen att vi med stor spänning ser fram emot ert utlåtande.

Karin Ahrland: När det gäller kritiken av MBL-förfarandet sade Lennart Aspegren i tredje punkten att det i praktiken är så att alla departement inte följer den förutsatta arbetsordningen. En del tar kontakter själva. Jag tror att det var ungefär så du uttryckte det. Jag skulle vilja få texten litet utlagd kring den uppgiften. Vilket är skälet till dessa direktkontakter? Går det på det sättet vidare? Är det någonting som de departementen – vi kan bortse från vilka departement det är – alltid gör, eller är det någonting som de gör emellanåt? Jag skulle helt enkelt vilja ha en litet längre utläggning om punkten 3.

Jag har möjligen en reflektion när det gäller det som Claes Örtendahl sade om den precisa gränsen. Om man skulle kunna klara ut att göra en klar gränsdragning enligt en enumerationsprincip, finns det då ingen risk alls för att krav kan ställas på förhandlingar om allt annat som inte räknas upp? Kan man vara säker på att den risken inte finns?

Lennart Aspegren: Herr ordförande! På samma sätt som när det gäller kostnadsfrågan är det svårt att i efterhand utreda exakt vad som hänt och inte hänt på olika håll. Arne Aldestam har emellertid gjort ett försök och väl funnit att de flesta departement och departementstjänstemän följer den förhandlingsordning som gäller enligt avtal, men att det också finns en glidande skala av andra kontakter framför allt på en del departement – kontakter som man kanske haft sedan länge eller av någon anledning tycker är mer praktiska än ordningen att låta frågorna passera förhandlingsbordet. Detta är någonting som förekommit oberoende av de olika regeringar som suttit i kanslihuset. Det förekom även på den tid Karin Ahrland tillhörde regeringen. Dessa kontakter har naturligtvis litet olika omfattning. I en del fall är de nog rätt omfattande enligt vad jag har hört via förhandlingsrådet.

I en del fall är de kanske mer tillfälliga. När de förekommer, och framför allt när de förekommer omfattande och man går på djupet i en viss fråga, innebär det ju att de förhandlingar som sedan i alla fall skall äga rum i förhandlingsrådet ter sig mindre meningsfulla. Förhandlingsrådet ser det på det viset att det ibland är en fördel från arbetsgivarsynpunkt om man inte har

sådana kontakter. I varje fall ser man det så, som jag sa tidigare, att det inte kan anses tillfredsställande med en ordning på papperet och till vissa delar en helt annan ordning i praktiken. Bedömningen att det är så tror jag att jag kan stå för.

Yngve Nyquist: Med tanke på regeringens alldeles speciella ställning som både politiskt organ och förvaltande organ och på att vad man skall förhandla om gäller förhållandet arbetsgivare–arbetstagare frågar man sig om det verkligen är så som det har sagts i de statistiska uppgifter som presenterats tidigare, att det är ungefär 25 000 ärenden som passerar regeringskansliet och att 10 % av dessa ärenden blir föremål för förhandlingar. Om man skall sannoliketskalkylera förefaller 10 % vara ett mycket högt tal. Kan man, med hänsyn till de tre punkter som Claes Örtendahl beskrev och där den mellersta punkten handlade om enklare former, tänka sig att reducera antalet ärenden från 10 % till ett lägre antal? Jag har en allmän känsla av att 10 % av ärendena är ett jämförelsevis högt tal.

Claes Örtendahl: Om jag får börja med Karin Ahrlands fråga vill jag säga, att om man genomför en skarp gränsdragning och därmed ställer det som ligger på andra sidan denna skarpa gräns mera hämningslöst i en situation där det föreligger överläggnings- och förhandlingsskyldigheter, kan jag inte förstå annat än att allt övrigt tillhör den exklusivt politiska sfären. Problemet med en sådan skarp gräns blir då att den bör kunna förändras genom utvecklingen av konstitutionell praxis. Vi har ju en förhållandevis ny regeringsform. När jag läste statskunskap gällde fortfarande 1809 års regeringsform, enligt vilken Konungen ägde allena styra riket. Sedan har den ju i någon mån ändrats genom konstitutionell praxis. Vi får väl anta att även 1974 års regeringsform blir föremål för dylika glidningar på ett eller annat sätt. Då är naturligtvis sådana här utomordentligt precisa uttalanden i någon mån ett konstitutionellt problem. Det är väl ungefär vad jag kan säga – det är svårare att gå in i detalj.

När det gäller Yngve Nyquists fråga om möjligheterna att minska antalet ärenden som blir föremål för förhandlingar i förhandlingsrådet, vill jag säga att jag tror att det kan finnas möjlighet att minska antalet ärenden. Men vad som är mest angeläget att minska förekomsten av i förhandlingsrådet är måhända inte sådana ärenden som upptar den största numeriska volymen. Det är nämligen oftast så, att frågor som är mycket få till antalet är stora till volymen eller kvaliteten, om man får uttrycka det så. Det är där som gränsdragningen blir besvärlig. Jag är inte säker på att just åtgärden att minska antalet kan åstadkomma minskning av arbetet. Däremot tror jag att det kan finnas möjligheter att via en vidgad decentralisering av ärenden från regeringskansliet och till myndigheterna få en långt mera vittgående effekt på förhandlingsområdets arbete i detta avseende, eftersom väldigt många av de frågor om vilka förhandlingar upptas egentligen är så små och obetydliga att en decentralisering av dem till myndigheterna kan övervägas. Sådana

överväganden sker, och ett icke ringa antal ärenden har lämnat kanslihuset under de ett och ett halvt år som vi suttit i kanslihuset. Det arbetet fortsätter kontinuerligt.

Elisabeth Fleetwood: Herr ordförande! Min första fråga var densamma som den Karin Ahrlund ställde beträffande departement som inte följer bestämmelserna utan går förbi FHR. Jag tycker att det där ligger en stor del intressant problematik som man skulle vilja veta litet mer om. Vi har fått ett svar nu, och vi får fundera på det.

Hur ser ni på möjligheten att få fram ett MBL-avtal? Hurdan är förhandlingssituationen? Vilken tid skulle det ta? Kan ni kommentera detta?

Claes Örtendahl: Herr ordförande! Jag vet inte om det tillåts att säga som man bör säga i alla sådana här förhandlingssituationer: Blott Gud vet. Ungefär så ser det ut när man skall ge sig in i materia som är komplex och berör båda parter intressen. Jag vill gärna vara litet försiktig med prognosen.

Olle Svensson: Min talarlista upptar inte fler namn.

Med anledning av vad Birger Hagård sade om att vi kanske fått en delvis glättad bild när man från löntagarorganisationernas sida beskrivit situationen skulle jag vilja göra den kommentaren, att i ett skede när man står inför förhandlingar kanske det snarast rör sig om en viss försiktighet när det gäller att gå in på de knutar och svårigheter som kan finnas. Jag vill därför uttrycka min tacksamhet mot civildepartementet för att man visat denna öppenhet när det gäller regeringens avsikter. Naturligtvis faller det ett stort ansvar på konstitutionsutskottet, eftersom ni, som ni säger, med så stort intresse avvaktar vårt ställningstagande i detta granskningsärende. Jag tycker att denna frågestund har varit väldigt nyttig liksom den information som vi inledningsvis fick. Vi skall nu noga överväga detta.

Jag ber att få tacka er och förklarar denna hearing avslutad.

*Bilaga A 6***Utfrågning av generaldirektör Jan Freese och byråchef Nils Rydén, datainspektionen, den 23 februari 1984 angående regeringens praxis i dataärenden**

Olle Svensson: Jag hälsar företrädarna för datainspektionen välkomna. Vi har ett granskningsärende som berör er verksamhet, och utskottets ledamöter vill säkert ställa frågor, men först vill jag överlämna ordet till er.

Jan Freese: Vi har inte så mycket att säga, men jag kan inledningsvis nämna några ord om bakgrunden.

Alla i riksdagen har fått den här skriften i julas. Den skulle ha kommit i oktober men blev försenad. Här har vi sammanfattat våra erfarenheter i ett tioårsperspektiv.

Vi inbjöd våra medarbetare att säga vad de hade på hjärtat och inbjöd också en del utomstående att föra fram sina uppfattningar. Det är alltid bra för en organisation som har tio år på nacken att få reda på om den har börjat få kalk i lederna.

Man gör en del funderingar när man samlar ihop information i ett sådant perspektiv. En fråga som man alltid ställer sig är om man har följt intentionerna med lagstiftningen. Ibland undrar jag om vi har glidit för mycket på den lagstiftning som har satts i vår hand, särskilt när man ser hur få besvärärenden det har varit – inte mer än runt 120 och på datalagsområdet bara drygt hälften.

Det hänger ihop med den arbetsmetod vi har tillämpat att inte säga nej omedelbart utan försöka finna konstruktiva lösningar. Därför har det förekommit mycket få besvärärenden.

Det hade kanske varit bättre att få upp fler ärenden till prövning för att få en bättre ledning, men vi har också en strävan att inte ställa till alltför mycket besvär i regeringskansliet.

Vi har haft en styrelse med en bred sammansättning. Det har funnits en tanke bakom detta, att det inte skulle bli så många besvärärenden.

Något som vi märker i dagarna – det är kanske därför vi börjat fundera på om vi glidit på lagstiftningen – är en ökad klagomålsfrekvens. Vi har haft en 100-procentig ökning av klagomålen enligt datalagen de senaste åren. Vi märker en ökad registertrötthet hos allmänheten, som låter höra av sig mer spontant. Det kommer nästan varje dag brev och telefonsamtal både om detta och om alternativa lösningar och konstruktiva förslag om hur det borde vara.

Det är alla kategorier som låter höra av sig, även tidigare registerivrare. Jag talade i går i telefon med en tandläkarprofessor som började bli bekymrad över all registrering av hans personal.

Anders Björck: Avsikten med denna hearing är att vi skall få underlag för vår

granskning av regeringens praxis i datafrågor vi granskar ju inte datainspektionen.

Såvitt jag förstår förekommer det inte särskilt många överklaganden, men en hel del förekommer i alla fall. Min första fråga är hur ofta regeringen under det senaste året har upphävt datainspektionens beslut.

Nils Rydén: Jag har inte den statistiken med mig, men under det senaste året torde det vara 10–15 ofta ganska tunga ärenden där regeringen haft en annan uppfattning än datainspektionen. Det behöver inte vara så att man haft helt olika uppfattningar, utan man har kanske sett olika på vilka föreskrifter som behövs.

Jan Freese: Totalt rör det sig om 70-talet ärenden, och omkring hälften har ändrats under de tio åren.

Anders Björck: Finns det någon klar tendens i de ändringar som har gjorts? Kort sagt: Har regeringen i de grundläggande frågorna en annan bedömning än datainspektionen och – i så fall – vad går skillnaderna ut på? Jag förutsätter att vi inte behöver diskutera rena teknikaliteter, men har man gjort skärpningar eller lättnader?

Jan Freese: Man har väl snarast lättat. Det har varit en skiftande praxis, och det kan vara svårt att utläsa någonting exakt. På det här området är sällan två ärenden lika som bär.

Bengt Kindbom: Anders Björck ställde en fråga om det totala antalet besvärärenden. Vi har fått en redovisning i en promemoria som upprättats åt oss och som jag förmodar att ni har sett.

År 1974 var det ganska många besvärärenden. Det var naturligt, eftersom det var första året efter lagens tillkomst. Sedan låg antalet på mellan två och sju ärenden fram till 1981, då antalet plötsligt nästan fördubblades. Är det något särskilt som har inträffat som har gjort det angeläget för sökande att överklaga till regeringen?

Det tillämpas en sådan uppdelning att datainspektionen fattar beslut när det gäller register i allmänhet, och där man kan gå fram besvärsvägen, men när det gäller av regering och riksdag inrättade register kan man bara yttra sig. Det diskuterades mycket vid datalagens tillkomst och även senare hur man skulle göra med vad man kallade kungaregister.

Hur ser datainspektionen i dag på tillämpningen av bestämmelserna? Får ni yttra er i alla de ärendena, och har regering och riksdag beaktat era yttranden? Finns det några föreskrifter om detta?

Jan Freese: Jag kan inte säga att det hänt något speciellt som föranlett ökningen. Vi har inte skärpt vår praxis utan snarast har vi – som jag försökte antyda inledningsvis – glidit mot en ökad registrering.

När det gäller de register som statsmakterna fattar beslut om har man ibland glömt att invänta vårt yttrande och ibland har man kommit sent. De

fallen har samtidigt blivit mer frekventa. Ursprungligen var det tänkt att det mycket sällan skulle förekomma att personregister inrättades på detta sätt, men antalet har ökat med tiden.

Nils Rydén: Jag har haft anledning att studera detta litet, eftersom jag har sett promemorian, där det är en av huvudpunkterna.

Om man skall se saken i ett längre perspektiv vill jag säga att under de första åren av datainspektionens verksamhet, ungefär tiden 1973–1975, gjordes ett flertal missar. Det berodde såsom Jan Freese säger på att man var ovan vid lagstiftningen. Sedan fungerade det ganska bra fram till 1980.

Med anledning av promemorian har vi sett på vad som hänt under de två senaste åren. Jag har sökt med ljus och lykta efter sådana situationer där vi tycker att man inte har inhämtat datainspektionens yttrande på det sätt som datalagen förutsätter – då menar jag att vi skulle ha haft en reell möjlighet att framföra våra synpunkter.

Det finns exempel på att vi kommit in sent men fått yttra oss genom att vi fått delning, även om vi inte haft reella möjligheter att föra fram våra synpunkter.

Det har också förekommit att vi helt och hållet ställts utanför. Det har inte enbart berott på beslut av regeringen utan faktiskt också av riksdagen. I två fall har riksdagen under pågående session beslutat att register skall inrättas. Det ena fallet gällde ett mopedregister hos TSV. Egentligen borde man inte ha fattat ett sådant beslut utan att datainspektionen fått yttra sig.

Olle Svensson: Utskottet granskar regeringens handlande, inte riksdagens.

Nils Rydén: Det andra fallet gäller den terminalförbindelse som tullen skulle få etablera med polisens spaningsregister. Ett beslut fattades också om det utan att datainspektionen fick yttra sig. Det innebär en ganska viktig utvidgning av användningen av polisens register som beslutades utan att datainspektionen fick framföra sina synpunkter.

Sedan finns det också andra fall. Om ni är intresserade kan jag nämna vilken typ av situationer det är fråga om.

Förutom ärendet om fackföreningsavgifterna, där vi kom in på ett mycket sent stadium och i realiteten inte hade möjlighet att yttra oss, har vi konstaterat att det gäller en utvidgning av skatteregister där man tog in uppgifter beträffande gäldenärer och indrivningsresultat. Där konstaterade vi att det skett en ändring utan att man tagit kontakt med datainspektionen.

Ett annat exempel är samkörningen mellan AMS register och arbetslöshetskassornas register. Det ärendet ligger under datainspektionens prövning. Vi har konstaterat att detta har inrättats sedan lång tid tillbaka, och ärendet borde egentligen ha prövats långt tidigare.

Ett annat stort område som jag vill nämna är kronofogdarnas verksamhet. Där sker fortlöpande mycket utan att datainspektionen egentligen har möjlighet att komma med sina synpunkter. Detsamma gäller faktiskt

riksdagen. Vi har under lång tid begärt att man skall ha författningsstöd för kronofogdarnas ADB-verksamhet. Det har pågått en försöksverksamhet i nio år utan att riksdagen har tagit ställning till vad kronofogdarna skall registrera och lämna uppgift om. Där har vi inte heller fått vara med.

Anita Modin: Du nämnde samkörning mellan AMS och arbetslöshetskassornas register. Vad är det?

Nils Rydén: Vi har en ansökan inne som avser att man skall samköra AMS register med arbetslöshetskassornas register, och det förekommer förmodligen redan en sådan samkörning. Det gäller att man skall lämna meddelande till AMS beträffande sådana personer som bara har 50 dagar kvar av bidragstiden. Vi har en sådan ansökan inne, och det framgår att samkörningen har startats redan den 1 juli 1983.

Bengt Kindbom: Nils Rydén har svarat på några av de frågor jag hade tänkt ställa. Jag vill fortsätta med tullverkets register, som är upptaget i vår granskning. Om jag läst rätt har regeringen bifallit besvär från JK över ett beslut, men sedan står det ingenting i vår promemoria om fortsättningen. Finns det någon fortsättning över huvud taget?

Nils Rydén: Med tanke på vad som står i promemorian måste man börja från början. Det som beskrivs här är mitt inne i ärendet.

Tullverket har lämnat en ansökan till datainspektionen om att få föra ett spaningsregister med ADB. Vi blev litet förvånade. Vi ville se om detta stämde med tullverkets författningar. Då visade det sig att tullverket inte har någon författningsreglering, inte ens beträffande manuella register. Det är anmärkningsvärt, eftersom kriminalregister och polisregister sedan lång tid har varit författningsreglerade med avseende på vad man får lämna ut.

Vi tog kontakt med tullverket och sade att det inte är riktigt att datainspektionen skall bestämma det här, utan det bör Sveriges riksdag bestämma genom lagstiftning. På den punkten blev vi överens, så man tog tillbaka ansökan.

Men nu hade man investerat en hel del i datorer som står i Helsingborg, och tillsammans med statskontoret hade man iordningställt systemlösningar och program. Dessutom hade man dåligt utbildad personal. Man kom därför tillbaka till oss och frågade om man inte fick bedriva en försöksverksamhet för att utbilda personalen och testa att registren fungerar.

Det tyckte vi var rimligt, men vi var försiktiga och ville att man skulle göra en särskild anmälan om driftstart. Tanken var att vi skulle åka ned och se hur det fungerade. Vi gav föreskrifter om att man skulle ha en utarbetad säkerhetsorganisation och föreskrifter om betryggande säkerhetsåtgärder så att vi kunde vara helt säkra på att det inte skulle bli något integritetsintrång.

Men sedan tyckte JK att detta vara att föregripa regeringens beslut. Han överklagade, och regeringen gick så småningom på JK:s linje.

Det beslutet har vi haft svårt att tolka. Vi tycker inte det är rimligt att

regeringen föreskriver att man inte skall få bedriva försöksverksamhet på sådana myndighetsområden där regeringen senare skall fatta beslut om det definitiva inrättandet. Det strider mot vad regeringen har menat i andra sammanhang om att försöksverksamhet skall föregå beslut för att man skall få erfarenheter. Här tyckte den inte det och kunde inte tillåta försöksverksamhet. Där sade man att överväganden pågick i regeringskansliet beträffande ADB-baserat stöd till tullen över huvud taget. Fråga är om man skall tolka det så att ADB-stöd över huvud taget inte skall kunna ges till tullen.

Jan Freese: Jag vill lägga till att vi beträffande försöksverksamhet har motstridiga beslut att rätta oss efter. I tullärendet fanns det plötsligt ett register som ingen ville skrota, som samtidigt var helt oreglerat och som vi inte hade mandat att gå in i.

Bengt Kindbom: Jag har ytterligare fyra frågor och tar dem i en följd.

Jag har vid en genomläsning fäst mig vid att sökanden under mellantiden mellan DI:s beslut och regeringens har kunnat ändra sin ansökan så att det inte är exakt samma ärende som regeringen prövar. Hur ser ni på den saken? Borde regeringen då pröva ärendet eller låta det i sin helhet gå tillbaka till datainspektionen så att man där får pröva ärendet på det nya underlaget?

Datainspektionen har varit med på och är med på att man skall bedriva försöksverksamhet, men finns det några fall där det pågår försöksverksamhet, år ut och år in utan att det blir någon reglering? Försöksverksamhet bör ju pågå bara under en kortare tid.

Sedan gäller det tolkningen av "särskilda skäl". Enligt ett regeringsbeslut i anslutning till 4 § i datalagen är rationell försäkringsadministration ett särskilt skäl för att tillåta registrering. Hur ser ni på denna – som jag tolkar det vidgning av begreppet?

Vi har ett annat ärende till granskning som avser diarieföring och rättelser i diariet. Jag vill höra era synpunkter också på frågan om rättelse av personuppgift. Enligt datalagens förarbeten skall oriktig uppgift rättas utan dröjsmål, och man skall kunna kontrollera riktigheten av registren. På vilket sätt anser ni att sådana rättelser skall tillgå?

Jan Freese: Om jag börjar med ändringar under besvärstidens gång finns det naturligtvis nyanser, men åtminstone i ett par fall skulle vi ha kunnat undvika en onödig debatt. Jag tänker på de differentierade vårdavgifterna och på kontokortskommittén. Där hade sökandena under ärendets gång hunnit ändra sig så att uppfattningen låg mycket nära vår inställning till hur registrering skulle se ut. Hade vi fått ärendena tillbaka, hade vi förmodligen fattat ett likartat beslut som blev fallet genom besvärshanteringen, och vi hade sluppit den samhällsdebatt som ofta kommer i gång när våra beslut ventileras.

I frågan om försöksverksamhet finns det olika nyanser. Det ligger ofta i sakens natur att man måste få komma i gång med försök när det är fråga om

så stora investeringar. Ända sedan 1973 har vi därför varit ganska generösa med att acceptera försöksverksamhet.

Nils Rydén nämnde REX. Det har pågått en försöksverksamhet i nio år, och enligt mitt förmenande är det i längsta laget.

Vi har i varje fall aldrig tidigare tolkat det så att rationalitet och ekonomi skulle utgöra särskilda skäl, utan det är snarast andra saker som vi har haft att tillämpa. Där kan Nils Rydén kanske lämna en komplettering.

Frågan om rättelser i diaries är inte så lätt. Det finns alla möjliga rutiner i samhället för rättelse av dem. Om det förekommer en uppenbar felskrivning i en dom kan det rättas omedelbart om man tar kontakt med parterna. Man skriver då den riktiga uppgiften i kanten på domen. Har uppgiften redan gått in till rättsväsendets informationssystem kan det kassera den felaktiga registreringen och föra in den rätta.

Men här finns variationer. Med sjukjournaler kan man inte göra på samma sätt. Där kan man möjligen också stryka över en felaktig uppgift med en fin penna och lägga till den rätta. Det normala är att man bara markerar en rättelse i kanten och anger innehållet i rättelsen.

I många fall går rättelsen direkt in i ett datoriserat system. Där bör samma regler gälla. Dessutom kan det hända att den som har fått en felaktig registrering är berättigad till skadestånd. Man får inte fördärva bevismaterial för honom.

Det finns alltså nyanser. Det är inte bara att radera och att föra in en rättelse med stöd av datalagen, utan det gäller att hålla tungan rätt i munnen.

Nils Rydén: Jag har också uppmärksammat punkten på s. 26 om särskilda skäl och kommer ihåg att när vi fick beslutet var vi konfunderade om hur man skulle tolka det.

Om man vill tolka det extremt skulle man kunna säga att regeringen har menat att om det är rationellt att använda ADB, utgör det ett särskilt skäl för att använda ADB. Den tolkningen är orimlig, för då skulle man inte behöva ha någon datalag. Jag vet inte heller riktigt hur man skall tolka den.

Rättelser är en sak vi har anledning att fundera över med utgångspunkt från datalagens 8 §, som innehåller bestämmelser om skyldighet för registerföraren att rätta felaktiga uppgifter. Där, liksom när det gäller i stort sett alla paragrafer i datalagen, måste man utgå från ändamålet med registret.

Man kan skilja ut en kategori av diariesföringsregister där ändamålet är att man skall redovisa ett händelseförlopp. Jag stöder dem som anser att man inte kan ta bort en uppgift ur diariesföringsregister, eftersom man måste kunna rekonstruera ett händelseförlopp. Man skulle inte med stöd av datalagen kunna acceptera att ett sådant dataregister rättas genom att en uppgift tas bort.

Det vanligaste registret innehåller uppgifter om någon viss kategori, t. ex. värnpliktiga eller arbetssökande eller dem som innehar körkort eller pass eller licens enligt datalagen. Om man ser till ändamålet finner man att där

skall inte stå någon annan uppgift än om vilka som är värnpliktiga eller licensinnehavare osv. Ur ett aktivt fungerande register skall man ta bort uppgifter om sådana som inte tillhör den ifrågavarande kategorin.

Marie-Ann Johansson: Jag skulle vilja ha ytterligare kommentarer till några av de fall vi har fått beskrivna i promemorian. Det gäller åtminstone två fall där datainspektionen har nekat tillstånd och ansett att utlämnande av bl. a. ekonomiska uppgifter var att betrakta som kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen. Här har regeringen båda gångerna bifallit bolagens besvär och inte ansett att det var kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen, vilket tyder på att bestämmelserna inte är glasklara.

Den andra frågan gäller polisens spaningsregister, som har reglerats som en försöksverksamhet. Datainspektionen har ställt som villkor att man skall göra en utvärdering innan man utvidgar verksamheten, men enligt uppgift har registret utvidgat utan den förutsatta omprövningen hos datainspektionen.

Vad händer med det? Fortsätter man bara att köra registret? Jag har haft anledning att se litet på det registret. De lagar som reglerar det bygger på att det gäller ett manuellt register men nu är det ett dataregister. Jag vill veta om man nu måste komma in till datainspektionen eller kan fortsätta att köra.

Jan Freese: Vad gäller kreditupplysningslagen ser vi en marknadsutveckling som pågår på flera områden, också beträffande direktreklam. Man är intresserad av att få fram mer information för att selektera olika grupper. Till och från ser vi riskerna med att på det här sättet kringgå kreditupplysningslagen. Det är bl. a. detta som ligger bakom vår skrivning i det sammanhanget.

Sedan skall jag nämna något om spaningsregistret. Det finns många register som har reglerats för manuell förning eftersom de har kommit till långt före datatekniken. Där gäller kombinationen av en registerlagstiftning och datalagen. I vissa fall har det gjorts justeringar i sådan lagstiftning. Jag kommer ihåg att det i polisregisterlagen ursprungligen inte stod nämnt att datainspektionen borde ha tillgång till registerutdrag. Där har man gjort en justering.

Nils Rydén: Diskussionen om vad som är kreditupplysning gäller, förutom de två fall som nämndes, också de tre första ärendena, så det är i praktiken i fem ärenden frågan har varit uppe.

Om man ser på definitionen i kreditupplysningslagen av vad kreditupplysning är finner man att det inte råder någon tvekan om att det var fråga om kreditupplysning. Här lät man då ett annat ändamål tjäna som underlag för ställningstagandet.

Sedan har statsmakterna gjort den bedömningen att det inte är kreditupplysningsverksamhet och att kreditupplysningslagen inte är tillämplig. Jag kan inte ha någon uppfattning om det.

De andra avgörandena är kanske viktigare. Vi har där inte varit överens

om vad som är kreditupplysning. Regeringen har alltså en väsentligt liberalare inställning än datainspektionen till vilka uppgifter man kan tolerera i ett direktreklamregister. Regeringen tycker att man i ett direktreklamregister kan ha inkomstuppgifter och andra uppgifter av ekonomisk natur, till yttermera visso utan att de som berörs vet om det.

Vi har menat att man i ett direktreklamregister inte skall behöva ha fler uppgifter än i stort sett namn och adress för att kunna skicka ut reklamen.

Regeringen menar att man skall få ha uppgifter av ekonomisk natur och har alltså bl. a. accepterat att direktreklamföretag har inkomstuppgifter om oss utan att vi själva har vetskap om det. Regeringen tycker inte heller det är nödvändigt att informera de registrerade om att det finns inkomstuppgifter i direktreklamregistren. Där har vi haft olika uppfattningar.

Jag vet inte hurdan situationen är beträffande polisens allmänna spaningsregister – ASP – men framför allt tullens koppling till ASP gör att ASP under alla omständigheter måste regleras igen. Dels har det fattats beslut i riksdagen om att polisens spaningsregister skall ställas till tullens förfogande, dels har departementet beslutat om en särskild förordning om att man för försöksverksamheten i Helsingborg skall ha en särskild förbindelse till ASP. Vi har inte varit inblandade i det, eftersom vi inte fått avge något yttrande.

Marie-Ann Johansson: Jag fick inte svar på frågan om vad som händer om man kör över datainspektionen och utvidgar verksamheten utan att datainspektionen har fått göra en utvärdering. Finns det inga sanktionsbestämmelser? Finns det inga möjligheter för datainspektionen att gripa in?

Jan Freese: Vi kan alltid försöka göra en utvärdering själva, men det kan bli för tungt för oss.

Elisabeth Fleetwood: Jan Freese sade att ni hade motstridiga beslut att arbeta efter. Då skulle jag vilja fråga vilka som har fattat de besluten. Är det olika beslutsinstanser, eller är det samma beslutsinstanser där den ena handen inte vet vad den andra gör? Sådant händer ju, t. o. m. i det här huset.

Min andra fråga gäller samkörningen mellan AMS och arbetslöshetskassornas register. Den började den 1 juli, och ansökan kom in under hösten. Hur fick ni veta detta? Var det genom ansökningsförfarande, eller var det genom några egna åtgärder?

Jag ser i promemorian att det tar ungefär en månad att behandla ett sådant här ärende hos datainspektionen, och sedan ligger det hos regeringen i 3–15 månader. Jag trodde att det förarbete som ni gör är så genomgående att handläggningen kunde gå något snabbare. Vad är det som gör att det tar så lång tid att ni skulle behöva nio månader på er?

Jan Freese: De motstridiga besluten ligger i att man ibland har godtagit försöksverksamhet, ibland inte. Det kan finnas nyanser bakom detta, men vi har haft den inställningen att man måste få bedriva försöksverksamhet på de flesta av dessa områden med hänsyn till investeringarna.

Nils Rydén: Det kom in en ansökan den 23 november. På den blankett som man har använt som underlag står det att registret inrättades den 1 juli 1983. Det innebär att man har haft det under lång tid.

Jan Freese: Handläggningstiden hos oss är i genomsnitt en månad. Vi har längre handläggningstider i vissa ärenden, som kan vara svåra. Jag räknar inte besvärstiderna i månader och år, utan i regeringar. Det visar att det ibland är fråga om mycket svåra ärenden.

Anita Modin: Jag måste fråga litet mer om arbetslöshetskassorna. Vad är det för register som inrättades den 1 juli?

Nils Rydén: Jag vet egentligen inte mer än vad som står här. Någon som heter Lövdahl på AMS skriver:

”Sänder härmed kompletterande uppgifter till vår ansökan om tillstånd att samköra AMS arbetssökanderegister med arbetslöshetskassornas personregister. En sådan samkörning är nödvändig för att selektera fram de personer som riskerar att utförsäkras från kassorna trots att de i AMS register inte har särskilt lång sammanhängande arbetssökandetid. Ofta uppfyller dessa personer inte ens kraven för att vara 'långtidsarbetslös', en annan prioriterad grupp på AMS.”

Här står det att tidpunkten för inrättandet av registret är den 1 juli 1982.

Anita Modin: Av det kan man dra slutsatsen att det är någon form av register som AMS står för. Ni hade alltså inte vetskap om att det förekom en samkörning mellan kassorna och AMS. Tidigare sade du att ni visste om att det förekom en samkörning. Det var kanske en felsägning?

Nils Rydén: Under hand hade vi fått reda på det, men vi hade inga papper på det. Vi hade underhandskontakter, som jag inte riktigt kan beskriva. Ansökan kom rätt långt efteråt. På tjänstemannanivå har vi kontakt med AMS i många andra ärenden, och vi hade på känn att registret fanns, även om vi inte hade något papper på det.

Olle Svensson: Jag ber att få tacka för de upplysningar vi har fått som underlag för vårt granskningsarbete.

*Bilaga A 7.***Utfrågning av krigsmaterielinspektören konteramiral Carl Algernon den 23 februari 1984 angående vapenexport till Burma**

Olle Svensson: Vi hälsar krigsmaterielinspektör Algernon välkommen hit. Vi har ett ärende som berör din verksamhet. Det huvudsakliga syftet är att vi skall få ställa frågor, men vi brukar först lämna ordet till den vi inbjudit.

Carl Algernon: Jag tänkte lämna en kort presentation först av vad jag sysslar med och sedan av det vapensystem som det har varit fråga om i Burmaaffären och slutligen gå in på försäljningen.

Som krigsmaterielinspektör har jag två huvuduppgifter. Den ena är att vara kontrollmyndighet för den tillverkande försvarsindustrin. Det finns en särskild lagstiftning på det området. Försvarsindustrin måste alltså ha tillstånd för sin tillverkning, och dessutom skall den följa olika bestämmelser bl. a. om regelbunden rapportering om vad man tillverkar. Det är en uppgift som jag fullgör som egen myndighet. I den uppgiften ingår bl. a. sådana klassningsfrågor som varit aktuella under lång tid i samband med den kända containeraffären.

Den andra uppgiften är att vara beredningsorgan åt regeringen och utrikeshandelsministern i frågor som gäller krigsmaterielexport. Där är förutsättningarna sådana att alla krigsmaterielexportärenden skall godkännas av regeringen. Ärenden som gäller 97 % av den volym vi exporterar går till regeringen. En mindre del – det är fråga om mycket små ärenden, t. ex. export av jaktvapen och jaktammunition – delegeras till utrikeshandelsministern och ombesörjs av krigsmaterielinspektionen. Alla viktiga ärenden måste i princip godkännas av regeringen.

När ett sådant ärende kommer in följer man en viss tågordning. Man inhämtar regelmässigt remissyttrande från UD:s politiska avdelning, och UD gör en bedömning av den utrikespolitiska och inrikespolitiska situationen i det land det är fråga om. Ibland går remissen också till försvarsdepartementet och någon enstaka gång också till industridepartementet.

Försvarsdepartementet kan exempelvis bli inblandat om det är tveksamt om materielen över huvud taget skall få exporteras med hänsyn till det svenska försvaret. Det kan också finnas andra skäl som talar för att man breddar kretsen av remissinstanser, men i det normala fallet är det alltså i huvudsak politiska avdelningen i UD som yttrar sig och någon gång försvarsdepartementet.

När en industri förbereder en marknadsföring i ett land inhämtar den regelmässigt en underhandsförfrågan, om den får gå in i den marknaden, och en sådan förfrågan remitteras på samma sätt som jag nyss beskrev. UD:s politiska avdelning tar alltså hänsyn till de utrikes- och inrikespolitiska förhållandena som gäller det landet, och sedan ger man sitt svar till

krigsmaterielinspektionen, som för ärendet vidare till utrikeshandelsministern.

Det tar i regel mycket lång tid mellan en underhandsförfrågan och en leverans. Underhandsförfrågan följs av en marknadsföring i landet i fråga och så småningom kanske av förhandlingar om kontrakt och sedan leverans. När det gäller t. ex. större vapensystem från Bofors kan det vara fråga om sex-sju år. När det gäller ammunition eller mindre objekt, som tillverkas snabbt, kan det vara fråga om månader.

Sammanfattningsvis: Innan någon export till ett land kommer i fråga sker först en underhandsförfrågan. Den kan så småningom leda till att man får möjlighet att skriva ett kontrakt, och då sker regeringens ställningstagande. Industrin vet att regeringens beslut grundar sig på omständigheterna vid tidpunkten för leverans. Det betyder att industrin befinner sig i ett osäkerhetstillstånd eftersom man vet att den situation som råder när leverans strax skall ske är avgörande.

Detta var något om den allmänna uppläggningsen av den administrativa proceduren kring tillstånd. Jag skall strax komma in på den aktuella Burmaaffären, men dessförinnan tänkte jag presentera det vapensystem som har sålts till Burma.

Det är ett pansarvärnssystem som heter Carl Gustaf 84 mm pansarvärnssystem. Det är framtaget för mer än 20 år sedan för att täcka svenska arméns behov av ett vapensystem som är effektivt mot stridsvagnar och pansarfordon på medelräckvidd, 700–800 meters avstånd. På kortare håll använder man mindre vapen, och på längre håll använder man robotar. Det här är ett viktigt avståndsområde. Systemet Carl Gustaf bärs av två man. Den ene bär på en meterlång tub, och den andre soldaten bär ammunitionen.

Vapnet har tagits fram för att kunna bäras och hanteras i terrängen av en man med en ammunitionsbärare. Det är alltså lätt, väger 16 kg. Det är rekylfritt så att man kan skjuta från axeln på samma sätt som med ett vanligt mausegevär. Man har eftersträvat att kunna använda ganska grov ammunition som verkligen kan slå hål i en stridsvagns pansar. Genomträngningförmågan är upp till 140 mm pansar på 700 meters avstånd.

Till detta vapen finns olika typer av ammunition. Det finns pansarspränggranater som skall kunna tränga in i de kraftigaste bestyckade stridsvagnarna.

Nästa typ är spränggranater, som används av länder som inte är utsatta för något starkare hot från motståndare med stridsvagnar och som vill bekämpa pansarvagnar och mindre bandstridsfordon.

Vidare finns det rök- och lysammunition. Rökammunitionen används till rökridåer som förhindrar insyn eller försvårar framryckning. Lysammunitionen gör att man på natten kan belysa ett område med 500 meters diameter kontinuerligt genom att man skjuter lysskott varje minut. Sedan finns det också övningsammunition.

Det här vapnet har sedan det togs fram i Sverige varit efterfrågat på export

och sålts till ett 20-tal länder. Det och Bofors 40 mm luftvärnskanon är de två stora svenska exportobjekten.

Man håller nu på att ta fram en ny version av samma vapen som väger bara hälften så mycket. Tekniken ger möjligheter att med glasfiber få ned vikten.

Jag kommer så över till Burmaaffären. Jag vill först säga att förenade fabriksverken flera gånger under vårens lopp har gjort förhandsförfrågningar om export till Burma och fått nej varje gång.

I september 1982 begärde man ännu en gång att få demonstrera två Carl Gustaf-vapen i Burma. Framställningen gick på det sätt jag beskrivit till utrikesdepartementets politiska avdelning för att prövas, och där ställde man sig efter samråd positiv till att det kunde ske. Vapnen sändes i september 1982 till Burma. Demonstrationerna fungerade uppenbarligen bra, och efter bara en månad var FFV i gång med förhandlingar om köp av ett antal vapen med ammunition.

I november var denna affär inom räckhåll för FFV, som kom igen till krigsmaterielinspektionen med en begäran om tillstånd. Framställningen remitterades till utrikesdepartementets politiska avdelning, som ägnade nästan en månad åt olika analyser och åt att skaffa in ytterligare kompletterande information om läget och utvecklingen i Burma.

Den 3 december hade polchefen ärendet uppe i samrådsgruppen i UD, som träffas regelbundet ett par gånger i veckan, men fann att ärendet borde underställas utrikesnämnden för prövning. Parallellt med Burmaaffären kom också en förfrågan om Nepal, och båda de ärendena ville man ta upp i utrikesnämnden.

Det bestämdes då att man skulle tillfråga mig om tidsförhållandena för FFV:s del i Burma. Jag talade med generaldirektören, och det visade sig att man hade gjort upp kontrakt med förbehåll att regeringen måste godkänna affären. Det fanns bötesklausuler som skulle utlösas om leveransen kom senare än kontraktet föreskrev. Det var i slutet på december detta skulle ske om regeringen godkände affären.

Ärendet togs på nytt upp i politiska avdelningen, som bestämde sig för att hämta in ytterligare en omgång material inte bara från vår ambassad i Kuala Lumpur utan också från London och Washington. Det skedde i början av december. Slutligen kom ärendet upp den 16 december, och då avgjordes det positivt av regeringen. Utrikesnämnden sammanträdde den 14 januari, och där togs såväl Nepal- som Burmaärendena upp som en anmälan. Det är händelseförloppet.

Marie-Ann Johansson: Det var en fyllig redovisning, så mina frågor blir inte särskilt många, men det är några saker jag vill fråga om.

Det gäller först bötesklausulen. Man kunde alltså inte vänta med tillstånd, eftersom i så fall en bötesklausul hade utlösts. Betyder det att man först tecknar ett avtal och sedan söker tillstånd? Är det vanligt att man tecknar ett

avtal som sätter press på regeringen att avgöra ett ärende i kanske en annan riktning än man helst velat göra?

Carl Algernon: Ja, det är vanligt att ett kontrakt med industrin innehåller ett förbehåll på slutet om att affären kräver regeringens godkännande.

Bötesklausuler förekommer väl också, men jag har i varje fall inte under mina tre år träffat på att de har påverkat ett ärendes behandling någon gång tidigare – och inte heller här skulle jag vilja säga. Vad man tog reda på var att om man väntade med beslutet ytterligare en månad, skulle det vara förenat med böter. Jag tror inte att det egentligen påverkade regeringen, men den saken kan jag inte uttala mig om.

Svaret på frågan är alltså att det är olika men att det kan förekomma bötesklausuler vid leveranser som kommer senare än efter ett visst datum.

Marie-Ann Johansson: Det förekommer inre väpnade oroligheter i Burma. Såvitt jag förstår har man från början fått nej vid förhandsförfrågningar från FFV men har nu fått positiva förhandsbesked både när man skulle skicka demonstrationsexemplar och beträffande själva vapenexporten.

”Inre väpnade oroligheter” – det kan variera snabbt. Enligt vad jag kan minnas från de handlingar jag tagit del av återoppar man tillståndet för demonstrationsexemplar i sin begäran om export. Det verkar förvånande, och jag vill höra en kommentar. Även om man fick tillstånd i september behöver det inte betyda att man skulle få det i december.

Carl Algernon: Det tycker jag är riktigt. Dessa mycket långtgående undersökningar som gjorts av utrikesdepartementets politiska avdelning tyder jag så att man ville skaffa förnyat underlag för att klarlägga om man kunde sända materielen.

Nu ankommer det väl mindre på mig än på utrikesdepartementets politiska avdelning att göra uttalanden om oroligheterna och den mycket speciella situation som råder i Burma, men det är riktigt att läget under många år har varit sådant att man inte har velat gå in där, och det är detta som föranlett avslagen. Jag tror möjligen att läget förändrades 1980–1981 när de kinesiska leveranserna av vapen till BCP – Burma Communist Party – upphörde. Det kan ha legat mer i vågskålen.

Marie-Ann Johansson: Har du någon uppfattning om när de förhandsförfrågningar har gjorts som man fått nej på?

Carl Algernon: Självt hade jag en så sent som våren 1982. Det gällde en förfrågan från FFV. Där räckte det med att jag kontrollerade med utrikesdepartementets politiska avdelning för att finna att liksom tidigare någon export inte borde komma i fråga. Jag tror det var i mars 1982.

Marie-Ann Johansson: Jag har en fråga om vilka åtaganden Sverige har gjort utöver själva vapenleveransen till Burma, t. ex. när det gäller reservdelar och

ammunition. Vilka möjligheter har man att avbryta leveranserna om läget i Burma skulle ändras, vilket ju kan ske snabbt?

Carl Algernon: Om något händer som berör de fyra kriterier som är vägledande för bedömningen om man skall exportera, finns alla möjligheter för regeringen att stoppa exporten. Till ett vapen kan det behövas ammunition och reservdelar, och vår lagstiftning förutsätter att det kan förekomma ett flöde av sådana saker, även om landet i fråga kommer i krig.

Detta har naturligtvis att göra med tilltron till den svenska försvarsindustrins trovärdighet som leverantör. Men kommer en ny förfrågan från Burma, tar man ställning till de förutsättningar som gäller i situationen då.

Marie-Ann Johansson: Enligt vad jag förstår skickar man inte löpande leveranser av ammunition.

Carl Algernon: Nej. Den här leveransen har skett vid två tillfällen, i januari 1983 och – om jag minns rätt – i augusti. Ungefär halva leveransen gick vid årsskiftet och resten ett halvår senare.

Marie-Ann Johansson: Gjordes det då också en politisk bedömning?

Carl Algernon: Man fick tillstånd första gången av regeringen till en utförsel fram till den 1 juli 1983. Strax före den 1 juli 1983 kom FFV igen och begärde att få förlängd tid för leverans till den 1 april 1984. Sådant händer ganska ofta när det blir någon störning. En sådan förlängning av tillståndet medgavs av regeringen och strax efteråt – jag tror det var i juli – ägde den andra leveransen rum.

Marie-Ann Johansson: Hur kan regeringen ge ett sådant tillstånd? Du sade att den politiska bedömningen gäller läget när leverans sker. Man kan inte veta i december hurdant läget är i Burma i juli året därpå.

Carl Algernon: Leveransen av ett vapensystem tar lång tid, om det är en stor leverans, och den kan vara uppdelad. Man gör en bedömning av de förhållanden som råder när den första leveransen skall ske. Det är rutin att tillstånd ges bara för en begränsad tid, exempelvis ett halvår. Räcker inte den tiden – tanken är att leveransen skall ske under den tiden – kommer ärendet på nytt upp i regeringen precis som i detta fall.

Marie-Ann Johansson: Jag väntar med att ställa frågor om den politiska bedömningen angående inre väpnade oroligheter tills vi har utrikesministern här.

Lars Ernestam: Jag har en mera allmän fråga om vapenexport, och den kanske tangerar de frågor som UD skulle svara på.

Är det allmänt med vapenexport till länder där det pågår långvarigt inbördeskrig? Hur var det med vapenexport till Irak? Jag bortser då från tiden för kriget mellan Iran och Irak. Under en period dessförinnan förekom

det inbördeskrig i Irak mot kurderna. Kurderna står i samma förhållande till majoritetsfolket som karen i förhållande till majoritetsfolket i Burma. Pågick det vapenexport från Sverige till Irak under perioden?

Carl Algernon: Jag måste tillstå att jag inte kan svara exakt. Mig veterligt har vi över huvud taget icke exporterat krigsmateriel till Irak, och det har i varje fall inte skett under de tre år som jag kan överblicka – under de tre åren har det varit krig. Vad som hänt innan kan jag inte uttala mig om. Vår enda vapenexport till Mellersta Östern gick till Iran tidigare, långt före de oroligheter som pågår nu.

Lars Ernestam: Iran är också ett intressant land i detta avseende. Jag avser då inte den period av krigstillstånd som råder nu. Även i Iran förekom tidvis en form av inbördeskrig mellan kurderna och majoritetsbefolkningen, även om det kanske inte var lika uttalat som i Irak. Men det förekom tydligen vapenexport till Iran.

Carl Algernon: Jag törs inte uttala mig om de utrikespolitiska bedömningarna i det fallet. I Iran har Bofors varit engagerat ända sedan 1950-talet.

Lars Ernestam: Finns det andra länder där man kan tänka sig en parallell situation när det gäller vapenexporten till situationen i Burma vad beträffar de inre förhållandena?

Carl Algernon: Ett av kriterierna för svensk vapenexport är att det inte får pågå inre väpnade oroligheter i det land vi exporterar till. Därför kan jag väl säga att sådana länder skulle vara uteslutna från svensk vapenexport.

Sedan är det naturligtvis en fråga om hur man definierar inre väpnade oroligheter, men där kommer jag in på något som jag inte bör uttala mig om.

Olle Svensson: Med tanke på vad Marie-Ann Johansson sade vill jag påpeka att det inte är utrikesministern som är föredragande i dessa ärenden, utan utrikeshandelsminister Hellström.

Carl Algernon: Under fjärde kvartalet 1982, när detta utspelade sig, var Lennart Bodström såväl utrikeshandelsminister som utrikesminister. Carl Johan Åberg var statssekreterare på den blivande utrikeshandelsavdelningen. Lennart Bodström var föredragande i regeringen av ärenden på detta område under det kvartalet.

Sven-Erik Nordin: Det är känt för utskottet att det är utomordentligt svårt att hitta kriterier för bedömning av vad som är inre väpnade oroligheter. Det måste alltid bli en bedömningsfråga. Burma är i det fallet ett bra åskådnings-exempel. Det är ett nytt land för vapenexport från Sverige.

Förekommer det, när det blir fråga om att ta upp export till ett land av den här typen, att vår ambassad specialbevakar det landet för att man verkligen skall känna sig övertygad om att en bedömning som man gjort ett halvår tidigare fortfarande är hållbar? Sedan man en gång har börjat exportera till

ett land får man alltid räkna med att det uppstår nya förfrågningar, det kan gälla en kontinuerlig export av ammunition, men det kan också röra sig om ytterligare vapenleveranser.

Vi har här att göra med två grupper av länder. Den ena gruppen är neutrala länder i Europa, som inte är något problem. Med dem löper handeln kontinuerligt, och vi har samarbetsavtal med vissa av dessa länder. Men det finns också länder av samma typ som Burma. Ågnar man någon speciell bevakning åt sådana länders inre förhållanden när man, som fallet var här, prövar en första affär?

Carl Algernon: Ja. Vi har ambassadör Rösjö i Malaysia, som är sidoackrediterad i Burma. Han gör frekventa besök i Burma, och jag utgår från att han följer utvecklingen där med särskilt intresse. Men återigen: Han är utrikesministerns man. Här kan ju komma förnyade förfrågningar om ammunitionsleveranser. Den bild som vi nyss talade om är naturlig, att från länder till vilka vi har levererat ett vapensystem kommer förr eller senare en begäran om ytterligare leveranser av ammunition.

Min bedömning är att svaret är ja, att man gör detta.

Anders Björck: Algernon sade att 97 % av besluten avseende krigsmaterielexport gäller frågor som regeringen formellt tar ställning till och där det alltså inte förekommer någon delegation till utrikeshandelsministern. Får jag mot bakgrund av detta ställa en fråga, om det vid något tillfälle har förekommit att krigsmaterielinspektionen gjort en föredragning inför hela regeringen, t. ex. i en allmän beredning, och har det vid något tillfälle som Algernon känner till förekommit någon allmän diskussion med hela regeringen om principerna för krigsmaterielexport?

Carl Algernon: Jag kan överblicka tre år, och vad beträffar den tiden är mitt svar nej. Jag har alltså inte gjort eller deltagit i någon föredragning. Jag kan nämna ett exempel som nyligen varit aktuellt, nämligen Indiens eventuella köp av fälthaubitser från Bofors. Jag är på det klara med att det ärendet har varit uppe ett antal gånger i regeringen i dess helhet, och det har varit uppe i utrikesnämnden två eller tre gånger. Vad beträffar den typen av stora ärenden utgår jag från att så är fallet.

Anders Björck: De politiska bedömningarna görs inte av krigsmaterielinspektionen, om jag har förstått rätt, utan i första hand av utrikesdepartementet och dess politiska avdelning. Det underlag som politiska avdelningen har till sitt förfogande utgörs huvudsakligen av rapporter från ambassadörerna i de aktuella länderna – eller om de är sidoackrediterade. Får krigsmaterielinspektionen del av denna rapportering in extenso?

Carl Algernon: Jag tror jag får det i de flesta fall. Det förekommer ibland en ganska omfattande notväxling. Det är i varje fall den politiska avdelningens

ambition. Vad gäller exemplet med Burma har telegrammen också kommit till krigsmaterielinspektionen.

Anders Björck: Förekommer det att krigsmaterielinspektionen har en annan uppfattning vad avser de politiska riskerna, eller följer ni normalt helt och hållet de bedömningar som görs av utrikesdepartementet?

Carl Algernon: I vissa fall har det varit en del skiljaktigheter i uppfattningen. Det är ofta en dialog. Ibland önskar vi få upp ärenden i utrikesnämnden litet tidigare än regeringen vill. Det kan som i det här fallet förekomma en spegelbild, så att man inte kan eller inte önskar invänta utrikesnämndens sammanträde. Men allmänt sett är ju vår exportmarknad sådan att vi håller oss till stabila länder, som vi haft affärer med sedan lång tid och där det har byggts upp ett förtroende för Sverige som leverantör.

Antalet länder utanför Europa är ganska litet, och det är sällan det kommer upp några nya länder i det här avseendet. Jag vill understryka att det underlättar proceduren visavi försvarsindustrin att man håller sig till länder där man är ganska säker på att utvecklingen är stabil. Man vill inte komma i en sådan situation att en leverans behöver avbrytas eller en kommande leverans inställas.

Olle Svensson: Jag tror inte vi har fler frågor. Jag ber då att få tacka krigsmaterielinspektören för den information som vi har fått och som underlättar vår granskning.

*Bilaga A 8***Utfrågning av statsminister Olof Palme den 6 mars 1984 angående***dels a) Gränsdragningsförhandlingar med Danmark**dels b) Praxis beträffande redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav**dels c) Utnämningen av statsråd till visst ämbete**dels d) Viss utrikespolitisk rapportering och riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA våren 1983*

Olle Svensson: Jag hälsar välkommen statsminister Olof Palme, som har lovat att ställa upp för en utfrågning som skall ge oss kompletterande material i några granskningsärenden.

Om vi kommer in på frågor som skall hemlighållas vill jag erinra om § 15 i riksdagsordningen, som föreskriver att ledamöter, suppleanter och tjänstemän i ett riksdagsutskott inte får obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till en främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Vi gör som vanligt så att vi noterar vad som sägs under frågestunden och skickar ut referatet för justering till den som utfrågas.

a) Gränsdragningsförhandlingar med Danmark

Anders Björck: Jag skulle vilja ställa några frågor som gäller den s.k. Hesselökonflikten.

Den första frågan är: Varför tog det så lång tid för det brev som skickades från statsministern till hans danska kollega? Var det uteslutande tekniska problem i samband med transporter? Hade det enligt statsministerns uppfattning kunnat ske på ett snabbare sätt?

Olof Palme: Det reella överlämnandet av brevet skedde så snabbt som man rimligen kan begära. Den 22 juli fastställdes innehållet i brevet, och samma dag överfördes det per telex till svenska ambassaden i Köpenhamn. Samma dag gick den svenska ambassadören upp till statsministerns kansli i Danmark och överlämnade det till statsministerns utrikespolitiska rådgivare. Det var enligt den praxis som gäller det faktiska överlämnandet.

Jag var då på semester. Så småningom skickades brevet över till mig på Fårö för underskrift men det ställdes inga krav på speciell snabbhet i det fallet.

Av en ren slump hade vi vid samma tid en brevväxling med den amerikanska presidenten Ronald Reagan. Den 6 september tog jag emot ambassadör Forsberg, som till mig överlämnade ett telex med ett brev, ej underskrivet från president Ronald Reagan, som gällde kärnvapenspridning.

Det var utfärdat i Vita huset den 19 augusti, men den 6 september överlämnades det till mig. Det besvarades av mig den 27 september i positiva

ordalag. Jag skrev att vi har i stort sett samma uppfattning som den amerikanska regeringen om nödvändigheten av att förhindra kärnvapenspridning.

Den 10 oktober anlände Reagans brev till mitt kontor med underskrift, men då var ärendet sedan länge utagerat – jag hade fått hans brev, och jag hade svarat. Det var ingen som sade till mig att Reagans brev hade kommit, utan det gick bara in i arkivet.

Det är på det sättet det går till nu för tiden. Man måste utnyttja moderna kommunikationer, och då utnyttjar man telex eller kodade telegram. För att markera att det verkligen kommer fram går ambassadören i vederbörande land upp och överlämnar det, helst till vederbörande själv. Så småningom kommer med mer traditionella metoder ett högtidligt underskrivet brev.

Danskarna valde i det här fallet att göra en historia av att de inte hade fått det utskrivna brevet. Jag anser att detta är svepskäl.

Varför hade vi bråttom, varför måste mitt brev till Schlüter fram snabbt? Jo, vi hade fått reda på att man tänkte börja provborrningarna den 1 augusti. Alltså fick vi fram ett brev med all snabbhet redan den 22 juli. Det formella, underskrivna brevet, anlände den 3 augusti. Då kunde den danska regeringen säga att om mitt meddelande hade kommit innan man började borra hade man kunnat inställa borringarna, men om mitt brev kom fram den 3 augusti då man redan inlett borringarna kunde man inte stoppa dem.

Sammanfattningsvis: Det väsentliga för mig är att innehållet i mitt budskap på traditionellt diplomatiskt sätt överlämnades till adressaten så snabbt. Sedan är det inte någon avgörande fråga när det formellt utskrivna brevet framkom till adressaten.

Anders Björck: Det var i och för sig trevligt att höra att statsministern åberopar Ronald Reagan som mönster för hur man skall handla i sådana här ärenden.

Jag vill ställa två kompletterande frågor. Den ena är: Ansåg inte statsministern att det här var så viktigt – brådskan nämdes, och man skulle sätta i gång bara några veckor senare – att det hade varit motiverat med någon form av telefonkontakt med den danske statsministerkollegan eller den danska regeringen? Det var ändå en viktig fråga.

Olof Palme: Javisst. Det övervägde jag, men det är inte så lätt. Hade jag varit i tjänst på mitt ämbetsrum hade jag förmodligen ringt, men jag har av flera skäl – bl. a. av polisen framförda säkerhetsskäl – en viss motvilja mot att ringa från Fårö. Telefontrafiken går på kabel, och gotlandssamtal kan avlyssnas. Jag är mycket försiktig med det och överväger att använda scrambler i framtiden.

Det förekommer ytterligt sällan att man skriver personliga budskap från statsminister till statsminister i Norden, budskap som ambassadören personligen överlämnar på kontoret. Under de omständigheter som förelåg

betraktade jag det som nästan självklart att vi skulle få en förhandling, och då var detta en tillräcklig markering.

Anders Björck: Jag har ytterligare en fråga: Anser statsministern att det i dag finns en tillfredsställande ordning för att bevaka att sådana här saker icke återupprepas? Det finns även andra grannländer med vilka vi har oreglerade gränser. Finns det i dag rutiner som gör att man i de berörda länderna har instruktioner att följa utvecklingen och omedelbart rapportera sådana här saker direkt till den svenska statsledningen? Det visade sig ta ganska lång tid att få reda på vad som var på gång i Danmark genom att tidningsurklippen kom på villovägar.

Olof Palme: Jag menar att vi fick en utomordentlig lösning. Dispyten hade det konstruktiva med sig att vi på tre månader löste alla utestående gränsproblem med Danmark, som vi hade diskuterat under lång tid.

En annan positiv sak var att vi tog i så hårt för att markera att man för framtiden måste följa folkrättens regler och icke egenmäktigt hantera omstridda områden eller företa verksamheter där utan medgivande från den andra parten. Jag har sagt många gånger att om danskarna hade begärt att få provborra i det omstridda området, hade vi självfallet sagt ja – varför skulle vi inte det? Att de gjorde det utan att ta kontakt med den svenska regeringen var det ur vår synpunkt förgrifliga.

Man har sagt att det hade varit möjligt att utläsa av de handlingar som överlämnats till svenska ambassaden någon gång på våren. Om man tillräckligt besiktigar bilaga 2, sid. 69, kan man nog ana att danskarna tänkte ge koncession i det omstridda området. Det var väl närmast minister Göran Zetterqvist på den svenska ambassaden i Köpenhamn som var ansvarig – han var tidigare på pressbyrån under Karin Söders tid. Men det är nästan omöjligt att begära att han skulle klara en sådan sak.

Vi reagerade så hårt för att visa att om något annat land möjligen skulle överväga att vidta åtgärder som berör omstridda områden, så kommer den svenska reaktionen att bli kraftig. Dessutom är jag övertygad om att svenska UD-tjänstemän håller ögonen öppna för alla sådana eventualiteter.

Det är det andra goda som dispyten om detta område har fört med sig.

Anders Björck: Statsministern säger att man var tvungen att ta i hårt. Anser statsministern, när man har litet perspektiv på händelserna, att omnämnandet av general Galtieri var ägnat att underlätta förhandlingarna med Danmark och en snabb saklösning?

Olof Palme: Man måste ju berätta sanningen. Vid en presskonferens var det någon som mot slutet frågade, om det någonsin hade förekommit något liknande handlingssätt från någon stats sida. Jag svarade att det inte finns många exempel, men jag kunde komma ihåg två som folkrättsexperterna nämnt. Det ena var att norrmännen ansåg att ryssarna hade betett sig egenmäktigt i Barents hav, och likaså är det uppenbart att den argentinska

regeringen betedde sig egenmäktigt i Falklandskonflikten. Det var ett faktiskt konstaterande. Jag har inte någon gång jämfört den danska regeringen med president Galtieri, men jag svarade sanningsenligt på en fråga. Danskarna utnyttjade den saken maximalt, och framför allt den danska kvällspressen blev indignerad.

Svaret är att det inte var min avsikt och inte heller framgår av ordalydelsen att jag på något sätt skulle vilja jämföra den danska regeringen med den argentinska, men däremot kommer jag även i framtiden att nödgas ge sanningsenliga svar på frågor som jag får vid presskonferenser.

Bertil Fiskesjö: Jag vill anknyta till de frågeställningar som redan har tagits upp här.

Statsministern sade att sådana här konflikter skall lösas i enlighet med folkrättens regler, och det har jag ingenting att invända mot. Men statsministern säger också att om danskarna hade förhandsorienterats på ett klarare sätt, hade de fått ja. I den här konflikten ansåg sig väl danskarna handla i enlighet med folkrättens regler. På vilket sätt anser statsministern att danskarna bröt mot folkrättsliga regler när de startade provborrningarna?

Olof Palme: Enligt 1982 års havsrättskonvention, som väl är tillämplig i det här fallet, får man enligt folkrätten icke ensidigt vidta åtgärder som berör omstritt område. Folkrättsexperten Johnson Theutenberg har utrett detta noga. Vi sa bl. a. följande:

”Enligt svensk uppfattning strider det danska förfarandet mot gällande folkrättsliga principer såsom det kommit till uttryck bl. a. i den 1982 antagna havsrättskonventionen. I artikel 74:3 83:3 sägs vad beträffar gränsdragningen på kontinentalsockeln att i avvaktan på en överenskommelse om gränsdragning berörda stater i en anda av samförstånd och samarbete skall göra varje ansträngning att ingå provisoriska arrangemang av praktisk natur och under denna övergångsperiod inte äventyra eller försvåra uppnåendet av den slutliga överenskommelsen. Det understryks också att dessa provisoriska arrangemang inte skall inverka på den slutliga avgränsningen. Den svenska regeringen konstaterar att tillstånd givits utan att någon som helst kontakt i förväg tagits med den svenska regeringen.”

Om jag minns rätt bestred inte danskarna det här, men de ansåg att de genom överlämnandet av en proposition – eller vad det var – i februari till svenska ambassaden i Köpenhamn hade underrättat den svenska regeringen. Det var väl det försvar de hade. Men folkrättsligt står vi starka i den här frågan.

Bertil Fiskesjö: Danskarna hävdade att de över huvud taget inte hade gjort något illa och blev väl, om man ser till den danska reaktionen, förvånade över det sätt på vilket Sverige reagerade och inte minst över massmedia.

Också här vill jag anknyta till en tidigare fråga. Är det lämpligt, om man avser att få till stånd resultatgivande förhandlingar, att gå ut med danska

hårda omdömen om den sittande regeringen i det land man skall förhandla med?

Olof Palme: Vi tog det lugnt till att börja med. Sedan skrev jag brev och fick inget svar. Då skickade vi den här noten, som är ganska skarpt formulerad. Såvitt jag bedömer var det alldeles nödvändigt.

Jag svarade på frågor vid en presskonferens.

Redan den 7 augusti nådde den danska statsministern och jag en provisorisk överenskommelse, och sedan fick vi i gång förhandlingar, och före oktober månads slut hade vi löst alla problem.

I all ödmjukhet vill jag göra gällande att om vi inte hade lämnat en skarpt formulerad not den 4 augusti hade vi inte uppnått dessa resultat. Ibland är det nödvändigt även vänner emellan att säga ifrån. Jag tror att danskarna mycket riktigt var förvånade först. De hade tänkt att det här skulle gå bra, och de satt ganska illa till genom de löften de hade givit Maersk Möller i det här fallet. Jag tror de fick klart för sig för det första att vi menade allvar och för det andra att vi hade folkrätten på vår sida. De är ju bra människor, och de var mycket angelägna att få till stånd en överenskommelse, för de visste att vi rent folkrättsligt hade de starka korten.

Bertil Fiskesjö: Jag tänkte bl. a. på ett uttalande om den danska statsministern. Jag har inte den exakta ordalydelsen framför mig, men det var ett ganska hårt uttalande om den danska statsministerns kompetens.

Olof Palme: Hade jag sagt det? Nej, nej! Det kan jag inte minnas. Vi träffades under de mest gemytliga former den 7 augusti på Olympiastadion och umgicks i flera dagar. Det måste vara ett missförstånd från herr Fiskesjöns sida.

Bertil Fiskesjö: Jag skall försöka plocka fram citatet.

Olof Palme: Vi nådde en utmärkt överenskommelse som både den danska och den svenska regeringen var nöjda med.

Bertil Fiskesjö: Den saken tänkte jag komma till senare.

Om man ser till det slutliga resultatet, sammanfaller då statsministerns bedömning med den ganska genomgående bedömningen i svensk press att danskarna fick rätt på nästan varje punkt?

Olof Palme: Nej, det tycker jag inte alls. Vi fick rätt på alla de punkter där vi ville ha rätt. I fråga om gränsdragningen nådde vi precis det mål vi ville nå. Allt tal som danskarna förde om hypotetiska baslinjer bortföll. Vi uppnådde en tillämpning av mittenlinjepprincipen som när det gäller både förhandlingar mellan Sverige och Danmark och de eventuella gränsdragningar vi skall göra med andra grannstater är helt i överensstämmelse med svenska intressen.

Den enda eftergift vi gjorde – och den tycker jag var befogad – gällde stopp för provborrningarna. Den 8 augusti, alltså när vi satt i Helsingfors, nådde

Schlüter och jag en överenskommelse i tre punkter:

”1) Förhandlingar om avgränsningen inleds snarast och skall föras på hög nivå. Förhandlingarna skall bedrivas så skyndsamt att de kan avslutas inom en månad.

2) Så länge förhandlingarna om avgränsningen pågår skall inga provborrningar äga rum i det berörda området annat än med stöd av ett avtal mellan de båda länderna. Förhandlingar om ett sådant avtal skall inledas redan före förhandlingarna i avgränsningsfrågan och slutföras inom kort. Inga provborrningar skall få äga rum medan förhandlingar om detta avtal pågår.

3) Varken de provborrningar som genomförs före förhandlingar i avgränsningsfrågan eller de provborrningar som senare kan komma att äga rum med stöd av ett danskt-svenskt avtal skall på något sätt prejudicera en kommande reglering i avgränsningsfrågan.”

Vi var överens på detta sätta: ”Ni skall få provborra, men för att det skall gå juste till måste vi ha avtal. Det tar två dagar att förhandla om ett sådant avtal, och under de två dagarna måste provborrningarna upphöra.”

När Schlüter kom hem till Danmark fick han inte med sig venstrestatsråden och inte Maersk Möller, och det försvårade det hela, men vi fick i avtalet klart utsagt att provborrningar inte kan få äga rum i framtiden utan godkännande av den andra parten.

Sedan fick vi alla de sakliga synpunkter beaktade som vi ville ha beaktade. Då sade jag att vi inte skulle hetsa danskarna att av symboliska skäl stoppa provborrningarna under ett dygn – det viktiga var att förhindra att sådant sker i framtiden.

Den eftergiften gjorde vi. Den framställdes i dansk press som en seger för danska intressen. Jag menar att det var en seger för oss. Vi skall inte driva prestigefrågor, utan vad vi ville ha var en sakligt bra lösning av gränsfrågan, och det fick vi.

Isak fick vi en överenskommelse som tillgodoser båda ländernas intressen. Danskarna fick uppge sina långtgående krav på det omstridda territoriet enligt hypotetiska baslinjer, som de kallade det. De fick i realiteten medge att de hade förfarit fel och lovade att aldrig göra så igen. Vi lät bli att bråka om de provborrningar som ägt rum. De fick slutföras i god ordning, och ingen olja hittade man. Jag tror att både Schlüter och jag ville ha denna sak ur världen, och vi var aktsamma med att utnämna segrare och förlorare. Vi ansåg båda att det var en seger för det nordiska samarbetet att vi klarare upp saken snabbt och resolut.

Anders Björck: Vilken är enligt statsministerns uppfattning den svenska riksdagens roll i sådana här sammanhang? Skall den här typen av avtal som berör svenskt sjöterritorium underställas riksdagen?

Olof Palme: Det har jag inte funderat på. Jag höll oppositionspartierna mycket väl informerade om gången, så riksdagens partier var informerade.

Om detta skall läggas fram i en proposition vet jag inte. Det är egentligen

inte min fråga. Jag kom in i saken därför att det blev en politisk stridsfråga. Det är normalt en utrikesdepartemental fråga, och i utrikesdepartementet vet man i vilken mån avtal skall läggas fram för riksdagen. Det vill jag inte ge mig in på.

Karin Ahrland: Jag vill fråga om två saker.

Det här är normalt sett en utrikespolitisk fråga, säger statsministern. Varför var det statsministern och inte utrikesministern som agerade?

Den andra frågan gäller en ren sakupplysning. Har både Sverige och Danmark anslutit sig till konventionen om kontinentalsockeln?

Olof Palme: Som svar på den första frågan vill jag säga att det beror på att vi i det läget bedömde att vi hade uttömt möjligheterna på utrikesministernivå. Den svenska utrikesministern hade protesterat flera gånger utan resultat, och då var vi tvungna att föra ner ärendet på en lägre nivå, eller hur man vill uttrycka det, genom att jag gick in. Därtill kom att vi bedömde att den danska utrikesministern tillhör de mer så att säga Sverigenegativa i den danska regeringen medan statsministern är mer förbindligt inställd. Det visade sig sedermera också vara riktigt.

Vad beträffar den andra frågan tror jag att vi båda anslutit oss, men jag är tveksam om ännu så många stater har ratificerat överenskommelsen att den har trätt i kraft. Men har vi båda ställt oss bakom den, är vi sinsemellan bundna av den.

Karin Ahrland: Jag har en följdfråga. Den svenska utrikesministern hade protesterat utan resultat, säger statsministern – hur många gånger, när, var och hur?

Olof Palme: Jag kommer inte riktigt ihåg, men det var i juni och början av juli. Jag hade tidigare hört talas om mittlinjeförhandlingarna i slutet på 1970-talet. Efter de hänvändelser utrikesministern gjort konstaterade vi följande: "Vi kommer ingenstans och får inget gensvar från danskarna. Om en vecka skall de börja borra. Den enda möjligheten att stoppa borringarna och få i gång förhandlingar är att statsministern vänder sig direkt till den danska statsministern." Det gjorde jag också.

Jag vill nämna en intressant detalj. Jag har läst i svensk press att ordvändningarna i protesten är typiska för min stilkonst. För det intresse det hava kan vill jag tala om att detta brev i sin helhet är skrivet av en förträfflig ämbetsman på utrikesdepartementet och undertecknat av mig. Jag säger detta om ni vill göra några stilstudier.

b) Praxis beträffande redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav m. m.

Olle Svensson: Vi övergår då till det vi i vår förteckning kallat granskningsärendena 16 och 17. Det ena gäller åtgärder beträffande redovisning av

tillträdande statsråds förmögenhetsinnehav, och det andra gäller utnämningen av Ove Rainer till justitieråd.

Eftersom det första ärendet har väckts från socialdemokratisk sida vill jag ställa en fråga – det skall inte ta så lång stund – hur statsminister Olof Palme, som ju har erfarenhet från två perioder, 1969–1976 och sedan 1982, har mött behovet av att statsråds förmögenhetsinnehav m. m. redovisas för att motverka att misstankar kan uppstå om en intressekollision mellan ett enskilt intresse och ett allmänt.

Olof Palme: I de regeringar jag deltagit i har man egentligen aldrig frågat efter sådana här saker – det har ansetts ointressant. Sedan började man efter amerikansk modell att fråga efter folks innehav av aktier. Den första redovisningen skedde väl i någon av de borgerliga regeringarna, där det blev ett väldigt stök om försvarsministerns aktieinnehav. När den nuvarande regeringen skulle bildas frågade jag deltagarna om de hade några aktier, och de fick fylla i ett papper.

Det var dåligt med aktier. Svante Lundkvist hade 22 aktier i tidningen Folket, och de är inte värda mycket – det kanske herr ordföranden kan intyga. Kjell-Olof Feldt hade aktier för 37 000 i Sockerbolaget, och Ove Rainer hade en aktie i PK-banken.

Det enda som var ett problem var att jag innehade en del aktier, och det ledde till mycket funderande från min sida. De aktierna har jag innehaft sedan 1934. De köptes på grund av utfallet av en livförsäkring efter min far, som då dog.

Jag kom till det resultatet att i det ögonblick folk började fråga om ens innehav av aktier kunde man inte längre ha kvar dem. Jag har aldrig upplevt under alla tidigare år i regeringen att det har påverkat någons handlande, och jag visste inte riktigt vilka aktier jag hade, men i det ögonblick jag skulle vara redovisningsskyldig för aktierna måste jag sälja dem. Det gäller t. ex. aktier i Stora Kopparberg. Om det skulle komma upp ett miljömål som berör Stora Kopparberg skulle det inte spela någon roll hur mycket jag än deponerade dem – folk skulle ändå säga: "Du är delägare i Stora Kopparberg, du kan inte avgöra ett mål om hur mycket utsläpp företaget får göra." Jag fann att det enda konsekventa handlandet var att göra sig av med alltihop, vilket jag gjorde. Det ledde inte till några större ekonomiska vinster med hänsyn till börsutvecklingen därefter, men det är en bisak.

Jag tror det är utomordentligt svårt i framtiden rent principiellt för svenska regeringsledamöter att inneha aktier.

Svagheten i förfarandet visade sig i att det på min lista står antecknat att Rainer hade en aktie i PK-banken. Så nämnde han att han hade premieobligationer. Han företedde för mig ett avtal som innebar att han överlämnade alla sina tillgångar till hantering i PK-banken, men någon närmare upplysning om dessa tillgångar fick jag inte.

Skall man börja fråga folk om aktier, måste man fråga om allting: om hus,

jordbruk och andra tillgångar. Då tvingas man till en total redovisning av den ekonomiska ställningen. Jag har ingenting emot den här checklistan, men meriter kan man kanske avstå från att ange – dem kan man läsa om i "Vem är det?".

Jag tror att man måste välja. I gamla tider sade man att det är en ren privatsak vilken ekonomisk ställning folk har och att någon skyldighet för dem som tillhör regeringskretsen att offentligt redovisa sina tillgångar inte finns utöver vad man kan utläsa av taxeringskalendern och annat. Men om nu moralen kräver att aktieinnehav skall redovisas måste man löpa linan ut och redovisa alla typer av tillgångar.

Olle Svensson: Jag vill göra en precisering.

Jag tror inte man har avsett att få några rättsligt bindande regler som skall gälla regeringsbildning, men däremot skulle den tanken kunna komma fram ur resonemanget att man skulle utfärda en rekommendation, och det skulle kunna uppfattas som en trygghet för statsministern att han hade att följa en sådan rekommendation i samband med regeringsbildning.

Jag har utgått från att utskottet kommer att föreslå att vi skall göra en inventering av synpunkter så långt vi kan. Då tänker vi på socialdemokratisk sida kalla dem som varit statsministrar, alltså Tage Erlander, som har erfarenheter från 1946–1969, och Thorbjörn Fälldin och Ola Ullsten från den borgerliga regeringsperioden 1976–1982 som underlag för prövning av om man kan utfärda någon sådan rekommendation.

Gunnar Biörck: Jag vill fråga statsministern om inte denna policy – som jag inte vill kommentera i övrigt – leder till att man utestänger vissa medborgare från möjlighet att inneha statsrådsämbete. Med de skatter som belastar försäljning av aktier kan det för personer, som har ett litet större aktieinnehav, vara så föga tilltalande att tvingas att liksom på en gång och utan hänsyn till någonting annat göra sig av med sitt aktieinnehav, att det i sig självt innebär en restriktion på möjligheten att acceptera en statsrådspost. Samtidigt anses det inte längre personligt graverande att delta i s.k. aktiesparande, utan tvärtom uppmuntras folk att i hela landets intresse ägna sig åt riskplaceringar. Är det inte en bisarr situation man kommer in i?

Olof Palme: Det här kan jag verkligen svara på av egen erfarenhet.

För det första anser jag det vara moraliskt omöjligt för mig att inneha aktier, i varje fall om det inte bara gäller någon enstaka, utan en avgörande post. Då anser jag mig inte kunna på ett ordenligt sätt fullgöra mitt ämbete, och den tanken kan alltid uppstå att jag tar hänsyn till mitt aktieinnehav.

För det andra vill jag också av personlig erfarenhet säga att man visst kan betala realisationsvinstskatten – så farlig är den inte. Det överlevde jag.

Gunnar Biörck: Vi vet att statsministern har förmåga att överleva.

Jag vet inte varför man alldeles utan vidare skall bortse från den modell som tillämpas i vissa andra länder, där man är mycket noggrann med

bokföring av tillgångar och överlämnar dem till förvaltning av någon förvaltare under den tid man innehar något offentligt ämbete.

Olof Palme: Jag har funderat igenom detta noga. Jag innehade aktier för över 100 000 kronor i Kema Nobel, alltså en inte alldeles obetydlig post. Jag har nu rader av ärenden under behandling som berör Kema Nobel – man säljer till Norsk Hydro och säljer till Nestle, och man har rader av miljöärenden och frågor om realisationsvinstskatt som jag har varit med att fatta beslut om. Jag skattar mig lycklig att jag inte haft några aktier. Vad hjälper det om de ligger inlåsta hos en förvaltare? Jag kan då inte spekulera med dem, men värdet på aktierna påverkas. De aktierna är nu värda bortemot en halv miljon, har jag sett. I vilken mån det beror på regeringens åtgärder under det gångna året vet jag inte, men vi har vidtagit en rad åtgärder som varit till förmån för Kema Nobel. Det hade varit ytterligt obehagligt för mig om jag haft aktier i företaget.

Tanken att överlämna tillgångarna till en förvaltare är inte konsekvent, om man skall se moraliskt på sin uppgift som politiker. Jag vet inte om jag kan förmedla detta till herr Biörck, men det känns som en lättnad att jag kan gå rakt på ärendena utan att någon kan säga att jag har något som helst spån av ett privat intresse.

Karin Ahrland: Jag måste ställa en följdfråga. Aktier representerar egendom. Det gör också ett större lantbruk eller en större gård. Kan statsministern tänka sig att köpa andelar i aktiefonder där man inte riktigt vet från den ena dagen till den andra vilka aktier man äger? Är detta omöjligt för en regeringsledamot? Var går gränsen?

Olof Palme: Det vet jag inte. Jag var på ett möte där jag erbjöds att köpa en aktie i Hexagon. Den anlände med posten häromdagen, så jag innehar helt samvetslöst en aktie i Hemglass.

Jag kan tänka mig att man har andelar i en aktiefond i mindre proportioner, men det jag talar om är aktieinnehav av sådan omfattning att det har ekonomisk betydelse. Det gäller inte ströposter här och där eller andelar i en aktiefond – man får inte driva detta hur långt som helst.

Bertil Fiskesjö: Statsministern hänvisar till dagens moral för att motivera sitt ställningstagande. Är det statsministerns egen uppfattning att ett statsråd skall kunna inneha aktier?

Olof Palme: Det har jag redogjort för.

Bertil Fiskesjö: Det var en hänvisning till opinionstryck och massmediatryck och de besvärliga situationer man kunde komma i, men är det principiellt felaktigt att statsråd innehar aktier?

När jag ändå har ordet vill jag påpeka att realisationsskatteregler och liknande är det faktiskt riksdagen som beslutar om. Innebär det att det skulle strida mot i varje fall dagens moral att riksdagsledamöter innehar aktier?

Olof Palme: Den aktiepost som jag fått vid 7 års ålder och aldrig sett eller rört uppfattande jag inte som ett problem. Men i den mån det framförs krav i den offentliga debatten att statsråd skall redovisa sina aktieinnehav för att de inte genom sina beslut obehörigt skall kunna påverka sin privatekonomi är detta ett politiskt faktum som man måste dra konsekvensen av, och konsekvensen bör vara att ett statsråd inte skall inneha större aktieposter. Det är min principiella uppfattning, och den har jag personligen dragit konsekvensen av.

Bertil Fiskejö: Det gäller alltså inte riksdagens ledamöter?

Olof Palme: Nej, det blir för krångligt, tror jag.

Gunnar Biörck: Statsministern tog upp den moraliska frågan, om han kan förmedla dessa synpunkter till mig. Svaret är ja. Jag har haft en far som varit mycket sträng i det avseendet, och jag har försökt följa hans principer.

Men vi måste väl komma till klarhet. Om statsministern säger att det är omoraliskt att beslutsfattare innehar aktier – – –

Olof Palme: Jag har inte sagt "omoraliskt". Jag har blivit tillfrågad hur jag personligen såg det, och jag sade att jag sitter i en moraliskt tvivelaktig situation om jag skall handlägga frågor som berör min privatekonomi. Nu känns det mycket bättre. Därmed är inte sagt att det är omoraliskt att inneha aktier – det vore att ta i för hårt.

Gunnar Biörck: Det leder till att många människor i olika positioner kan fråga sig om det är moraliskt att inneha aktier. Frågan om aktieinnehav kan därmed få en moralisk valör, som den inte haft på sista tiden.

Visserligen är det ett karskt och därför från min synpunkt beundransvärt beslut som statsministern fattat i de här frågorna men kanske ändå – för att använda ungdomens uttryck – litet häftigt. Man borde kanske egentligen utreda detta innan man fattar drastiska beslut. Jag tycker det kunde finnas skäl att se både fram- och baksidan ur samhällets synvinkel.

Olof Palme: Men häftigheten kan inte gärna utredas. Det är inte fråga om att i lag reglera det här förfarandet, utan det är fråga om att ha en uppfattning och ett personligt ställningstagande för enskilda personer som överväger att gå med i en regering. De bör ställa vissa krav på sig själva. Sådant kan man inte utreda.

Elisabeth Fleetwood: Jag har en mycket kort fråga: tycker statsministern att det är någon skillnad mellan att vara aktieinnehavare och bli erbjuden en statsrådspost mot att vara innehavare av ett större jordbruk och bli erbjuden en statsrådspost, kanske till och med som jordbruksminister?

Olof Palme: Jag vet inte. Det är litet knepigt. Vi har under långa tider haft storjordbrukare som jordbruksministrar. Jag är visserligen innehavare av ett skogsbruk, men det är så litet att det inte kan ha någon inverkan. Jag inser att

det kan finnas en konflikt här, men jag har inte tänkt igenom problemet tillräckligt.

Elisabeth Fleetwood: Tycker inte statsministern att detta visar att det är knepigt och farligt att dra in moral i sammanhanget? Jag kan tänka mig alla möjliga kopplingar till andra statsrådsposter av ägande och förvaltning som är till stor nytta för riket. Nog skulle det vara intressant att få detta utrett. Jag tror vi kommer att råka på många stötestenar. Är statsministern också av den uppfattningen?

Olof Palme: Jag anser att man bör ställa ganska hårda krav på politiker, och det görs ju – ibland nästan orimligt hårda. Dessutom menar jag att det i stor utsträckning är fråga om en personlig uppfattning vad man anser lämpligt eller inte lämpligt, som inte heller kan regleras. En politiker skall tjäna samhället och det får inte uppstå någon misstanke att han låter obehöriga privatekonomiska hänsyn påverka sitt handlande i samhällets tjänst.

c) Utnämningen av statsråd till visst ämbete

Bertil Fiskesjö: Frågan om utnämningen av Ove Rainer till justitieråd har diskuterats många gånger. Turerna är väl kända och debatterade, och jag skall inte beröra dem – de finns i vårt material – men jag skulle vilja ställa några frågor.

Olof Palme har sagt att den sensationellt snabba utnämningen av Ove Rainer till justitieråd tvingades fram genom att man ville ta personliga hänsyn och av att Ove Rainer själv ville bli justitieråd. Tycker statsministern helt allmänt att det är relevanta skäl att åberopa i ett utnämningsärende?

Ove Rainer avgick som justitieminister på grundval av vad som framkom i pressen om hans ekonomiska transaktioner. Såvitt jag kan förstå accepterades detta av Olof Palme. Det var alltså relevanta skäl för att inte enträget övertala honom att kvarstå som justitieminister, men samma affärer var alltså acceptabla vid en utnämning till justitieråd.

Min andra fråga är om olika kriterier gäller för att vara justitieminister och för att vara justitieråd.

Olof Palme har själv i efterhand beklagat den snabba utnämningen. Jag skulle vilja fråga vad det är som gör att Olof Palme i efterhand har beklagat denna utnämning. Har det framkommit några omständigheter utöver dem som var väl kända när Ove Rainer utnämndes till justitieråd som kan vara grund för detta beklagande?

Olof Palme: Det var många frågor i en lång plaidoyer.

Ove Rainer var otvetydigt kompetent som justitieråd. Enligt den turordning som har tillämpats i kanslihuset sedan 1920-talet brukar statssekreterare bli justitieråd eller presidenter. Han kunde därför redan i slutet på 1960-talet ha blivit justitieråd och skulle, om han då utsetts, ha tillhört de äldsta, men nu skulle han alltså stå sig sist i raden.

Utgångspunkten var att Ove Rainer skulle återgå till ämbetsmannabanan. Det här var inte någon speciellt hög befattning för honom, och det var inte några speciellt överdrivna anspråk han hade.

Det första skälet var alltså att kompetensfrågan var entydig.

Det andra skälet var att jag befann mig i närheten av Ove Rainer under dessa dagar och kunde konstatera att han var utomordentligt hårt pressad. Det är inte så angenämt att under sådana former lämna sitt ämbete, och jag fick känslan att han skulle uppleva det som en oerhörd lättnad om saken snabbt klarades ut så att han hade ett jobb att gå till.

Då tog jag denna mänskliga hänsyn. Såvitt jag förstår finns det konstitutionellt ingenting att anmärka på själva handläggningen. Vi underlät att ta kontakt med högsta domstolens ledamöter. Det är praxis att justitieministern går dit och argumenterar, men det har förekommit något enstaka undantag. Nu var det inte så lätt för honom att gå dit och argumentera för sig själv.

Hur som helst var detta det enda som underläts. Det klarade jag snabbt upp genom ett samtal några dagar senare med ordföranden i högsta domstolen. Vi var då helt överens om att det rädde exceptionella omständigheter, och avsikten var att i fortsättningen följa praxis. Men detta är ingenting konstitutionellt – det är bara en praxis som man följer.

Av dessa två skäl fann jag regeringens handlande rimligt i den situation som rådde.

Herr Fiskesjö frågar vad som sedan hände. Jag hade bett Ove Rainer att lämna en fullständig redovisning för sina ekonomiska affärer. Eftersom jag inte är särskilt kunnig på sådant inkallade jag rättschefen i finansdepartementet att vara med. Det var inte något uttryck för misstro utan berodde på min egen okunskap om den här typen av transaktioner. Vi hade ett långt sammanträde. Samma redogörelse lämnades också till statssekreteraren hos mig och statssekreteraren i departementet, och det återkom sedan i en redovisning som Ove Rainer själv gav.

Sedan visade det sig att han på flera avgörande punkter inte hade talat om vad som faktiskt hade skett. Dels hade han aldrig berättat om aktieköpet i Schweiz, dels visade det sig att han hade fortsatt under hela 1982 och även under tiden i regeringen att uppta lån till värdet av åtskilliga miljoner. För det tredje var det fråga om den mystiska gåvan från okänd givare i Schweiz. Ingenting av detta hade han berättat för någon av oss under de timmar vi talades vid, men det grävde pressen fram. Jag blev mycket besviken, måste jag uppriktigt säga.

Det var Ove Rainer själv som avsade sig posten som justitieråd. Jag hade egentligen inte tänkt säga någonting, men när han påstod i TV att han lämnat mig en fullständig redovisning även för dessa senare saker nödgades jag offentligt kommentera det.

Jag vidgår öppet att om vi hade haft reda på alla dessa omständigheter som sedermera framkom, hade regeringen icke villfarit hans begäran om denna snabba utnämning till justitieråd, och därmed framstod den som ett misstag.

Bertil Fiskesjö: Jag vill fullfölja mina tidigare frågor.

Det var alltså en pressad situation och en enträgen begäran från Ove Rainer som gjorde att han så exceptionellt snabbt utnämndes till justitieråd.

Jag upprepar med något annorlunda utformning min fråga: anser statsministern att det i sådana lägen är befogat att fatta snabba beslut på grundval av sådana motiv? Bör man inte alltid när det gäller sådana utnämningar, oavsett vilken situationen är, noga övertänka saken och bereda den på sedvanligt sätt? Bankinspektionen hade ju inlett sina undersökningar, och de var inte slutförda.

När det gäller aktieaffären med Schweiz kan jag inte avge något omdöme om redovisningen, men jag har noterat att Ove Rainer själv påstår att han har redovisat detta innan han utsågs till justitieråd, om man får tro vad som har framgått i massmedia.

Jag skulle ytterligare en gång vilja beröra presskonferensen lördagen den 19 november. Vad fanns det för anledning för statsministern att över huvud taget anordna någon presskonferens vid det tillfället? Ove Rainer hade ju redan lämnat justitierådsbefattningen.

Min andra fråga gäller ett inslag som Olof Palme nu också har berört – –

Olof Palme: Det blir besvärligt när du ställer så många frågor på en gång. Det vore lättare om du tog en fråga i taget.

Bertil Fiskesjö: Jag gör så här för att spara tid åt utskottet, och min slutfråga hänger nära samman med den förra.

Det står i en utskrift från den 19 november: Vid utnämningen beaktade vi hans kompetens och tog mänsklig hänsyn. Mot bakgrund av vad vi nu vet framstår utnämningen av Ove Rainer till justitieråd som ett klart misstag.

Vad var det för ytterligare saker som hade hänt som gjorde att han, enligt statsministerns bedömning i efterhand, inte var lämplig som justitieråd?

Olof Palme: Samtliga dessa frågor har jag egentligen besvarat, men jag kan göra det en gång till.

Snabbheten i utnämningen berodde på dessa två saker som jag nämnde. Han var utomordentligt kompetent. Ingen människa kunde bestrida att han var kompetent som justitieråd.

Varför framstod det i efterhand som misstag? Jo, som jag redovisade utgick vi vid utnämningen från att han hade lämnat sina kamrater en fullständig redovisning för sina ekonomiska transaktioner.

Varför anordnades en presskonferens? Jag anordnade egentligen ingen presskonferens. Efter hans påståenden i TV om att han hade lämnat en redovisning blev jag nerringd av alla media, och jag fann inte någon annan möjlighet än att ställa upp på en s. k. pressträff, då alla fick komma på en gång och ställa frågor.

Bertil Fiskesjö: Jag ansluter till det jag frågade om tidigare, eftersom jag tycker det har en konstitutionell anknytning.

Statsministern tar alltså ställning till vad som egentligen skall krävas av blivande justitieråd. Innebär det att en annan person, som har omfattande ekonomiska affärer, också skulle vara tvungen att redovisa dessa innan vederbörande kan bli utnämnd till justitieråd? Ställdes det exceptionella krav på Ove Rainer?

Olof Palme: Det är egentligen en fråga om förtroende inom en krets av nära arbetskamrater. Han hade inte fyllt det förtroendet genom att tala om för oss hur det verkligen förhöll sig. Under sådana förhållanden fanns inga skäl att ta de specifika mänskliga hänsyn som vi gjorde vid denna snabbutnämning.

Bertil Fiskesjö: Ett avrundande konstaterande: det har i varje fall såvitt jag vet inte tillvitats Ove Rainer att han begått några olagliga handlingar. Han har gjort vissa ekonomiska transaktioner, om vilka man kan diskutera huruvida de är särskilt vackra. Men den omständigheten att han gjorde dessa dispositioner – uppenbarligen, enligt vad som hittills har framkommit, helt lagligt – skulle alltså egentligen ha diskvalificerat honom som justitieråd?

Olof Palme: Låt oss säga att detta är fullt lagliga handlingar. Jag anser fortfarande att ett statsråd som gör anspråk på ett högt statligt ämbete bör i en sådan situation ge regeringschefen resp. sina arbetskamrater i regeringen en fullständig redovisning för sina transaktioner, hur lagliga de än må vara. På den punkten har jag enkla krav på människor, och de kraven håller jag fast vid.

Anders Björck: Själva utnämningen av Rainer till justitieråd tillgick uppenbarligen på det sättet, om man får tro interpellationsdebatten i riksdagen mellan statsministern och företrädare för oppositionspartierna, att Ove Rainer själv ringde till högsta domstolen på morgonen och meddelade att han skulle bli justitieråd en stund senare. Får jag fråga statsministern om detta är en korrekt handläggning. Varför togs inte kontakten med högsta domstolen av det statsråd som faktiskt var förordnat att fungera som justitieminister, nämligen Anna-Greta Leijon?

Olof Palme: Kom ihåg att detta icke är en konstitutionell fråga. Det finns ingen bestämmelse i grundlagen eller någon annanstans om att detta samråd med högsta domstolen skall ske. Normalt är det justitieministern som tar kontakt. Med tanke på de nära förbindelser som Rainer alltid haft med högsta domstolen, som skulle bli hans framtida arbetsplats, var han naturligtvis angelägen att hålla denna om än spröda kontakt med högsta domstolen genom att ringa dit. Det var förmodligen lättare för högsta domstolen än om ett statsråd som domstolen vanligtvis inte hade kontakt med hade ringt.

Poängen är att justitieministern normalt går till domstolen och talar med

ledamöterna där. Det var en praxis som vi fick hoppa över. Men jag vill med skärpa understryka att detta icke är en konstitutionell föreskrift, utan det är en gammal sedvana.

Anders Björck: Jag håller med om att det ingår ett moment av omdöme, inte bara en konstitutionell diskussion. Men vi granskar ju även statsrådets omdömen. Konstitutionsutskottet granskar också praxis, och här är det i hög grad fråga om administrativ praxis.

Min fråga var om statsministern anser det *lämpligt* att den avgående justitieministern själv handlade sin egen utnämning och om utnämningen inte borde ha handlagts av det statsråd som de facto och möjligtvis även formellt var justitieminister vid detta tillfälle, nämligen Anna-Greta Leijon, eftersom hon förordnats att fullgöra justitieministerns göromål.

Olof Palme: Det som han gjorde var att ringa högsta domstolen, men i övrigt handlades ärendet av Anna-Greta Leijon.

Anders Björck: Så det finns enligt statsministern ingenting att erinra mot sättet för handläggningen?

Olof Palme: Poängen är att det sedvanliga samrådet med högsta domstolen inte kunde äga rum. Jag har haft ett långt och givande samtal med högsta domstolens ordförande, och vi är helt överens. Man har sagt att man accepterar att det rådde exceptionella förhållanden. Det samtalet hade vi långt före det andra skedet.

Vi kommer att följa praxis. I det sammanhanget spelar det ganska liten roll att Ove Rainer ville ringa upp högsta domstolens ordförande och berätta vad som skedde.

Anders Björck: Jag har en annan uppfattning, men den kan vi återkomma till. Vad skulle hända om en svensk diplomat som skulle bli ambassadör i ett annat land själv handlade ärendet om agremang?

Olof Palme: Det går inte att jämföra. Där gäller det förhållandet till främmande makt, och högsta domstolen är ingen främmande makt.

Anders Björck: Jag tycker den skall vara en främmande makt i förhållande till regeringen.

Olof Palme: Nej. Regeringen utser högsta domstolens ledamöter – det är regeringens prerogativ – men när de väl är utsedda är de självständiga.

Anders Björck: Vi kanske har olika uppfattningar om domstolarnas självständighet i förhållande till regeringen. I så fall beklagar jag det.

Handlade Anna-Greta Leijon riktigt? Hade hon någon befattning med beredningen av ärendet?

Olof Palme: Hon hade kontakt med expeditionschefen, och hon drog ärendet i regeringen.

Anders Björck: Informerades regeringen på något sätt om utnämningen av Rainer till justitieråd? Var det föremål för någon form av gemensam beredning?

Olof Palme: Beslutet fattades vid ett ordinarie regeringssammanträde.

Anders Björck: Förekom ingen allmän beredning med diskussion?

Olof Palme: Nej. Det förekom vid ett regeringssammanträde.

Karin Ahrland: Jag skulle gärna vilja veta när Anna-Greta Leijon kopplades in. Ove Rainer meddelade sin avgång en onsdag kväll, om jag minns rätt. Han utnämndes på torsdagen kl. 9, dagen därpå. När fick Anna-Greta Leijon över huvud taget veta att det var aktuellt att han kunde vilja bli justitieråd? Hade han kontakt med henne? Tyckte hon, som var föredragande i regeringen, att det var utmärkt?

Olof Palme: Det tyckte hon säkert. Allt detta skedde under morgontimmarna med stor hast.

Jag hade naturligtvis ägnat mycket funderande på kvällen åt vad som skulle hända med Ove Rainer. Han avgick som justitieminister. Han är inte politiker och har aldrig varit politiskt verksam. Han går i traditionen av justitieministrar som har juridisk och administrativ kompetens. Han måste tillbaka till ämbetsmannabanan. Han har inte begått något olagligt, men politiskt kunde han inte vara kvar.

Då övervägde jag vilka alternativ han hade. Den mest näraliggande ämbetsmannaposten var naturligtvis justitieråd med hänsyn till hans långa erfarenhet. Jag tror jag diskuterade detta med flera medlemmar av regeringen – det kommer jag inte så noga ihåg.

Jag tror vi hade växlat några ord om detta i samband med hans avgång. Han ringde på morgonen. Jag var inte oförberedd på det. Om detta var hans anspråk, sade jag mig, är det ungefär som i de banor jag har tänkt. Kunde jag hjälpa honom i ett, som han själv beskrev det, förtvivlat personligt läge och ge honom det jobb som han är kompetent till och göra det på ett konstitutionellt korrekt sätt, så varför inte?

Det var beslutsläget. Jag vet inte om du kan leva dig in i detta.

Karin Ahrland: Det var alltså Olof Palme som sade till föredraganden Anna-Greta Leijon att hon skulle föreslå Ove Rainer till justitieråd vid sammanträdet kl. 9?

Olof Palme: Vi hade en rad samtal på morgonen. Det drogs på regeringssammanträdet.

Nils Berndtson: Jag har en fråga som ligger något utanför det vi har diskuterat men som löper som en skugga genom hela resonemanget. Det gäller vad affären Rainer blottade och vilka åtgärder man diskuterar för att komma till rätta med situationen. Olof Palme sade i Rapportsändningen den 19

november att det som betraktats som självklart i olika typer av avancerad skatteplanering kanske inte skulle betraktas som lika självklart längre.

Min fråga är vad som ligger bakom det uttalandet. Vilka åtgärder har man vidtagit eller vilka åtgärder kommer man att vidta? Jag anser att frågorna om aktieinnehav och om utnämningen inte kan skiljas ur sammanhanget. Bilden skulle bli klarare om vi fick en precisering av vilka tankar som ligger i Olof Palmes uttalande den 19 november.

Olof Palme: För mig var det en främmande värld som öppnades. Jag tror att många medborgare inte visste att sådant här pågick. Hade jag vetat att det var Ove Rainers situation hade han aldrig blivit erbjuden posten – jag ville inte försätta honom och mig i det läget. Men samtidigt har jag fått klart för mig att sådant här pågår. Jag tror att mycket av de väldiga aggressioner som har vält upp i Raineraffärens spår, bl. a. mot mig, har sin förklaring i att en del människor bär sig åt så här, och när de ser att Rainer hudflängs för att han har gjort sådant som de betraktar som normalt blir de aggressiva.

Jag vill inte gå in i sakfrågan nu, men jag tycker att den här typen av avancerad skatteplanering är olustig. Det är inte lagstiftarens mening att folk skall kunna göra sådana vidlyftiga spekulationer och transaktioner för att undgå att betala sina utskylder.

Han ärvde 5 miljoner i aktier, eller vad det var. Säg att han hade fått betala 1,2–1,5 miljoner av detta i skatt. Då hade han varit av med alltihop och framstått som en helt vanlig medborgare och ändå haft flera miljoner kvar. Det har varit er mening när ni stiftat lagar. För att undgå att betala någon miljon i skatt gav han sig in på oerhört omfattande transaktioner med lån vid årsskiftet. Det kan inte ha varit riksdagens mening när den stiftade lagarna, och det är naturligtvis oförenligt med innehav av ett av landets högsta ämbeten i regeringen.

Hans Nyhage: Statsministern har uttalat att avancerad skatteplanering ej är i överensstämmelse med lagstiftarens mening, och det var skälet till att Ove Rainer avgick – i överensstämmelse med statsministerns mening, dessutom.

En handläggning som ej är i överensstämmelse med lagstiftarens mening utgör däremot inget hinder för att inneha en befattning som justitieråd.

Olof Palme: Det är en bedömningsfråga. Jag vill i det här sammanhanget begränsa mig till att säga att man bör i sådana avseenden ställa speciella krav på innehavare av statsrådsämbete.

Hans Nyhage: Det betyder alltså att innehav av ett högt domarämbete inte omfattas av samma bestämmelser?

Olof Palme: Det är ett filosofiskt problem. Det åligger varje medborgare att följa lagen. Nu kan en medborgare hålla sig till lagens bokstav men ändå på olika sätt kringgå lagstiftarens mening, t.ex. via skatteplanering. Min allmänna inställning är att man bör försöka täppa till kryphål. Var gränsen

skall gå när det gäller innehav av offentliga ämbeten vill jag inte gå in på nu. Jag vill bara säga att man måste ställa hårda krav på statsråd.

d) Viss utrikespolitisk rapportering och riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA våren 1983

Anders Björck: Får jag börja med det som kallats Fermaffären – – –

Olof Palme: Jag kallar det för Svenska Dagblads-affären för att inget missförstånd skall uppstå.

Anders Björck: Den s. k. Ferm-Svenska Dagblads-affären bygger bl. a. på att det förekom påståenden om dubbla budskap i signalerna till Sovjetunionen om ubåtskränkningarna. Det är frapperande att ambassadör Ferm uppenbarligen icke litade på den svenska utrikesförvaltningen utan ansåg att det fanns skäl att gå direkt till statsministern.

Delar statsministern ambassadör Fermis uppfattning att man bör undvika utrikesdepartementet i denna typ av känsliga utrikespolitiska frågor?

Olof Palme: Jag anser att man måste iaktta en viss försiktighet med spridning av känsliga frågor i utrikesdepartementet med hänsyn till risken för läckor. Det är en regel som svenska ambassadörer alltid har iakttagit. Jag minns från 1950-talet att ambassadörer av typen Boheman och Jarring gick direkt till Undén eller Erlander i känsliga ärenden. De gick förbi den ordinarie förvaltningen av det enkla skälet att när handlingar kommer in i maskineriet är det lätt att de hamnar på avvägar och att man får läsa dem i pressen. Jag har förståelse för den inställningen.

Här var det ett litet speciellt fall. Eftersom jag hade givit honom instruktioner att göra någonting är det inte så konstigt att han rapporterade till mig. Men jag har ingen misstro mot svensk utrikesförvaltning. Under de nu drygt 30 år som jag har haft med den att skaffa har jag alltid tillämpat största möjliga öppenhet. Men det förekommer speciella fall då det finns anledning att gå vid sidan av förvaltningen. Förvaltningens toppar har själva alltid gjort det, och att Ferm gjorde det i detta speciella fall finner jag naturligt.

Vissa delar av utfrågningen uteslutna av sekretesskäl.

Anders Björck: Det gick direkt till statsministern. Varför diariefördes det inte förrän ett halvår senare?

Olof Palme: Det beror på det enkla faktum att man får så oändligt mycket handlingar. Jag fick i fjol 15 000 brev, som i stort sett har besvarats och som alla registrerats. Dessutom får jag en enorm mängd handlingar via UD som är registrerade på UD. Det sitter folk från TT som går igenom min post varje morgon innan jag får den för att se om där finns några godbitar. Jag förutsätter i allmänhet att allting är registrerat.

Nu kom det här som ett slutet brev via kurir. Jag läste det och lade in det i kassaskåpet, och då kanske man glömmer att det skall lämnas ut till registratören också. Men när jag väl plockade fram det ur kassaskåpet registrerade vi det omedelbart. Som rättschefen säger händer sådant jämt. Vi försöker förbättra rutinerna, men ett och annat slinker igenom.

Anders Björck: Det är lätt att glömma att diarieföra brev, men i den mån det i fortsättningen kommer brev av den här typen, avser statsministern då att registrera dem omedelbart?

Olof Palme: Jag avser självfallet att registrera alla brev som jag får, men det kan hända att något av de 15 000 slinker igenom utan registrering. Jag kan inte garantera att det inte skall hända i fortsättningen, men jag försöker vara uppmärksam på det.

Anders Björck: Debatten i Svenska Dagbladet, som jag inte har någon anledning att ta ställning till personligen, har handlat om eventuella dubbla budskap till Sovjetunionen. Åtminstone innehållet i Ferns brev ger intryck av att budskapet till Sovjetunionen har varit klart och otvetydigt. Har det vid sidan av det relaterade samtalet förekommit några andra kontakter med Sovjetunionen där man utanför de officiella kanalerna har diskuterat ubåtskränkningarna och deras effekter?

Olof Palme: Det har förekommit en lång rad kontakter med Sovjetunionen på många plan och på många olika sätt. Vid dessa tillfällen har budskapet varit entydigt och detsamma. Allt detta har jag utförligt redovisat i utrikesnämnden. Det är så man måste arbeta.

Det graverande med Svenska Dagbladets påstående, till viss del uppbäckt av några ledamöter av moderata samlingspartiet, var att man falskeligen försökte ge intryck av att vi förde något slags dubbelt budskap, ett karskt inför offentligheten och ett eftergivet i direktkontakterna med ryssarna.

Det var utomordenligt angeläget att med all kraft ta död på denna falska propaganda och i stället visa att vi väl arbetar med många olika kanaler – det måste man göra – men att budskapet är fullkomligt entydigt via alla kanalerna. Detta är nödvändigt för trovärdigheten i vår utrikespolitik, och därför fick vi lov att ta i ganska rejält.

Svenska Dagbladet vidhåller på något sätt sin version utan att kunna förete några som helst bevis. Däremot fränföll moderatledaren sina påståenden vid utrikesnämndens sammanträde, och det var ju bra.

Anders Björck: Jag har här i konstitutionsutskottet ingen anledning att gå in på kontroversen mellan statsministern och Svenska Dagbladet, men jag måste få fråga för klarhets vinnande, så att det inte dyker upp andra pressuppgifter som det kan bli diskussion om: har det förekommit några andra brev eller telegram från Anders Fern som redovisar samtal med

Arbatov i denna fråga eller med Milstein – såvitt jag kan förstå träffade han Milstein igen – som icke har diarieförts?

Olof Palme: Först fråga nr 2: det är naturligt att han träffar Milstein eftersom Milstein är expert i nedrustningskommissionen, ständig deltagare i Pugwash-rörelsens möten och en av de främsta nedrustningsexperten som nu finns. Han har ett fruktansvärt stort kunskapsförråd och är dessutom en mycket kultiverad person. Men det är nog enda gången som han har diskuterat utbåtsfrågan, för det var via Milstein som vi fick tag på Arbatov.

Några ytterligare telegram från Ferm känner jag inte till. Jag vill med kraft påpeka, att Ferm inte hade speciellt med utbåtsfrågan att göra mer än denna enda sak, eftersom han visste att han skulle sammanträffa med Arbatov. Han bad då att få instruktioner om vad han skulle ta upp. Han fick instruktioner, och han tog upp det han skulle göra, han rapporterade, och det har ni läst.

Anders Björck: Det fanns ingen annan instruktion för Ferm att sköta den här typen av kontakter?

Olof Palme: Icke alls.

Hans Nyhage: Jag vill anknyta till Anders Ferm's uttalande i Svenska Dagbladet att innehållet i brevet var av sådan karaktär att han inte ens litade på utrikesministern.

Olof Palme: Han sade inte så. Påstå inte att han sade någonting annat än han sagt!

Hans Nyhage: Han gick direkt till statsministern av det skälet att han inte litade på någon annan.

Olof Palme: Det är skillnad. Han har inte sagt att han inte litar på utrikesministern.

Hans Nyhage: Kan vi vara överens om att han sagt att innehållet var av sådan karaktär att han ville gå direkt med det till statsministern?

Olof Palme: Javisst. Jag visade brevet ögonblickligen för utrikesministern.

Hans Nyhage: Då kanske vi kan tolka det så att han inte ville gå till någon annan än statsministern med brevet?

Olof Palme: Det är korrekt.

Hans Nyhage: Stämmer det också att han därtill har sagt att det var av mycket hemlig karaktär?

Olof Palme: Det vet jag inte. Han hade fått instruktioner av mig, och därför gick svaret till mig.

Hans Nyhage: Anser statsministern det vara lämpligt att gå omkring med denna handling i kavajfickan och t. o. m. vifta med den i TV?

Olof Palme: Jag bar den närmast mitt hjärta. Det är väl inget fel?

Hans Nyhage: Det har hänt andra än statsministern att man tappat någonting från sin kavaj. Är det lämpligt med en skrivelse av den karaktären?

Olof Palme: Folk bär på sig plånböcker och pass. Då kan man väl även ha en hemlig handling i fickan. Det har jag stundom. Jag hoppas jag kan hålla reda på vad jag har i fickan. Risken att jag skulle tappa handlingen var i stort sett obefintlig.

Bertil Fiskesjö: Jag vill anknyta till den diskussion som nyss fördes. Enligt en utskrift av vad som påstås vara en bandupptagning som publicerades i Svenska Dagbladet den 10 december har Ferm sagt: "Den andra källan är statsministern själv. Det är bara han och jag som sett samtalsuppteckningen. Jag har inte haft förtroende för någon annan."

Detta sade Ferm enligt bandupptagningen. Bland "ingen annan" får man väl inbegripa utrikesministern, föreställer jag mig.

Olof Palme: Det är inte logiskt. Han har inte sagt att han inte har förtroende för utrikesministern. Självfallet har han förtroende för sin chef, och det har han sagt vid intervjuer.

Bertil Fiskesjö: Jag har en fråga om publiceringen av det dokument som från början var så hemligt och låg oregistrerat så länge i statsministerns eget kassaskåp.

Om man gjorde denna bedömning tidigare att det krävdes mycket kvalificerad sekretess, hur kunde då statsministern närmast i en handvändning bestämma sig för att inför hela folket läsa upp innehållet i detta brev? Är det lämpligt att hantera känsliga utrikespolitiska dokument på det sättet? Hade det inte varit en lämplig ordning att läsa upp det i utrikesnämnden och få saken utagerad på det sättet?

Olof Palme: Jag bedömde det vara i landets intresse. Det är ovanligt att man publicerar uppteckningar av diplomatiska samtal. Jag kallade upp Sovjets chargé d'affaires dessförinnan och sade att jag skulle göra det. Det är ett ovanligt handlande, men jag bedömde att det var i Sveriges intresse att visa att vad som står här i och för sig inte är någonting förgripligt.

Brevet skrevs i omedelbar anslutning till utbåtsskyddskommissionens rapport, och då var vårt stora politiska problem hur vi skulle nå fram till den högsta politiska ledningen i Sovjet med vårt budskap. Vi använde många kanaler, och detta var *en*.

Ett halvår senare hade handlingen ett avgörande politiskt intresse för att visa att beskyllningen för dubbla budskap var falsk. Jag ansåg att det låg i landets intresse att detta klarlades för de svenska medborgarna, och jag bedömer att det var en mycket effektiv metod i detta syfte.

Hade jag inte gått rakt på, tror jag att smygpropagandan hade fortsatt, men nu var t. o. m. den moderata partiledaren tvungen att lägga ner vapnen.

I fråga om ledningen för de båda andra partierna fanns det inga som helst kritiska synpunkter.

Bertil Fiskesjö: Det som jag ser såsom i varje fall i viss mån riskabelt med ett sådant handlande är att man inte riktigt kan lita på att handlingar som är sekretessbelagda inte plötsligt offentliggörs t. ex. på grund av ett starkt massmediatryck. Samma effekt hade såvitt jag förstår uppnåtts om handlingen dragits i utrikesnämnden, där ju samtliga större partier är representerade. Då hade frågan varit utagerad.

Olof Palme: Det vet jag inte. Jag betvivlar det. Om jag ser på herr Bildts och andras spel där de mer eller mindre gick i god för att Svenska Dagbladet hade rätt är jag tveksam. Det var ett exceptionellt handlande som var motiverat av intresset av att man nådde klarhet om landets utrikespolitik. Med hänsyn till landets intresse tyckte jag det var riktigt att göra på detta sätt.

Marie-Ann Johansson: I och med att brevet lästes upp i TV klargjordes innehållet inte bara för svenska medborgare utan även för andra länder via deras beskickningar. Har det förekommit några propåer som visar om andra länder har varit intresserade av frågan efter Svenska Dagbladets skrivelser?

Olof Palme: Nej. Det fanns kanske de som trodde på Svenska Dagbladet, men efter det här är det nog ingen som tror på Svenska Dagbladet.

Marie-Ann Johansson: Det har inte förekommit att man officiellt har hört sig för?

Olof Palme: Nej. Det har förekommit dunkla antydningar om att det skulle ha kommit från CIA – inte minst i Svenska Dagbladet självt finns sådana antydningar – men det har jag inte sett bekräftat.

Olle Svensson: Vi övergår då till Bildtaffären.

Anders Björck: Vi kan väl vara överens om att Bildtaffären skall kallas för Bildtaffären.

Utskottet har tidigare varit en Bildtfri zon, men jag vill inledningsvis säga att jag senare kommer att begära att Carl Bildt inkallas till konstitutionsutskottet för hearing, eftersom jag tror att han har en del upplysningar som kan vara till glädje för utskottets fullständiga belysande av affären. Jag vet också att Gunnar Biörck, som anmält ärendet, har en hel del frågor.

Statsministern var ju väl underkunnig om vad Bildt hade gjort under sitt besök i USA. Gav statsministern instruktion till någon, innan Bildt åkte till USA eller medan han var där, att hålla ögonen på honom och till statsministern inrapportera vad han hade för sig?

Olof Palme: Absolut inte. Det vill jag kategoriskt förneka. Jag ser av Bildts uttalande att han har en förföljelsemani på den punkten, men det är fel.

Anders Björck: Det anlände ingen särskild information t. ex. från ambassadör Ferm i det avseendet?

Olof Palme: Nej. Jag tror inte han nämnde det. Det var flera som sade till mig att de till sin förvåning hade sett den här Bildt i Washington under denna tid, bl. a. finansministern.

Anders Björck: Hur väcktes då statsministerns intresse för Bildts förehavanden i USA?

Olof Palme: Om jag hade något intresse för det vet jag inte. Någon hade nämnt för mig att den här Bildt befann sig i USA. Jag vill minnas att flera av oss tyckte det var litet konstigt – vad hade han där att göra omedelbart efter avlämnandet av utbåtsskyddskommissionens rapport? Ubåtsskyddskommissionens rapport publicerades den 26 eller 27 april. Jag tror det var någon *här* som berättade för mig att man några dagar efteråt hade frågat efter Bildt och fått höra att han var i Amerika, i Washington.

Det här ledde till följande ordväxling i utrikesnämnden den 20 maj: Bildt säger någonting om sitt besök i Washington. Då säger jag följande:

”Jag vill till riksdagsman Bildt säga att jag hörde talas om hans odysse till Washington. Vi lägger oss inte i vad svenska oppositionsriksdagsmän gör, men jag tycker inte att det var omdömesgillt av en ledamot av utbåtsskyddskommissionen att nästan innan bläcket hunnit torka på rapportens papper bege sig till Washington och samtala med företrädare för den amerikanska försvarsmakten och alla möjliga aspekter. Vi skall inte ensidigt låta oss påverkas av amerikanska källor, vi skall markera vårt oberoende. Jag vill inte göra sak av det här men vill markera att regeringen bör kunna ställa vissa anspråk på en oppositionsföreträdare som har varit ledamot av ubåtskommissionen.”

Detta sade jag, och det anser jag fortfarande gäller.

Sedan sade Bildt: ”Om jag skall underställa mina resplaner statsministerns kansli avser jag själv att avgöra. Jag förde inga samtal i de här frågorna utan att företrädare för svenska ambassaden var närvarande. Jag vet att statsministern via olika kanaler exakt har informerat sig om vad som förekommit vid dessa samtal. Jag är smickrad över uppmärksamheten.”

Så sade jag: ”Ers Majestät! Jag har inte på något sätt blivit informerad av någon i Washington. Det har inte heller varit av speciellt intresse med en sådan information. Jag ser det bara som en utrikespolitisk symbolhandling. Det är olämpligt att en person som har varit ledamot av ubåtsskyddskommissionen omedelbart efter det att kommissionen har framlagt sitt betänkande beger sig till Washington för samtal med företrädare för säkerhetspolitiken där. Men jag kan inte göra någonting åt detta. Riksdagsledamöter får göra vad de vill. Jag kan inte utforska vad Carl Bildt har haft för sig.”

Det är vad som förekom i utrikesnämnden. Det var en ganska mild och enligt min mening mycket befogad reprimand.

Anders Björck: Någon måste ha uppmärksammat statsministern på vad som hände. Kan statsministern möjligtvis komma ihåg vem det var?

Olof Palme: Det var flera. Ubåtsskyddskommissionen, där herr ordföranden var medlem, stod i centrum för uppmärksamheten, och det förekom intervjuer överallt, men en ledamot hade försvunnit och befann sig i Washington.

Därefter var det någon som hade träffat honom där – jag tror det var finansministern. Från UD berättades det – jag vet inte om det var polchefen eller kabinettssekreteraren – att man fick rapporter om att Bildt var i Washington och sprang omkring bland försvarsexperterna, och man undrade om det var så riktigt bra egentligen.

Vi gjorde ingenting åt detta. Jag hade tänkt möjligen ta upp det privat, men sedan han började prata om detta på utrikesnämndens sammanträde tyckte jag det var lämpligt att göra denna milda men klara markering att även regeringen har anspråk på ledamöter som sätts in i en kommission av typ ubåtsskyddskommissionen.

Anders Björck: Får det tolkas så att herr Bildt icke i fortsättningen är lämpad att ingå i vissa typer av kommissioner?

Olof Palme: Det får tolkas så att han i det här fallet betedde sig olämpligt, precis som jag säger i mitt uttalande i utrikesnämnden.

Anders Björck: Gäller det det faktum att han reste dit eller att han sade någonting otillbörligt där?

Olof Palme: Vi befann oss i den svåraste konflikt vi har varit i med den ena supermakten på grundval av en kommissionsrapport där man direkt utpekar denna supermakt såsom havande kränkt svenskt territorium. Om en ledamot bland dessa fem personer – eller hur många det var – dagen efter sätter sig i Pentagon tillsammans med den amerikanska militära underrättelsetjänsten för samtal tycker jag det är olämpligt, oberoende av vad han säger – det har jag inte lagt mig i. Det är och förblir olämpligt. Vi gav dessa fem en fullkomligt unik ställning. De fick se alla hemligheter. De fick fatta det oerhört svåra beslutet att utpeka Sovjetunionen, och det gjorde de enigt.

Utan att ha talat med någon av oss mer än att han hade underrättat något kansli åkte han över och träffade företrädare för den militära underrättelsetjänsten i USA. Jag har inte diskuterat vad han har sagt – det är själva handlingen som sådan som är olämplig. Jag tror att nästan varje människa inser att detta är olämpligt. Bildt hade kunnat säga att han borde ha tänkt sig för. I stället störtade han ut och anklagade i pressen regeringschefen för medeltida debattmetoder och för svinaktighet. Jag har här läst upp vad jag faktiskt sade. Om detta är medeltida debattmetoder, var medeltiden en ganska ljus period i mänsklighetens historia.

Anders Björck: Jag har ytterligare en fråga, som gäller kontakterna med den amerikanska militära underrättelsetjänsten. Det var alltså uppenbart olämpligt av Bildt att i ambassadtjänstemäns närvaro sammanträffa med den amerikanska militära underrättelsetjänsten? Anser statsministern att kontakter på militärt och politiskt håll mellan Sverige och den amerikanska militära underrättelsetjänsten är olämpliga, och har några sådana förekommit i övrigt?

Olof Palme: Inte alls. Det är självklart att svenska militära företrädare skall träffa företrädare för den militära underrättelsetjänsten i USA. De får träffa både CIA och KGB. Men det här är en specifik historia. Den 26 april lägger man fram denna i svenskt utredningsväsende unika rapport, där supermakten Sovjetunionen utpekas för att ha kränkt svenskt territorium. Det är fem personer som har det ansvaret, och de har tillgång till alla militära hemligheter på detta område. Dagen därpå åker en av dessa fem över och sätter sig några dagar senare tillsammans med den militära underrättelsetjänsten i USA. *Det* anser jag olämpligt. Jag har inte hittat någon som tycker att det var lämpligt, som inte sagt sig att han med litet eftertanke skulle ha låtit bli.

Det faktum att svenska ambassaden var med är inte poängen. Den svenska ambassaden är tjänstvillig. Det var amerikaner som tog initiativet och bad om sammanträffande och Bildt samtyckte. Det skall man inte lasta ambassaden för.

Anders Björck: Jag kan gratulera statsministern till att ha så vänliga människor omkring sig, som aldrig vågar säga till honom någonting som är olämpligt.

Har statsministern inte träffat någon som ansett att Bildt haft rätt att göra den här resan?

Olof Palme: Jo, men jag har inte träffat någon som försvarat att han sammanträffat med den militära underrättelsetjänsten.

Gunnar Biörck: Låt mig börja med att säga att jag beundrar statsministern för att ha hållit ut under så lång tid.

Jag råkade vara den bland de moderata KU-ledamöterna som var i staden när det här hände och därför vill jag ställa en fråga.

Det är en sak som inte riktigt framgår av statsministerns redogörelse här, nämligen att Bildt hade haft kontakt med utrikesdepartementet för att förbereda resan, och det var väl från Stockholm som ambassaden hade instruerats att vara honom behjälplig. Det kan inte ha varit hemligt att "den här Bildt" for iväg till Amerika. Jag förmodar att det är en riktig beskrivning.

I de från regeringen utgångna papperen talas det om vad Bildt "häruöver" och "därutöver" har gjort. Utöver de kontakter som ambassaden hade ordnat hade han kontakter med andra amerikaner. Å andra sidan är det klart av redogörelsen att på Bildts egen begäran har det vid alla dessa samtal varit

med tjänstemän från ambassaden. Jag har svårt att se att det finns någon anledning att ge intrycket av att Bildt har fört två slags samtal.

Olof Palme: Vad beträffar den första delen säger han att han talat med kabinettssekreteraren, och det är alldeles fel. Han har ringt departementsrådet Bergqvist och sagt att han på våren skulle fara till USA och bad att ambassaden skulle underrättas och vara honom behjälplig. Sådant gör vi – vi hjälper riksdagsmän – men det går aldrig upp någon politisk information, utan det sköts på tjänstemannaplanet.

Vad han har samtalat om har jag inte lagt mig i, och att han haft folk från ambassaden med har jag inte betvivlat. Poängen är att en medlem av ubåtsskyddskommissionen i detta speciella läge har ett ansvar även mot regeringen. Han bör inte företa sig den här typen av symbolhandlingar som att träffa den militära underrättelsetjänsten utan att dessförinnan samråda med företrädare för regeringen. Det vidhåller jag bestämt. Tänk om vi hade haft en konflikt med Amerika och någon rest iväg till Sovjetunionen och diskuterat tillsammans med företrädare för KGB – vilket liv det hade blivit! Här måste en liten neutral stat vara försiktig.

Vidare vill jag säga att han fick en ganska begränsad och mild reprimand i utrikesnämnden för detta. Skulle han handla likadant, kommer han att få det igen.

Det stod sedan någonting om detta i Dagens Nyheter genom ett slags läckage. Det var väl inte så farligt, men det som hände sedan var att vederbörande ställde upp i ett stort antal intervjuer i media där han sade:

"Palmes metod att fara ut i vildsinta anklagelser är en medeltida debattmetod." "Ett svinaktigt försök av Palme att skrämma mig till tystnad." "Skitprat – Palme försöker skrämma oss till tystnad." "Olof Palme eller hans kansli måste ha släppt ut detta för att undergräva allt förtroende och i fortsättningen försvåra allt meningsfullt samarbete. Det är oerhörda oförsämdheter han kommer med." "Han skapar en olycklig konfrontationsstämning genom att införa medeltida debattförhållanden." "Palmes attack mot mig förefaller vara ett uttryck för hans närmast medeltida hämnbegär," etc.

Vid det laget hade jag icke sagt ett ord inför offentligheten, utan det enda jag hade sagt var reprimanden i utrikesnämnden. Det här speglar att det hos unga moderater finns något av samma sinnesstämningar som hos SKP och EAP – SKP i slutet av 1960-talet och EAP för närvarande. Mot de politiskt ansvariga far man ut i beskyllningar av enormt överdriven karaktär, så enormt överdrivna att de garanterat får plats i massmedia. Vid det laget då detta sades hade jag icke sagt ett ord inför offentligheten.

Gunnar Biörck: Vad statsministern nu talar om är ju händelser efter det som jag berörde, nämligen Bildts USA-besök. Jag kan förstå att när statsministern nu har utkämpat en match i många ronder mot många motståndare kan det bli emotionellt mot slutet.

Olof Palme: Nej, det är texten som möjligen är emotionell. Jag är inte emotionell, men vad vederbörande säger är kanske emotionellt.

Gunnar Biörck: Vad jag har berört är det som tilldrog sig i Förenta staterna och inte vad han sagt efteråt i Expressen – det vill jag inte besvära konstitutionsutskottet med att ta upp.

Det är en sak jag vill försöka få statsministern att vara med på. Statsministern säger att Bildt hade anledning att vara försiktig, och jag har ett intryck av att det var vad han var. När amerikanerna ville tala med honom fordrade han att få ha med personer från svenska ambassaden – det var Erik Pierre och marinattachén. Dem hade han med sig vid samtalen.

Jag skulle vilja koncentrera frågan till detta: Har statsministern någon uppgift om att Bildt har missbrukat sitt vetande i det här fallet och utlämnat icke offentliga uppgifter?

Olof Palme: Det har jag inte påstått. Jag har inte ansett mig behöva forska i det, för jag utgår från att han inte har gjort det. Det har jag inte anklagat honom för. Vad jag har sagt är att han som ledamot av ubåtskyddskommissionen omedelbart efter rapportens framläggande bör vara försiktig med vilka han träffar. Då hjälper det inte om han bara talar om väder och vind och det hjälper inte om han har halva UD med sig – han bör inte sammanträffa med den amerikanska underrättelsetjänsten.

Jag vet inte om det är en administrativ eller en konstitutionell fråga. Herr Biörck må anse att denna reprimand som han tilldelades i utrikesnämnden var berättigad eller inte, men om den föranleder att en ledamot av utrikesnämnden och utrikespolitisk expert går ut i pressen och liknar regeringschefen – oavsett vilket parti denna regeringschef tillhör – vid ett svin, är det trots allt uppseendeväckande.

Gunnar Biörck: Jag vill försöka ta ner temperaturen i diskussionen. Jag skulle vilja fråga om det är riktigt som Hans Bergström har angivit i en artikel att Bildt hade bett statsministern om ett samtal, vilket statsministern hade avböjt.

Olof Palme: Ja, det är alldeles korrekt. Innan han offentligt hade tagit avstånd från sina beskyllningar fann jag ingen anledning att ta emot honom, och det hade han klart för sig. Men han tog inte avstånd från beskyllningarna.

Gunnar Biörck: Det har angivits att han dagen efter det han kom hem tog kontakt med försvarsministern. Har statsministern reda på det och i så fall någon kommentar till det besöket? Gav försvarsministern eventuellt statsministern någon upplysning kring detta?

Olof Palme: Enligt uppgift bestod detta sammanträde i att försvarsministern hade bjudit ubåtskommissionens ledamöter på middag för att avfira betänkandet. Till denna middag hade även herr Bildt infunnit sig. Till detta inskränkte sig sammanträffandet.

Gunnar Biörck: Jag skall inte här diskutera den konstitutionella karaktären hos det regeringsuttalande som gjordes, men jag skulle vilja veta vad avsikten var med det.

Olof Palme: Avsikten var alldeles entydig. Vi hade ju inte sagt någonting offentligt, utan det hade förekommit läckor i några tidningar, och sedan hade riksdagsman Bildt riktat beskyllningar mot regeringschefen för medeltida debattmetoder och svinaktigheter. Då fann vi det lämpligt att klargöra av vilket skäl som kritik hade riktats mot Bildt, och det gjordes i kommunikén. Den gjordes som ett enkelt regeringsuttalande för att inte vare sig utrikesministern eller jag skulle behöva stå för det.

Gunnar Biörck: Får jag allra sist göra en jämförelse mellan "den här Bildts" resa till USA och den resa som försvarsministern just nu gör i USA. Den försiggår under samma tid som det pågår anmärkningsvärda militära operationer i Karlskrona skärgård. Finns det någon anledning att kommentera det? Det har sagts åtminstone i tidningarna att försvarsministerns resa till USA skulle varit planerad till i somras men uppsköts med hänsyn till den s. k. Bildtaffären och först nu har kommit till stånd.

Olof Palme: Det tror jag är fullkomligt felaktigt. Jag tror inte amerikanerna fäster något som helst avseende vid den s. k. Bildtaffären.

Gunnar Biörck: Uppsköts den från vår sida?

Olof Palme: Här tror jag inte det finns något som helst sammanhang. Försvarsminister Thunborg ville avvakta ett lämpligt tillfälle att göra ett återbesök. Det har varit inplanerat sedan ett halvår. Vi diskuterade detta noggrant och fann att han borde fullfölja resan, och det tror jag är riktigt.

Dessutom gäller detta en helt annan fråga. Det är ett officiellt försvarsministerbesök, och det föreligger för dagen ingen konflikt med den andra supermakten av den art som ubåtsskyddskommissionens rapport indikerar.

Olle Svensson: Jag vill inte utöva någon tidspress, men statsministern skall delta i försvarspolitiska förhandlingar kl. 14. Jag vill därför vädja till de tre som jag har antecknade på talarlistan att ålägga sig en viss koncentration.

Bertil Fiskesjö: Jag har särskilt fäst mig vid det uttalande som regeringen gjorde. Såvitt jag kan finna är det tämligen unikt att regeringen gör ett uttalande riktat mot en enskild riksdagsledamot. Min fråga till statsministern är: Varför tog man till denna tämligen unika metod för att uttrycka sina synpunkter när man redan hade utrikesnämnden som ett instrument för att diskutera sådana frågor?

Olof Palme: Sakfrågan hade behandlats i utrikesnämnden, och jag har läst upp det avsnitt som gäller den. Men inför de våldsamma beskyllningar som hade riktats mot mig och som jag har läst upp i tillämpliga delar var det nödvändigt att klargöra vad som gällde. I någon form måste man klargöra

det. Vi ville göra det i så begränsad form som möjligt. Ingen av oss hade lust att personligen ödsla krut på det. Då var det lämpligaste att göra det i ett enkelt uttalande från regeringen som klargjorde på vad sätt riksdagsmannen hade betett sig olämpligt. På något sätt måste vi tala om vad det gäller.

Bertil Fiskesjö: Detta är ur principiell synpunkt ganska intressant. Jag bortser från vad man kan tycka om Bildts resa – den kan man ur olika synpunkter ha åsikter om – men det framstår som något slags kontrollåtgärd från regeringens sida gentemot enskilda riksdagsledamöter. Man börjar tänka efter vilka märkliga människor man har träffat när man har varit på utrikes resor utan att först ha frågat regeringen. Man har väl aldrig haft någon tanke på att man skulle begränsa sina kontakter, utan man har litat på sitt eget omdöme när man talat med utlänningar.

För mig framstår det som ur principiell synpunkt märkligt att regeringen fördömer en riksdagsledamot.

Olof Palme: Först och främst är det inte unikt. Ulf Larsson har visat i en artikel att regeringsuttalanden görs i stora mängder. Som framgår av det uttalande som jag gjorde i utrikesnämnden vill vi inte lägga oss i vad oppositionsriksdagsmän gör, och jag tänker inte göra det. Alla de här reservationerna finns med.

Jag hoppas att herr Fiskesjö delar min uppfattning att ubåtsskyddskommissionen var en alldeles unik kommission. Med detsamma efter regeringsskiftet diskuterade vi att tillsätta en ubåtsskyddskommission där oppositionen skulle få vara med och som kunde gå till botten med vad som hade hänt i Hårsfjärden. Så bildades en kommission av fem eller sex edsvurna. De hade en i någon mån unik ställning eftersom rapporten blev så uppseendeväckande och fick så långtgående konsekvenser. Jag har helt ställt mig bakom rapporten och tycker den är bra.

Men de edsvurna som sätts in i en sådan kommission skall veta att vederbörande har förpliktelser inte bara mot sitt eget parti utan också mot den svenska regeringen. Då skall man icke dagen efter offentliggörande sätta sig tillsammans med den andra stormaktens underrättelsetjänst. Det vore utomordentligt besvärande för möjligheterna att samverka på utrikespolitikens och försvarspolitikens område om icke så enkla grundläggande sanningar kunde bli accepterade av alla som att även regeringen har rätt att ställa krav på medlemmarna i en sådan unik kommission.

Marie-Ann Johansson: Jag skall anknyta till det sista statsministern sade om att man bör kunna ställa vissa anspråk och att ledamöterna i kommissionen har ett ansvar även mot regeringen. Jag förstår tankegångarna och varför man ställer sådana krav.

Jag skulle först vilja fråga, om bedömningen av anspråken och ansvaret överlämnas helt till den enskilde. Regeringen har alltså inte uttalat på något sätt till kommissionen att man ställer vissa krav?

Olof Palme: Nej. Man får tro att de själva begriper så mycket. Jag tror vi kan fråga ordföranden här, om han inte kände att han hade ett speciellt ansvar.

Marie-Ann Johansson: Min andra fråga gäller om ni i regeringen drar några slutsatser av detta inför framtiden. Jag tror att alla håller med om att sådana här undersökningar blir mer värdefulla ju bredare den politiska sammansättningen är. Har ni haft funderingar på att organisera den här typen av undersökningar på annat sätt i framtiden? Det kan bli aktuellt igen.

Olof Palme: Det har inte diskuterats. Jag är litet besviken. Egentligen speglar detta ett slags förändring i den utrikespolitiska debatten. Saken som sådan har måhända icke varit så stor. En ledamot av ubåtsskyddskommissionen handlar på visst sätt. För detta utsätts han för kritik av regeringen inom utrikesnämndens slutna dörrar. Det är inte ens en offentlig kritik.

Det nya är att man då ser möjligheten att sätta igång ett offentligt bråk med våldsamma beskyllningar mot företrädare för regeringen av en art som sällan förekommer i vår politiska debatt ens när den är som mest upphettad. Det ser jag som en önskan hos grupper som står ganska långt till höger att till varje pris uppnå konfrontation på utrikespolitikens och försvarspolitikens område, och det beklagar jag. Det är den politiska innebörden.

Elisabeth Fleetwood: Statsministern har här sagt att statsministern inte lägger sig i vad Bildt sagt vid sammanträffanden i Washington och säger att han inte heller har yttrat något förgripligt. Har jag uppfattat det riktigt? – Det finns således ingen kritik mot vad han har sagt.

Eftersom statsministern också sade att en riksdagsman i vanliga fall är fri att ta kontakt med CIA eller KGB, gäller alltså kritiken tidpunkten för resan. Det är väl enbart på den punkten som statsministern har framfört kritik vid utrikesnämndens sammanträde.

Jag har egentligen svårt att se vad det är för skillnad mellan förhållandena vid den tidpunkt då detta skedde och förhållandena vid Thunborgs resa nu med tanke på vad som händer i Karlskrona. Nu skall vi inte dra in Thunborg, eftersom han inte står under granskning, men Bildts resa var också planerad. Därför förstår jag inte riktigt den sista kvarvarande kritiken.

Jag vet precis vad statsministern kommer att svara. Tyvärr är det ofta så i politiken att man vet vad svaret blir, och vi talar kanske ibland förbi varandra.

Jag skulle vilja ha bekräftat om den enda punkt på vilken statsministern angriper Carl Bildt gäller tidpunkten för resan.

Olof Palme: Jag tar först frågan som gällde Thunborg.

Vad är det som händer i Karlskrona? Det vet vi inte. Jag har fullt förtroende för militären, och det är för närvarande en militär operation. Vi är icke i det läget att vi kan dra några politiska slutsatser. I det ögonblick ett sådant läge uppstår då vi kan göra det kommer försvarsministern ögonblickligen hem, men så länge det är en rent militär operation skall det vara business

as usual så att han fullföljer sitt besök. Det har vi noga diskuterat. Men vi har ständig telefonkontakt.

Vad beträffar punkt 2 vill jag säga att tidpunkten inte är någon detaljfråga.

Elisabeth Fleetwood: Det har jag inte sagt.

Olof Palme: Tänk er in i vad som hände! Här lägger ubåtsskyddskommissionen fram en rapport där den på grundval av sitt material direkt säger att sovjetiska ubåtar har kränkt svenskt inre territorialvatten. Alla fem påpekar detta. Samma dag kallar jag upp den sovjetiska ambassadören och ger honom den strävaste officiella not som vi har presterat på mycket länge. Samma dag har jag en presskonferens tillsammans med försvarsministern och andra där jag säger: Detta är vår redovisning och vår bedömning – så oerhört allvarligt ser vi på saken.

Under de här nästan ödesdigra dagarna står det och väger: Vad kommer Sovjetunionen att svara och vad kommer att ske? Vi befinner oss i det allvarligaste skedet under vår efterkrigshistoria. Jag säger att vi måste samla nationen och visa att vi står enade i protesten.

Då får jag plötsligt höra att en av ledamöterna i denna kommission har rest över till Washington utan att tala med oss och sammanträffat med representanter för den amerikanska underrättelsetjänsten. Jag bryr mig inte om vilka han har med sig och vad han säger, men att han gör det tycker jag är illojalt och i varje fall omdömeslöst. Det betyder att enigheten där vi står sida vid sida inte är viktig för honom, utan han ger sig ut på en privat exkursion.

Jag blev först ganska arg när jag hörde det och frågade mig var karlen inget omdöme? Men det dämpades, och det gick några veckor fram till det omtalade mötet i utrikesnämnden. I utrikesnämnden uttalade jag mig ganska milt. Jag hade sagt till mina medarbetare att jag skulle kalla upp den här mannen för att påpeka att så här göra man inte, men jag sade det i utrikesnämnden i stället.

Därmed var saken ur min synpunkt utagerade. Han svarade snorkigt att han inte skulle underställa mig sina planer – han fattade inte vad saken gällde. Men även detta struntade jag i, och jag ansåg saken för min del avslutad.

Men därefter förekom läckor i borgerliga tidningar, och denna riksdagsman började tala om att regeringschefen är svinaktig och tillämpar medeltida metoder – ni hörde alla invektiven. I det läget hade jag fortfarande inte offentligt sagt ett dugg.

Jag insåg då att det inte var särskilt väl beställt med enigheten. Han ansåg det vara ett överordnat värde om han kunde åstadkomma en partipolitisk konfrontation och framför allt få litet reklam av att komma i gräl med regeringschefen.

Då var jag tvungen att i en kommuniké tala om varför vi var kritiska. Vi gjorde det på det minst uppseendeväckande sättet. Egentligen ville ingen ta i den här riksdagsmannen, utan vi utfärdade en kommuniké.

Sedan har han fortsatt att harpa det under hela sommaren, men det har jag i stort sett struntat i.

Sätt er in i Sveriges situation och stämningsläget här i landet i slutet av april och besvara sedan för er själva frågan, om inte vi alla har rätt att ställa krav på dem som anförtrotts att bli medlemmar i kommissionen!

Elisabeth Fleetwood: Jag har en kort fråga som gäller uttalandet från regeringen. Ansåg inte statsministern att ett uttalande av statsministern själv hade haft samma tyngd som regeringens, eller ville statsministern ha stöd av de övriga regeringsledamöterna eftersom, man vidtog en sådan exceptionell åtgärd?

Olof Palme: Det hade varit mer exceptionellt om jag hade uttalat mig. Jag ville inte befatta mig med det här. Jag ville inte uttala mig, och utrikesministern ville det inte. Vi funderade på att låta kabinetssekreteraren göra ett uttalande, men han råkade vara utomlands.

Högerpressen skrev att det var unikt att hela regeringen gjorde ett uttalande. Vi såg det tvärtom så att det var att hålla frågan på ett lämpligt plan.

Olle Svensson: Därmed är denna omfattande frågestund, 155 minuter lång, över. Jag tackar statsministern för att han har ställt upp och visat utskottet denna stora respekt genom att så öppet och uttömmande från sina utgångspunkter komplettera vårt skriftliga material.

Utfrågning av f. d. statsminister Tage Erlander den 13 mars 1984 angående statsråds förmögenhetsinnehav

Olle Svensson: Vi har på dagordningen ett granskningsärende som rör redovisning av statsrådskandidaters förmögenhetsinnehav m. m. i samband med regeringsbildning.

Eftersom ärendet har tagits upp från socialdemokratiskt håll tar jag mig friheten att inleda med några frågor.

Under dina 23 år som statsminister kallade du ett mycket stort antal statsråd. Jag vill för att få en bakgrund till vår granskning be dig att först redogöra för hur regeringsbildning gick till i praxis.

Tage Erlander: Jag kände mig litet tveksam när konstitutionsutskottets ordförande frågade om jag ville komma hit. Å ena sidan gäller det ett stort och viktigt ärende som jag skulle försöka belysa. Å andra sidan ligger mina erfarenheter långt tillbaka i tiden, och förhållandena har ändrat sig väsentligt. Dagens politiker kanske kan ha glädje av att höra om det, men jag frågar mig om de kan ha några nytta av det.

Jag övervann emellertid mina betänkligheter dels därför att jag inte ville desavuera konstitutionsutskottet, som jag redan som statssekreterare i socialdepartementet hade en vidskeplig respekt för, dels därför att jag var litet lockad av tanken att få möta gamla kamrater och nya politiker i en lokal där jag upplevt många spännande saker. Duellerna mellan de två skolmännen Oscar Olsson och Ivan Pauli tillhörde inte söndagsskolelektyren och visade att man kunde vara rätt bittra motståndare inom det egna partiet.

Detta får räcka som motivering för att jag har accepterat att komma. Det jag kan erinra mig vill jag gärna ställa till förfogande, om det nu kan belysa den mycket viktiga fråga ni har framför er.

Jag ärvde den regering som jag blev statsminister i 1946. Den var ju utsedd av Per-Albin Hansson, och det fanns inte en tanke hos mig att åstadkomma någon ändring mer än den nödvungna att jag skulle ersättas med Josef Weijne. I övrigt var det Per-Albin Hanssons regering, som jag var väl förtrogen med sedan många år som statssekreterare och den korta tiden som ecklesiastikminister.

Mitt problem var egentligen inte att skaffa nya statsråd, utan mitt problem var att behålla de gamla. Jag gjorde så gott jag kunde när det undan för undan försvann folk som skulle ersättas med nya statsråd.

Ordföranden frågade hur det gick till. Enligt min uppfattning är statsministerns kanske viktigaste uppgift att se till att en regering blir arbetsduglig. Man kräver alltså effektivitet och arbetsskicklighet av kollegerna, och till arbetsdugligheten hör också att samarbetet måste gå relativt smärtfritt. Regeringen bestod av många särpräglade personer – Möller, Wigforss, Gjörö och inte minst den utomordentlige men temperamentsfulle Per-Edvin Sköld. Det var

inte alltid så säkert att de nya som kom in skulle känna den solidaritet och samhörighet som erfordrades för att det skulle skapas ett naturligt samarbete.

En av mina principer gällde alltså effektivitet, förmåga att samverka även med personer som kunde vara litet kantiga och så småningom en tredje sak: Jag ville gärna ha ett kommunalt inslag i regeringen. Per-Albin Hanssons regering var ju ur många synpunkter utomordentlig, men den kommunala erfarenheten fanns icke så starkt representerad. Jag försökte när det blev vakanser att tillgodose behovet av den erfarenheten. Det tillskott som kommunalmännen gav åt regeringsarbetet tror jag var mycket betydelsefullt. Jag tänker på Svante Lundkvist, Rune Johansson och framför allt Gösta Skoglund. De var duktiga, alla tre, och hade en speciell egenskap som jag satte stort värde på: som kommunalmän var de härdade mot kritikens eldar. Det vet ni som sysslar med kommunalpolitik, att det kan gå rätt hett till ibland.

Eftersom det var så viktigt att få fram ett samarbete inom regeringen försökte jag alltid hålla mina kolleger underrättade om mina funderingar. Det kan hända att det då och då stötte på patrull. Någon gång fick man inte riktigt som man ville därför att man förstod att det skulle komma att bli kollisioner och slitningar, men det var inte så ofta. I stort sett vågar jag påstå att samtalen ledde till att vi blev överens.

Jag drog aldrig en statsrådsutnämning i den sittande regeringen – jag anmälde det förstås – utan det förekom bara underhandsresonemang. Jag anmälde heller aldrig statsrådsutnämningar för partistyrelsen, eftersom de som skall ha inflytande över sammansättningen av en regering måste vara personer som har kännedom om hur regeringsarbetet bedrivs. Det var kanske fel att inte dra det i partistyrelsen, men det gjorde jag i alla fall inte.

Det är ungefär vad jag har att svara på ordförandens fråga.

Olle Svensson: Då skulle jag vilja övergå till ytterligare en fråga som mer direkt knyter an till granskningsärendet.

I 1809 års regeringsform föreskrevs att statsråd icke fick utöva annat ämbete eller uppbära några inkomster därav. Det var en något omtvistad regel, och mot bakgrund av det föreslog författningsutredningen en formulering i den nya grundlagen som klargjorde principen om statsrådstjänstens integritet. Den regeln togs i stort sett upp av grundlagberedningen och blev underlag för den lydelse som 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen nu har.

Innan jag går in mera på detaljer vill jag ställa en annan fråga: hur upplevde Tage Erlander, som var statsminister så länge, det speciella ansvar som en statsminister har för att hävda statsrådstjänstens integritet?

Tage Erlander: Det är en kolossalt viktig princip. Vi försökte givetvis följa jävsbestämmelserna så gott vi kunde. Vi fick inte heller, såvitt jag vet, några erinringar mot det under den tiden. Jag kan inte komma ihåg någon konflikt på den punkten, utan den praxis som vi följde accepterades av både

regeringsledamöterna och konstitutionsutskottet.

När man väljer ut ett statsråd betyder det att statsministern går i god för att enligt hands bedömning detta statsråd är en oberoende, självständig person som icke låter ovidkommande hänsyn, framför allt inte ekonomiska, påverka ämbetsutövningen. Det är liksom en moralisk borgensförbindelse som statsministern ikläder sig. Det gick bra så länge jag kunde hålla mig i kretsen av folk som jag kände väl. Jag brydde mig inte om huruvida de var rika eller fattiga – det var en helt ovidkommande sak. Det var bara fråga om oberoende, självständighet och opåverkbarhet. Tanken att någon av dem som jag valde ut skulle låta sitt ställningstagande påverkas av ovidkommande, utifrån kommande inflytelser existerade inte. En del var kanske förmögna, men det vet jag ingenting om. Hammarskjöld var det sannolikt, men jag frågade honom aldrig. Att han var en fullkomligt fri människa som bedömde sakerna utifrån strikt moraliska regler visste jag. Likadant var det med alla de andra.

Det blev naturligtvis en viss svårighet när koalitionsregeringen bildades. Jag kände Hedlund väl, och jag kände Skabersjö väl från vårt samarbete på skolans område, men de två andra var för mig obekanta. Att statsministern skulle utfärda en moralisk garanti utåt kändes kanske inte riktigt tillfredsställande. Å andra sidan hade jag vant mig redan då vid att lita på Hedlund och hade ingen anledning att betvivla hans omdöme att det var moraliskt oförvitliga personer, som säkert skulle iaktta vår kutym. Under de år de satt i regeringen tror jag heller icke man kan påvisa några som helst avsteg från integritetsreglerna och ännu mindre naturligtvis från jävsreglerna.

Olle Svensson: Får jag då komma in på det som väl nu närmast har föranlett anmälan av granskningsärendet.

Kravet på offentlighet och insyn har redan lett till frivilliga redovisningar av exempelvis aktieinnehav vid regeringsbildande i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Det har skett på initiativ i stort sett av massmedia. Den fråga kan då övervägas som ligger bakom ärendet och som inte alls är färdigbehandlad av utskottet men som tagits upp från socialdemokratisk sida, om det kunde vara något stöd för statsministern–regeringsbildaren om konstitutionsutskottet, som ju har att verka för en god administrativ praxis, utfärdade en rekommendation om vad vi har kallat en checklista efter vilken statsråds kandidater hade att redovisa sådana ekonomiska förhållanden och engagemang i övrigt som möjligen kunde leda till en konflikt eller i varje fall till att allmänheten kunde upfatta att det kunde bli en konflikt mellan ett enskilt och ett allmänt intresse.

Tage Erlander: Integriteten är inte bara en fråga så som jag har skildrat den här, om det faktiska förhållandet mellan statsrådsledamot och regeringschef eller regeringen i övrigt. Det är också en fråga om hur statsrådet uppfattas. Det är en fråga om i regel helt obestyrkta misstankar, som man givetvis skall undvika att ge någon som helst näring åt, om de är obefogade. Statsministern

skall alltså försöka finna en så hederlig och samarbetsvillig och effektiv kandidat som möjligt. Den allmänna opinionen kan vara fruktansvärt häftig och ovederhäftig. Jag upplevde själva kampanjen mot Quensel och det Hedlundska skattemålet. I Hedlundfallet var det inte bara oppositionen som krävde hans avgång, utan också stora delar av den socialdemokratiska pressen. Det dröjde kanske en tid innan jag hade tänkt igenom hela ärendet och insåg att det var fråga om vårdslöshet men absolut inte brottslighet. I det ögonblick som jag kom till det resultatet var det för mig självfallet att han skulle stanna i regeringen.

Det kanske inte är bekant, även om jag försökte publicera det, att Hedlund begärde att få avgå i december 1953. Han stod inte ut längre med en kampanj som ryckte med sig stora delar av den svenska pressen och tyvärr också en stor del av hans egen riksdagsgrupp. Jag sade till honom: "Nu har vi tagit obehaget av den här affären – orkar du, så skall du stanna. Om du går, betyder det att det uppfattas som om du eller jag har accepterat kritiken, och vi vet båda att den är ovederhäftig och inte har något stöd i verkligheten."

Jag trodde inte han skulle stå ut. Ett av de skäl som gör att jag beundrar honom är att han gjorde det. Jag kan väl säga att det var bra för landet att han stannade. Framför allt var det bra för bondeförbundet, men jag är inte bondeförbundare, så det var inte för den skull jag försökte hindra honom att avgå. Jag tror att jag hade rätt – det tror man alltid om det som man har gjort.

Olle Svensson: Vi vill gärna ha en reaktion på frågan, om en rekommendation från utskottet skulle kunna utgöra ett stöd för regeringsbildaren.

Tage Erlander: Jag tror det. Jag tror inte på en författningsbestämmelse, utan mera på en allmän rekommendation så att man kan säga till ett presumtivt statsråd: "Det här egendomliga konstitutionsutskottet skulle vilja ha det så här. Har du någonting emot att för statsministern redovisa din förmögenhet och – ännu viktigare – hur den är placerad?" Jag skulle inte fästa mig mycket vid om någon av de tillfrågade hade svarat: "Jag äger några kronor här och där" – det skulle inte vara någonting som angick mig. Om däremot vederbörande hade placerat pengar i aktier i ett visst företag, hade jag nog blivit ganska betänksam, i varje fall om det var en så stor post att vederbörande kunde påverka företagets politik.

Mitt svar på ordförandens fråga är alltså ja, om det tas i form av en rekommendation som inte är absolut bindande för vederbörande men som kan vara vägledande vid de resonemanger under vilka statsministern försöker bilda sig en uppfattning om den ifrågasatta kandidatens karaktär.

Anders Björck: Jag har två frågor under det här intressanta avsnittet. Den ena avser historien. Diskuterade Tage Erlander någon gång med sina statsrådskolleger inom regeringen eller med partiet om man skulle införa någon form av redovisning eller någon form av rekommendation eller regler på det här området?

Tage Erlander: Nej, inte vid något tillfälle.

Anders Björck: Då ställer jag den andra frågan: anser Tage Erlander att det räcker om man har en rekommendation som innebär att statsråds kandidater tvingas redovisa vad de äger och hur det är placerat, eller tänker sig Tage Erlander att en sådan rekommendation skall vara förenad med någon form av förbud mot t. ex. ägande av aktier?

Tage Erlander: En rekommendation räcker enligt min mening. När de samtal förs som nu antas föras är ju ärendet inte avgjort och statsrådet inte utsett. Om statsråds kandidaten säger att han har pengar men inte vill redovisa hur de är placerade, får det bli ett annat statsråd. Det är en mild form av påtryckning.

Anders Björck: För klarhets vinnande vill jag fråga: kan Tage Erlander alltså tänka sig att efter det att ett statsråd utnämnts vederbörande statsråd fortfarande äger aktier, om det inte är poster som är så placerade att de kan leda till påverkansmöjligheter, eller är aktieäggande omöjligt för ett statsråd i dagens läge?

Tage Erlander: Det beror på. Jag hoppas ni inte tänker införa förbud mot ägande av fastigheter, exempelvis jordbruksfastigheter. Det kan naturligtvis i vissa situationer föranleda intressekonflikter, men då gäller jävsbestämmelserna. En liten aktiepost i ett stort företag, exempelvis något hundratal aktier i ASEA, spelar enligt min mening ingen roll, eftersom det inte kan påverka någon vettig människas ställningstaganden till allmänna angelägenheter. Men om jag har ett aktieinflytande i ASEA på låt oss säga 2-3 %, börjar det brännas, eftersom ASEA är helt beroende av statsbeställningar. Över huvud taget är det renhårigare att den som skall företräda staten inte har någonting att göra med företaget, om han vet att dess existens är helt beroende av staten, och det är ASEA och L M Ericsson. Sådant måste prövas från fall till fall. Ett stort aktieinnehav i något av de företagen skulle för mig vara ett tillräckligt skäl att säga: Antingen får du sälja aktierna, eller också får någon annan bli statsråd.

Det är alltså mycket flexibelt, men nog skulle det gå att handla efter den regeln, tror jag.

Bertil Fiskesjö: Det här är en svår materia. Jag föreställer mig att man kan ha mycket aktier utan att ha något stort inflytande i ett viss företag men ändå ha en stark position inom näringslivet.

Jag ställer den kompletterande frågan, om Tage Erlander menar att det är diskriminerande att över huvud taget ha ett stort aktieinnehav?

Tage Erlander: Det är svårt att svara på den frågan när man inte har fått fallet konkretiserat för sig. Jag anser att det är önskvärt att statsråd inte är inflätade för mycket i näringslivet, eftersom det kommer upp så många ärenden där

det kan uppstå intressekonflikter. Jag skall inte bilda någon ny regering, så jag slipper ta ställning till den svåra frågan.

Bertil Fiskesjö: Vi har ju alla intressen på ett eller annat sätt. Har vi barn, är vi intresserade av att barnbidraget höjs, och bor vi i en hyreslägenhet, är vi intresserade av att hyrorna är låga. Jag tycker det är svårt att uppställa regler, eftersom det alltid finns intressebindningar. Den syn som Tage Erlander helt allmänt har på aktieinnehav innebär att man automatiskt utesluter en stor del framgångsrika företrädare för näringslivet från den eventuella möjligheten att bli statsråd, eftersom det inte är ovanligt att dessa företrädare för näringslivet har ett stort aktieinnehav som är spritt över flera företag.

Tage Erlander: Man skall i varje fall vara varsam. Jag samarbetade mycket med Marcus Wallenberg men skulle knappast ansett honom lämplig som regeringsledamot i en socialdemokratisk regering. Nog finns det företrädare för näringslivet som har ett antal aktier.

Jag väntar på en fråga som jag kanske får svara på själv, nämligen om Kooperationen. Jag anser att det finns en insyn både hos konsumentkooperationen och hos producentkooperationen. Lika litet som Per-Albin Hansson tvekade beträffande Anders Örne och Axel Gjöres, lika litet skulle jag ha tvekat att ta med en representant för Kooperationen. Jag kan inte inse att t. ex. Hedlunds engagemang i Skogsägarna skulle diskvalificera honom. Det ligger på en annan nivå. Det finns en demokratisk kontroll över maktutövning som ofta kan vara lika närgången och hårdhänt som den som utövas av riksdagen.

Olle Svensson: Får jag för förtydligande ställa en fråga. Jag uppfattar statsministerns svar som positivt, att det kunde vara ett stöd för regeringsbildaren om han hade en frågelista att gå efter. Jag uppfattar statsministern så att i slutskedet beror avgörandet på de svar statsråds-kandidaten ger till statsministern, men det skulle ändå vara ett stöd att ha en sådan rekommendation. Är det rätt uppfattat?

Tage Erlander: Det är riktigt uppfattat. Ytterst måste, som jag sade, statsministerns erbjudande till en person att gå in i regeringen vara en moralisk garanti från statsministerns sida. Är han beredd att ta den belastning som eventuellt blir följden av t. ex. ett aktieinnehav, är det hans sak, och därmed binder han sitt öde tillsammans med det föreslagna statsrådets.

Det är rätt uppfattat: en rekommendation kan vara ett stöd när statsministern försöker bilda sig en uppfattning om den föreslagna kandidaten. Som regel känner han honom eller henne, men ibland kommer det fram helt nya människor, och då kan ett sådant stöd vara mycket bra.

Anders Björck: Får jag koppla på den fråga som Tage Erlander själv tog upp och som jag tycker är utomordentligt intressant.

Här har vi ju mest talat om aktier. Anser Tage Erlander att det är mer lämpligt att t. ex. en person som äger ett mycket stort jordbruk blir statsråd eller att en person som har ett mycket stort fastighetsinnehav blir bostadsminister än att en person som har aktier för någon miljon blir finansminister? Jag har svårt att förstå varför det ena skulle vara mindre påfrestande än det andra. Med tanke på eventuella vinstmöjligheter kan ett jordbruks- eller annat fastighetsinnehav vara betydligt mer intressant än ett aktieinnehav. Varför denna fixering vid aktier?

Tage Erlander: Det beror helt enkelt på att det är svårt att tänka sig att det kan bli en intressekonflikt mellan innehavaren av ett jordbruk och samhällets representanter. Däremot är det lätt att tänka sig att ett inflytande i ett industriföretag kan komma i konflikt med samhällets intressen. Jag tycker det är en absolut klar skillnad. Penningmässigt kan det förhålla sig som herr Björck säger, men det är inte vad det är fråga om här. Jag föreställer mig att en del av dem som jag utsåg till statsråd var förmögna enligt mina enkla bedömningar, men det spelar ingen roll. Om de däremot hade placerat sina pengar i företag som är mer eller mindre direkt beroende av den politik som regeringen för, skulle det vara farligt. Människor är ändå skröpliga varelser, och det är lätt att identifiera sina egna intressen med det allmännas.

Anders Björck: Men kan inte den skröpligheten gälla också personer som har jordbruk eller fastigheter?

Tage Erlander: Om jag skall svara vill jag se fallet framför mig. Jag vet inte hur det skulle gå till. Om det är fråga om tomtspekulation, har vi jävsbestämmelser. Om man äger mark runt omkring en stad, får man på grund av jävsbestämmelserna inte delta i handläggningen av ärenden som gäller den staden.

Kanske herr Björck vill exemplifiera. Jag kan inte se framför mig någon sådan konfliktsituation där jag skulle säga att en jordbrukare inte får sitta i regeringen.

Anders Björck: Ett konkret exempel är innehav av andelar i jordbrukets föreningsrörelse. Vi kan tänka oss att ett företag inom föreningsrörelsen råkar på obestånd och att det ställs krav på att staten skall hjälpa.

Tage Erlander: Jävsbestämmelserna räcker som skydd i ett sådant läge. Jag har en gammal historia om dessa intressemotsättningar. När jag föreställde Norup för Hans Majestät Konungen frågade Gustaf VI Adolf: "Du är jordbrukare, har jag hört." – "Ja." – "Är det ett stort jordbruk du har?" – "Nej, det är på så där 300 tunnland." – "Då har du dubbelt så stort jordbruk som jag." – "Ers Majestät skall inte vara orolig. Regeringen har just antagit ett program för stöd åt småbruket." – Därmed var Hans Majestät nöjd.

Nils Berndtson: Tage Erlander gav ett par exempel där det kunde vara olämpligt med aktieinnehav. Bör inte också försvarsindustrin räknas till dem?

Tage Erlander: Självklart.

Nils Berndtson: Hela branscher och industrier har blivit mer beroende av staten. Det gäller varven, stålindustrin, skogsindustrin osv. Kan man anse att problemet har ökat i betydelse under senare årtionden?

Tage Erlander: Det har ökat i betydelse bl. a. av det skäl som du anförde här, att staten går in på ett annat sätt än tidigare. Man måste därför vara mer observant. Så har vi också massmedias engagemang, som är helt annorlunda än på min tid. De var inte snälla på min tid heller, men det fanns ändå gränser.

Vad jag menade när jag började min föredragning var att förhållandena har ändrat sig så att mina erfarenheter kanske inte är så mycket att lita till. Det har uppstått andra förhållanden. Observansen måste med andra ord vara större nu.

Gunnar Biörck: Förutvarande statsministern tog i början upp de historiska aspekterna. Jag funderade på två namn som ligger ännu längre tillbaka i tiden, nämligen K.A. Wallenberg som utrikesminister och Dan-Axel Broström som handelsminister under första världskriget. Kan det inte tänkas att personer som har förmögenheter av mycket stor omfattning ändå kan vara till nytta i en regering om de företräder en speciell kompetens i en speciell situation?

Tage Erlander: Nej, inte med den motiveringen. Nu skall herr Biörck observera att både K.A. Wallenberg och Dan Broström var företrädare för svenskt näringsliv som gick in i en regering då allt fler var oroade av krigshotet och under krig gäller inte lagarna, sade romarna. I en krigssituation skulle jag mycket väl kunna tänka mig att t. ex. Marcus Wallenberg skulle ingå i en regering. Det är en annan situation när landet är i krig eller befärar att komma i krig. Då får statsministern ta på sig ansvaret för att de människor som han vidtalar, även om de har stora engagemang, ändå företräder rikets intressen.

Bertil Fiskesjö: I många frågor och även den här finns ett slags fixering vid regeringen och statsrådsaktsen, men i de fall där det kan bli fråga om ett verkligt gynnande av näringsgrenar och företag är det faktiskt riksdagen som beslutar. Jag brukar för den skull i de här sammanhangen fråga, om sådana här restriktioner skall gälla även för riksdagens ledamöter, som har den egentliga beslutsfunktionen i dessa ärenden. Är det då rekommendabelt att följa t. ex. den nuvarande ledaren för miljöpartiet, som menar att riksdagsledamöter skall vara skyldiga att publicera sina deklarationer?

Tage Erlander: De principer som jag har skildrat här och som har gjort att jag kan ansluta mig till tanken på en rekommendation vad avser regeringens ledamöter tror jag inte kan gälla riksdagen. Det är väl ändå mycket sällan som en riksdagsledamots direkta ställningstaganden kan vara kontroversiella i den mening vi har talat om här. Då skulle egentligen ingen få sitta i riksdagen, eftersom alla har fördel av att det går något så när hyggligt för landet. Alla åtgärder som stärker landets ekonomi skulle alltså vara omöjliga att stödja.

Det kan inte vara så. Riksdagen drar upp de allmänna riktlinjerna. Man kommer mycket sällan i sådana situationer att det skulle kunna tänkas att en intressekonflikt uppstår. Jag vill inte ge några råd och anvisningar, men jag tror det skulle bli rätt jobbigt om en sådan rekommendation utsträcktes till att gälla riksdagens ledamöter.

Bertil Fiskesjö: Jag delar den uppfattningen, och jag tycker inte man skall ha någon sådan redovisningsskyldighet. Jag ställer frågan bara för att ytterligare belysa problemen om man har den här inställningen. Det är alldeles uppenbart att även riksdagsledamöters position på olika sätt kan påverka viktiga beslut. Vi kan nämna ett förhållandevis aktuellt beslut om varvet i Landskrona. Sådana här konflikter är inte uteslutna i riksdagen heller. Men jag delar alltså Tage Erlanders mening att det skulle vara helt orealistiskt att ha sådana instruktioner.

Tage Erlander: Jag tror det vore nyttigt om en sådan här diskussion kunde föras utåt. Som jag tillät mig säga i början är det egentligen två frågor vi diskuterar. Den ena frågan gäller om statsrådet är lämplig att företräda landets intresse, kan samarbeta och arbeta effektivt. Den andra är hur statsrådet bedöms av den allmänna opinionen. Denna fråga som konstitutionsutskottet nu tar upp anses vara angelägen, så angelägen att den blir föremål för en sådan här diskussion. Jag tror det är nyttigt och värdefullt att folk får klart för sig att riksdagsmajoriteten är medveten om alla risker för intressekonflikter som uppstår. Därför tror jag det räcker för riksdagsledamöternas vidkommande att frågan har tagits upp till diskussion.

Olle Svensson: Jag har inga fler på talarlistan. Jag tror jag kan tala å hela utskottets vägnar då jag tackar Tage Erlander för att han gjort sig mödan att komma till utskottet och ge oss dessa värdefulla svar som en komplettering till det skriftliga material vi har i denna intressanta och svåra fråga.

*Bilaga A 10***Utförning av ambassadör Anders Ferm den 13 mars 1984 angående viss utrikespolitisk rapportering**

Olle Svensson: Vi hälsar ambassadör Anders Ferm välkommen till oss. Vi har under behandling ett granskningsärende som vi sammanfattande har kallat beslutsformerna i utrikespolitiska frågor.

Anders Björck: Den här s. k. affären har blivit intressant bl. a. därför att det förefaller som om ambassadör Ferm inte litat på den svenska utrikesledningen. Hur vanligt är det att Anders Ferm går direkt till statsministern med sin rapportering?

Anders Ferm: Det förekommer nästan aldrig att jag går direkt till statsministern med rapporteringen. För det mesta går det till så att mina medarbetare rapporterar i mitt namn, och jag ser rapporterna i efterhand. Det är den vanliga gången i utrikesförvaltningen. Jag ser kopior av det som rapporterats i mitt namn.

Ibland har jag telefonkontakt med utrikesdepartementet, och då brukar jag vanligen tala med den tjänsteman som är ansvarig för FN-ärenden. Det händer ytterligt sällan att jag går högre upp i hierarkin. Med statsministern talar jag ibland om Iran och Irak därför att han har ett särskilt medlingsuppdrag. Jag har också talat med honom i det fall som jag förmodar kommer att diskuteras här.

Anders Björck: Har Anders Ferm rapporterat någonting utöver det brev som har figurerat i massmedia om kontakterna med Arbatov eller med Milstein direkt till statsministern?

Anders Ferm: I detta ärende?

Anders Björck: Ja. Jag avser kontakterna med Sovjetunionen med anledning av ubåtskränkningarna. Jag tänker naturligtvis inte på Palmekommissionen.

Anders Ferm: Nej.

Anders Björck: Inga telegram eller så?

Anders Ferm: Nej, inga telegram. Det har förekommit samtal med litet kommentarer i samma ämne men ingenting substantiellt.

Anders Björck: Det har förekommit uppgifter om att Arbatov höll ett anförande i samband med Carnegieinstitutet och då fällde vissa kommentarer som berörde Sverige. Avgick det inte något telegram i mitten eller början av maj om detta?

Anders Ferm: Det inbegriper jag i den rapportering som har skett. Jag skickade ett telegram från delegationen i mitten på maj. Anledningen var att

jag hade läst i tidningarna om vad Arbatov skulle ha yttrat vid detta seminarium. Jag sökte då reda på en person som varit närvarande, för jag tyckte det hade visst intresse att basera sitt handlande på förstahandsuppgifter. Jag sökte reda på en person som hade hört vad Arbatov hade sagt, och detta vidarebefordrade jag sedan till utrikesdepartementet.

Anders Björck: Telegrammet som enligt uppgift skulle ha gått den 16 maj gick alltså till utrikesdepartementet och inte till statsministern?

Anders Ferm: Det gick till utrikesdepartementet, men jag vill minnas att det fanns en anhållan om att det skulle delges även statsministern.

Anders Björck: Den debatt som har förekommit i tidningarna om dubbla budskap är intressant i många avseenden, inte minst konstitutionellt, och det är därför vi har denna hearing i dag. Jag ställde en fråga till statsministern med anledning av uppgifter i Anders Ferm's brev till Olof Palme om etablerande av en s. k. back-channel till Sovjetunionen i ubåtsfrågorna.

Var det ett initiativ av Anders Ferm att ta upp den frågan med Arbatov, eller var det på instruktion av någon?

Anders Ferm: Back-channel låter mer mystiskt eller dramatiskt än det i själva verket är. Om man talar med diplomater som varit stationerade i Sovjetunionen så är deras uppfattning att man i sådana här fall skall utnyttja alla de kanaler som står till buds. Om man sedan kallar det inofficiella kanaler eller officiella är betydelselöst i sammanhanget. Det går inte att komma ifrån att Sovjetunionen mot bakgrund av systemets speciella karaktär – om jag får uttrycka mig på det sättet – lägger vikt inte bara vid det som kommer den officiella vägen utan också vid det som kan framföras på andra sätt. Det var vad regeringen gjorde i det här fallet. Jag tycker inte att man på den grundvalen bör anse att denna speciella kanal innebar någon dramatik. Det är ju bara en beteckning på en kanal som är inofficiell.

Anders Björck: Min fråga var om denna idé var Anders Ferm's eller om det var enligt någon instruktion eller en idé som var sanktionerad av någon här hemma.

Anders Ferm: Det beror på vad man menar med back-channel. På sätt och vis kan man säga att min kontakt med Arbatov var en back-channel. Det gick alltså inte via ambassadören i Stockholm eller i Moskva, utan det var en kontakt mellan mig och Arbatov – det kan man kalla en back-channel om man vill. Etablerandet av den skedde på uppdrag av statsministern.

— — — (Av sekretesskäl uteslutet material)

Anders Björck: Det är bortåt ett år sedan de här samtalen skedde. Får jag då med tanke på vår granskningsuppgift fråga: vad har hänt därefter? Förekommer det i dag motsvarande kontakter med Arbatov eller Milstein när det

gäller ubåtsincidenter som det gjorde vid det tillfället som diskuteras i Anders Ferns brev?

Bertil Fiskesjö: Får jag lägga till en fråga i detta sammanhang. Jag skulle vilja begränsa perspektivet i min fråga till vad som hände efter denna rapportering. Blev det någon omedelbar reaktion från hans sida och några ytterligare instruktioner om hur man skulle bete sig i det här läget?

Anders Ferm: Jag sitter ju inte centralt placerad i utrikespolitiken – en FN-ambassadör sitter i New York, och där har man inte överblick. Vad jag känner till är den här detaljen i hela skeendet. Vad som förekom före och efter mellan den svenska utrikesledningen och Sovjetunionen är inte jag bäst skickad att redogöra för. Jag kan däremot redogöra för vad jag har gjort både före och efter det här tillfället.

Jag har ju känt Arbatov och Milstein under Palmekommissionens arbete. Det var en intensiv mötesverksamhet som vi bedrev. På mig som sekreterare låg uppgiften att samordna bl. a. experternas arbete och se till att rapporten blev skriven. Bland experterna var general Milstein *en*. Alla som har suttit i utredningar vet att det är nattliga möten och förhandlingar, och man lär känna varandra ganska bra under sådana övningar. Innan jag blev statstjänsteman talade jag med Milstein, men jag kan knappast erinra mig att vi någon gång talade om ubåtar, inte ens under händelserna i Karlskrona skärgård.

Efter det samtal som jag förde med Arbatov på uppdrag av statsministern har jag också träffat dem, men vi har inte talat om ubåtar. Vi träffades i Rom i samband med att Palme- och Brandtkommissionerna hade möte, men då berördes saken bara flyktigt vid våra sammanträffanden.

Bertil Fiskesjö: Jag tolkar detta så att efter det att den här handlingen hade översänts hände inte mer i relationerna mellan Olof Palme och Anders Ferm i den här frågan. Är den tolkningen riktig?

Anders Ferm: Det är riktigt. Jag fick inte någon instruktion eller någon reaktion, utan jag redogjorde för händelseförloppet. Sedan drog man sina slutsatser i Stockholm. Vad man sedan gjorde kan andra uttala sig om.

— — — (Av sekretesskäl uteslutet material)

Får jag säga två saker. Först skulle jag vilja förklara varför brevet är daterat den 25 maj – det har ibland antytts att det skulle vara efter så lång tid att någonting måste ha hänt.

Mitt koncept var daterat den 4 maj. Min sekreterare skrev ut det den 25, och då gick det med kurirpost till UD.

Jag skickades under mellantiden på en tjänsteresa till Canada. Sedan kom jag in på sjukhus, och jag låg därefter på mitt hotellrum i tio dagar, då jag av förklarliga skäl inte hade möjlighet att slutföra brevet, men när jag steg upp ur sängen kom det i väg. Det var anledningen till fördröjningen.

Sedan träffade jag Milstein i början på juni i New York. Då talade vi inte

om den frågan. Vi talade framför allt om Palmekommissionens planerade möte i Alger, som skulle ha ägt rum i september. Det blev uppskjutet och ägde rum i januari i stället. Vi talade om planeringen av det.

Vi planerade att vid kommissionsmötet diskutera taktiska kärnvapen i Europa. Kommissionen hade haft idéer om tillbakadragande av dem och etablerande av en korridor. Det var de frågorna vi gick igenom. Jag var alltid angelägen om att utnyttja Milsteins kunskaper om dessa ting för att få information som kan vara mycket värdefull. Ubåtar nämndes inte i någon utsträckning.

Anders Björck: Inte alls?

Anders Ferm: Nej. Det är möjligt att det fälldes en anmärkning, men ingenting som jag har lagt på minnet eller som var så anmärkningsvärt att det föranledde någon diskussion.

Bertil Fiskesjö: Jag har ett par frågor av mer formellt slag.

I början av brevet framgår det att du hade orienterat statsministern per telefon tidigare. Hur betraktar du ur säkerhetssynpunkt telefonsamtal om hemligt material?

Anders Ferm: Det som är mycket förtroligt ur säkerhetssynpunkt är det vanskligt att avhandla per telefon. Samtalen var ju inte särskilt anmärkningsvärda. Vad jag frågade statsministern om var om jag skulle träffa Arbatov och vad jag skulle säga. Det som då skulle sägas till honom var den officiella svenska linjen – som t. o. m. var offentliggjord – fast kanske med större eftertryck.

Bertil Fiskesjö: Telefonsamtalen innehöll då inte samma saker som står i det skriftliga dokumentet?

Anders Ferm: I det skriftliga dokumentet finns en redogörelse för vad jag har sagt, vilket var den officiella svenska linjen och dessutom finns en redogörelse för att Arbatov har lovat att ta upp de här synpunkterna i Moskva och att han har skickat ett telegram om det. Det var heller inte egentligen något särskilt anmärkningsvärt utan bara en bekräftelse av att uppdraget hade utförts.

Bertil Fiskesjö: Jag har ytterligare en fråga som man skulle kunna säga är av mer formell art men som är av intresse.

Brevet slutar med att du vore tacksam om Palme ville förbjuda kopiering av detta brev. Du karaktäriserar det som ett privatbrev. Hur skiljer du mellan officiell rapportering och privatbrev?

Anders Ferm: Privatbrev betyder att det är förtroligt, men uttrycket är ju inte korrekt. Det är egentligen inte privatbrev utan ett brev i tjänsten – det framgår också av att det är diariefört som sådant på delegationen.

Bertil Fiskesjö: Själv kallar du det för ett privatbrev och åberopar detta som ett skäl till att du vill förbjuda kopiering av brevet.

Får jag fullfölja den frågan. Det innebar alltså att du ansåg att det inte ens borde gå till UD?

Anders Ferm: Det är statsministerns ensak hur han beslutar om att förfara med brevet och vilka han beslutar att informera om dess innehåll och om han vill göra kopior eller om han vill muntligt orientera om det. Jag vet inte hur han har gjort, men enligt min uppfattning borde det inte kopieras.

Bertil Fiskesjö: Men du ansåg alltså att det vore möjligt att t. ex. utrikesministern — — —

Anders Ferm: Jag kan ju inte tala om för statsministern vilka han skall informera. Det vore övermaga om jag skulle säga åt honom att jag anser att han skall informera utrikesministern. Det är självklart att en statsminister håller sina regeringskolleger informerade i olika frågor.

Bertil Fiskesjö: Hur skall man tolka den i varje fall påstådda bandupptagning som återgivits i tidningarna där du säger: "Den andra källan är statsministern. Det är bara han och jag som sett den här uppteckningen som han har gjort. Ingen annan har jag haft förtroende för." Innefattas även utrikesministern i den grupp som karakteriseras som "ingen annan"?

Anders Ferm: Nej, det är nog en alltför långtgående slutsats. Det samtal som journalisten och jag förde handlade mera om förbindelselinjerna, om kommunikationstekniken. Det var inte ett politiskt uttalande. Vad jag menade var att jag rapporterar till den som givit mig uppdraget, men jag vågade inte lita på att det, om man skulle skicka det med chiffer, inte skulle komma ut till tidningsredaktionerna. I någon mån har utvecklingen visat att jag hade rätt. Ur det chifffertelegram som jag skickade läste vederbörande journalist högt för mig.

Bertil Fiskesjö: Hur unikt är det att man ger sådana direktiv om till vilka som en handling får spridas? Är det vanligt vid rapportering i känsliga ärenden att man säger att det inte bör cirkulera?

Anders Ferm: Jag vet ju inte i vilken utsträckning som statsministern får andra sådana brev. Jag vet däremot att det är vanligt i utrikesförvaltningen att man skriver på chifffertelegrammen exempelvis "endast för polchefen", så att man är mycket restriktiv med delgivning och cirkulering. Det är inte ovanligt.

Jag får också i tjänsten kuvert eller telegram där det står "För ambassadören personligen". Det kan vara uppteckningar av samtal som man anser att bara jag skall ta del av. Står det "Endast för ambassadören, förtroligt och personligt", får jag inte visa det för någon medarbetare annat än på mitt eget ansvar.

Karin Ahrland: Har du själv i den här historien haft någon kontakt med Lennart Bodström, eller har Palme i något samtal nämnt att han har talat med utrikesministern om de här frågorna?

Anders Ferm: När det gäller samtalen med Arbatov i den här frågan har jag haft kontakt med statsministern. Statsministern och Arbatov kände varandra genom Palmekommissionen. Det var anledningen till att jag vände mig till honom. Anledningen till att jag rapporterade till statsministern var att han hade givit mig uppdraget. Jag har då ansett mig ha min rapporteringsskyldighet till min uppdragsgivare. Jag har följaktligen inte talat med utrikesministern om just den här speciella kontakten.

Karin Ahrland: Har statsministern i era kontakter någon gång nämnt att *han* har haft kontakt med utrikesministern i ärendet?

Anders Ferm: I maj förra året när jag hade de här samtalen vet jag att statsministern hade ständig kontakt med utrikesministern och försvarsministern, och jag vet att han informerade dem om att jag hade fört de här samtalen.

Karin Ahrland: Hur?

Anders Ferm: Han nämnde i telefon för mig att han hade talat med dem. Det var sådana upplysningar som att "i morse hade vi samtal, alla tre".

Karin Ahrland: Jag har sedan en helt annan fråga.

Var fanns konceptet när du låg sjuk på hotellrummet? Det var ju inte utskrivet.

Anders Ferm: Jag satt och skrev det på hotellrummet. Jag bodde på hotell den första tiden. Sedan tog jag över det till delegationen och lade det i mitt kassaskåp. Jag åkte utomlands under den här perioden. Jag har ett kassaskåp i mitt tjänsterum där jag låser in handlingar.

Anders Björck: Får jag fråga om Anders Ferm anser att förekomsten av s. k. läckor inom utrikesförvaltningen till pressen är av sådan omfattning att det inte går att ha normala kommunikationer? Jag talar nu inte om den här historien, utan om normala kommunikationer med utrikesdepartementet och dess ledning.

Anders Ferm: Hemligt material behandlas i utrikesdepartementet med stor försiktighet för att man skall undvika att det kommer ut. Som jag sade är det också vanligt att handlingar vidarebefordras under etiketten "För personlig och förtrolig kännedom". Det är en ytterligt begränsad krets som har rätt att se på en handling, bl. a. för att man skall undvika läckor. Att vara mycket restriktiv är en naturlig sak i utrikesförvaltningen.

Anders Björck: Min fråga var om läckorna är så frekventa och berör så känsligt material att Anders Ferm uppfattade dem som ett problem i sitt arbete.

Anders Ferm: Det är uppenbart att det har varit läckor, och det är anledningen till att man behandlar material med stor restriktivitet. Jag kan kritiseras för att jag inte var tillräckligt restriktiv med materialet. Det chifffertelegram som jag skickade den 16 maj om vad Arbatov hade sagt borde försetts med ytterligare restriktioner för att det inte skulle ha kommit ut.

Anders Björck: Jag vill ställa en fråga som berör riksdagsman Bildts besök i Washington vid ungefär samma tidpunkt som samtalet med Arbatov ägde rum.

Var Anders Ferm på något sätt informerad om Bildts besök, eller rapporterade Anders Ferm på något sätt om vad Bildt hade för sig under sitt USA-besök?

Anders Ferm: Nej. Jag visste inte om att Carl Bildt skulle resa till USA, men jag fick information om att han befann sig i USA på det sättet att en tjänsteman på delegationen hade blivit ombedd av ambassaden i Washington att ordna så att han fick delta i ett seminarium på Harvard. Jag vet inte vad som avhandlades på detta seminarium, jag har inte fått någon rapportering om det, och tjänstemannen i fråga har heller inte rapporterat någonting hem om det.

Anders Björck: Jag vill ställa en följdfråga: det var alltså den enda befattning som FN-delegationen hade med Carl Bildts besök? Det förekom inga andra kontakter eller någon rapportering av information?

Anders Ferm: Nej, det gjorde det inte. Det var ambassaden i Washington som arrangerade de olika inslag som skulle förekomma under besöket. Anledningen till att man kontaktade en tjänsteman i FN-delegationen var att denne hade gått på Harvard ett år och kände människorna där. Då ombads han av ambassadrådet Pierre i Washington att ta kontakter som skulle göra det möjligt för riksdagsman Bildt att vara med på seminariet.

Elisabeth Fleetwood: Det står också i rapporten beträffande Harvardseminariet att ambassadör Ferm var inbjuden men avböjde att närvara. Var det på grund av tidsbrist?

Anders Ferm: Jag har inte sett rapporten om Harvardseminariet.

Elisabeth Fleetwood: Det är Pierres rapport.

Anders Ferm: Är det den som kallas "anteckningar från körsbärsblommornas stad"? Den såg jag för första gången i mitt liv för 43 minuter sedan här ute

i korridoren, så jag har inte haft tillfälle att läsa den. Men det var en smickrande nyhet för mig att jag var inbjuden till seminariet.

Elisabeth Fleetwood: Det som gjorde mig förvånad är att det står om andra personer som var inbjudna att de hade tackat nej, men sedan är ordvalet ett annat – det står att ambassadören avböjde. Av någon anledning fastnade jag vid denna skillnad i ordval i rapporten.

Anders Ferm: Jag kände inte till att jag var inbjuden.

Olle Svensson: Såvitt jag förstår är det inga fler som vill ställa frågor . Då ber jag att få tacka Anders Ferm för att han har ställt upp och svarat på frågor och därmed kompletterat vårt skriftliga material i granskningsrapporten.

*Bilaga A 11***Utfrågning av f.d. statsminister Thorbjörn Fälldin den 15 mars 1984
angående statsråds förmögenhetsinnehav m. m.**

Olle Svensson: Jag ber att få hälsa Thorbjörn Fälldin välkommen. Att vi har besvärat dig beror på att vi går mycket pragmatiskt till väga när vi diskuterar olika ärenden. Här har anmälts en fråga som är mycket försiktigt formulerad: granskning av praxis och eventuellt behov av åtgärder beträffande redovisning av tillträdande statsråds förmögenhetsinnehav m. m.

Den granskningsfrågan har väckts från socialdemokratisk sida, och jag tar mig därför friheten att själv inledningsvis ställa några frågor.

Vi har tidigare täckt in en period av erfarenheter från 1946 fram till 1969 via Tage Erlander, och vi har också haft Olof Palme här. I dag skall vi täcka in den återstående perioden.

Jag vill inledningsvis fråga i utkanten av ärendet, hur du upplever detta att vara regeringsbildare och hur det har gått till i praxis när du har stått inför den uppgiften.

Thorbjörn Fälldin: När jag ser på checklistan som kansliet har ställt till mitt förfogande förstår jag att din fråga avser hur jag tänkte och vilka undersökningar jag gjorde.

Om jag inte skall hålla ett långt föredrag blir mitt svar: att utse någon till statsråd bygger i avgörande grad på att man har förtroende i vidaste mening för den man tillfrågar. Om man inte kan grunda sin uppfattning på att man är personligt bekant med vederbörande, kan man alltid fråga till råds människor i den krets som på ett eller annat sätt är involverade i regeringsbildningen.

Olle Svensson: I regeringsformen 6 kap. 9 § andra stycket står det att statsråd inte får utöva allmän eller enskild tjänst, inte heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom. Tage Erlander uttryckte det så inför utskottet, att statsministern ställer sig som en borgen för att statsråden inte sviker förtroendet.

Då vill jag gå in på en fråga som vi överväger men inte alls har diskuterat färdigt i utskottet, nämligen om det kan vara till någon glädje eller något stöd för statsministern om konstitutionsutskottet, som ju har att verka för en god administrativ praxis, utfärdade en rekommendation som skulle innehålla en checklista över förhållanden som borde redovisas inför statsministern i samband med regeringsbildning för att man i framtiden skall kunna undvika en intressekonflikt och kunna underlätta hans arbete utan att ta bort regeringsbildarens grundläggande ansvar.

Thorbjörn Fälldin: Jag börjar nerifrån eller bakifrån på checklistan. Här tycker jag det är ganska klart.

Vad gäller medlemskap i ideell förening finns det inget hinder att ha kvar

ett uppdrag om det inte är fråga om styrelseuppdrag som kommer i konflikt med bestämmelserna i regeringsformen. Lange var under sin statsrådstid ordförande i Fotbollförbundet fastän Fotbollförbundet tillsammans med idrotten i övrigt fick statsanslag. Om han förklarade sig jävig när regeringen behandlade beslut eller propositioner om statsanslag vet jag inte, men jag föreställer mig att man i sådana sammanhang gör så.

Jag ser inget skäl att innan jag föreslår utnämning av en person granska vilka ideella föreningar han eller hon är medlem i. Det tycker jag kan ligga helt utanför en checklista.

Internationella engagemang menar jag att man får gå igenom med rättscheferna i resp. departement för att undersöka i vad mån regeringsformens föreskrifter innebär att vederbörande absolut måste avsäga sig sina internationella engagemang på juridiska grunder. Jag kan inte på rak arm ge några exempel, men det är mera en praktisk fråga vilka internationella engagemang man skall tillåta sig att ha, om tiden räcker till. Den nuvarande statsministern har betydande internationella engagemang, t. ex. som ordförande i Palmekommissionen och ledamot av Brandtkommissionen. Det är mest en fråga om tid. Det kan också i vissa lägen uppstå komplikationer. Vad gäller hans uppdrag som medlare mellan Iran och Irak vågar jag väl säga i det här rummet att den svenske statsministerns medlaruppdrag lägger sordin på våra möjligheter att uttala oss exempelvis om kränkningar av mänskliga rättigheter i Iran. Detta finns såvitt jag vet inte reglerat i regeringsformen, utan det är en omdömesfråga.

Min slutsats är att en rekommendation vars efterlevnad konstitutionsutskottet inte har möjlighet att kontrollera på strikt formella grunder kan skapa mer bekymmer än klarhet.

När det gäller offentliga uppdrag är det samma sak. Det är svårt att se några offentliga uppdrag som egentligen är förenliga med statsrådsämbetet. Det tycker jag följer av regeringsformen, så det faller ut.

Vad gäller styrelseuppdrag inom den statliga och enskilda sektorn menar jag att vid den genomgång som statsrådet själv bör göra tillsammans med sin rättschef och som sedan redovisas för statsministern faller alla sådana uppdrag bort som står i strid med regeringsformen.

Beträffande en allmän redovisning av inkomst- och förmögenhetsförhållanden vill jag kort säga att jag inte skulle utesluta någon som tänkbar departementschef därför att han eller hon vore alltför fattig, och inte heller skulle jag utesluta någon därför att vederbörande vore alltför rik. Det här är mitt sätt att beskriva att jag har svårt att se att en sådan rekommendation om att statsministern skulle sätta sig in i vederbörandes allmänna inkomst- och förmögenhetsförhållande skulle vara till någon hjälp.

Uppgift om aktieinnehav och större ägarengagemang – juridiken kan ibland vara så krånglig att en lekman inte förstår alla finesser. Jag fann det angeläget att gå igenom detta med Romanus, som då var justitieminister, och han utvecklade jävsreglerna. Han sade att det var klokt av samtliga statsråd

att vara noga med s. k. delikatessjäv. Min uppfattning var att när Romanus hade gått igenom detta i statsrådsretsen satte varje statsråd en ära i att se till att inte komma i konflikt med jävsreglerna.

Mitt svar är att om ett statsråd har en stor aktiepost i ett företag som är föremål för regeringens prövning i någon ekonomisk mening, föreligger ett jävsförhållande. Själv tyckte jag därför att det var klokt att man på fråga redovisade sitt aktieinnehav. Det fanns tidningar som ställde den frågan, jag tror att det var på hösten 1976. Jag kom till slutsatsen att om man har en betydande aktiepost är nog det bästa att man överlåter exempelvis åt en notariatavdelning att helt på egen hand sköta denna aktiepost under den tid man innehar ämbetet.

In summa: jag tycker att det som är reglerat klart och entydigt är till utomordentlig vägledning både för statsministern och för statsråden och om man ger akt på vad som är sagt där skall det inte behöva uppkomma några problem därefter.

Olle Svensson: Du har klarat ut att en rad av de här frågorna kommer upp till övervägande i samband med en regeringsbildning. Såvitt jag förstår innebär en sådan rekommendation som vi på socialdemokratisk sida har förordat inte mycket mer än ett stöd för att de här frågorna kommer upp till diskussion redan vid regeringsbildningen.

Ni hade inom en av era regeringar en diskussion om jäv för Nils Åsling beträffande NCB. Majoriteten här och reservanterna i utskottet kom visserligen till litet olikartade slutsatser, men så långt var vi eniga, att det var rimligt att regeringen vid det tillfället övervägde frågan. Man kallade in rättschefen, och han fick göra en bedömning av jävsförhållandet. Det betyder väl att den frågan inte hade övervägts av statsministern i samband med regeringsbildningen. Vi menar att en rekommendation om att man skall gå igenom frågorna oberoende av vilka regler som gäller kan göra att man undviker att senare komma i konflikt. Får jag upprepa den fråga jag ställde, om det inte hade varit ett stöd om man tagit upp den diskussionen i samband med regeringsbildningen. Då hade industriministern inte behövt ställas inför en sådan beslutssituation, som måste ha uppfattats som komplicerad, eftersom man vände sig till rättschefen.

Thorbjörn Fälldin: För att svara helt uppriktigt har jag svårt att se att man på en rent teoretisk grund skulle ha kunnat dra några slutsatser alls. Då hade man behövt fråga sig ungefär så här: är det förenligt med regeringsformen att ett statsråd är medlem i Kooperationen – producentkooperationen eller annan Kooperation? Inom producentkooperationen är insatserna beroende av produktionens storlek, men fortfarande gäller inom Kooperationen, oavsett hur stor insats man har, att varje medlem har *en* röst. Inflytandefrågorna i Kooperationen är rätt ointressanta så länge varje medlem har bara en röst. Här kan man hämta vägledning ur en lång rad rättsfall från kommunala sammanhang som gällt medlemmar i kooperativa föreningar. Folkets

husföreningarna är ju till sin natur kooperativa, och frågan har rests om den som är medlem kan vara med i fullmäktige att besluta om anslag till Folkets husföreningen. På rent teoretisk grund hade det alltså varit svårt att komma till någon slutsats.

Jag säger uppriktigt att jag aldrig skulle kunna tänka mig att säga till en statsråds kandidat: ett villkor för att du skall få bli statsråd är att du skiljer dig från Kooperationen. Att utesluta någon som statsråd bara för att vederbörande är medlem i en kooperativ förening är inte möjligt. Båda de vägarna skulle därmed vara stängda. Då återstår enligt min mening att man i ett konkret fall prövar om jäv föreligger. Vi kom vid vår prövning fram till att jäv icke förelåg.

Olle Svensson: I det betänkande som behandlade handläggningen av ärendet om stöd till Norrlands Skogsägares Cellulosa AB uttalade även majoriteten följande:

”Som utskottet uttalade i 1979 års granskningsbetänkande får det förutsättas att det i samband med att en ny regering bildas ägnas uppmärksamhet åt gällande jävsregler och att statsråds kandidaterna själva lämnar de upplysningar som kan vara av betydelse i detta hänseende. Lika självklart är det enligt utskottets mening att enskilda statsråd i samband med handläggningen av regeringsärenden självmant tar upp uppkommande jävsproblem till diskussion.”

Jag vill inte gå längre än till att fråga, om det ändå inte vore ett stöd för statsministern att ta upp de här problemen redan vid regeringsbildningen. Av detta drar jag inte slutsatsen att man skall utesluta vederbörande, utan jag menar bara att själva frågan skall tas upp.

Det har sagts och har även framgått av Thorbjörn Fälldins uttalande här att de här frågorna bevakas hårdare i dag än tidigare av massmedierna. Därför kunde det också öka allmänhetens förtroende om man visste att dessa frågor var under övervägande.

Kurt Ove Johansson: När Tage Erlander och Olof Palme var här uttalade de ganska stor tveksamhet om statsråds innehav av aktier. Jag tror att Erlander uttryckte det så att 2–3 % i ett stort företag, framför allt ett företag som tar emot statliga beställningar, var en gräns där det började brännas.

Om jag förstått dig rätt menar du att det räcker om man överlåter sin aktiepost till förvaltning. Man skulle alltså, om jag tolkat dig rätt, i princip kunna ha hur stor aktiepost som helst i ett företag som tar emot statliga beställningar, under förutsättning att man har överlämnat aktierna till en banks förvaltning eller liknande. Är det riktigt uppfattat?

Thorbjörn Fälldin: Det är två led i det resonemanget. En regering får ofta förstahandsinformation om vad som kan hända i ett företag, en information som står till något eller några statsråds förfogande långt innan aktieägarkretsen i vid mening känner till den. Till förhindrande av att ett statsråd utnyttjar

Nils Berndtson: Min andra fråga ligger nära ditt resonemang. Tycker du att jävsbestämmelserna är tillräckliga, alltså att statsråd inte deltar i handläggningen av en konkret fråga? Finns det inte gränsfall där intressekonflikter föreligger ändå?

Thorbjörn Fälldin: Man får väl gå så till väga att beredningsprocessen i sin helhet sköts av någon annan än den som normalt är föredragande i regeringskretsen.

Det kan vara många människor som sitter vid regeringens bord, och det kan uppstå tvåinstansjäv i synnerhet när en ny regering börjar arbeta. Jag vet att man flera gånger anmält kring bordet att man är jävig och inte deltar i besluten. Om man har den inställningen kommer den till uttryck på så sätt att föredragningsuppgiften läggs på någon annan.

Nils Berndtson: Den tredje frågan gäller om överlåtelse av aktier exempelvis till en bank löser intressekonflikter. Jag håller med beträffande det första ledet, att vederbörande inte skall kunna utnyttja sina informationer till att spekulera i aktierna. Men vederbörande kan ju ha ett visst intresse av branschens utveckling där han har sina aktier, även om de är inlåsta i ett bankfack. En intressekonflikt kan alltså uppstå även om han överlåter förvaltningen till en bank.

Thorbjörn Fälldin: Det är klart att man kan spekulera i att sådana hänsyn skulle ta överhanden över en rationell bedömning, men om vi tillåter oss att spekulera på det viset kan man till sist inte få någon reda i någonting. Jag har aldrig sett det så att någon har försökt missbruka sin ställning därför att vederbörande har varit hårt knuten exempelvis till det ena eller det andra facket. Börjar man spekulera på det här viset, finns det utrymme för mycket misstankar. Det kan också gå åt andra hållet. Om man överlämnar en aktieportfölj till en notariatavdelning som bara får till uppgift att i vanlig ordning skötte den, är man efter en tid inte särskilt medveten om hur aktierna fördelas.

Jag återkommer till att om man har en stor aktiepost och man åter och åter hamnar i det läget att staten gör affärer med det företaget, blir läget ohållbart. Det var detta som skedde i försvarsministerfallet, och då drog man slutsatser av det. Jag menar att sådana frågor måste lösas i det enskilda fallet. Jag är kategorisk: det är inte möjligt att ha en regel eller ens en rekommendation av innebörd att den som äger en aktieportfölj och vill bli statsråd måste sälja den. En sådan regel kan vi inte ha. Om man pressar det hamnar man i ett sådant ställningstagande. För att undvika det är min idé att man kan lösa frågan på det sätt som jag har beskrivit.

Anders Björck: Regeringen Fälldin I, som tillträdde 1976, var den första regeringen där statsråden offentliggjorde sitt aktieinnehav. Jag var i kammaren i början av 1970-talet när en ledamot interPELLERADE Sträng om statsråds

aktieinnehav. Frågan avvisades av Sträng såsom oförsämd, och han vägrade ge upplysningar om regeringsledamöternas aktieinnehav.

Mot den bakgrunden har jag två frågor. Den första är: när regeringen Fälldin I beslutade sig för att offentliggöra statsrådets aktieinnehav, var det då någon i regeringen som var emot detta? Förekom det någon diskussion eller någon tveksamhet?

Thorbjörn Fälldin: Jag minns inget datum, men ursprunget var att någon eller ett par tidningar hade börjat ringa runt till statsråden för att få de här uppgifterna av dem. Därför togs frågan upp vid en lunch. Det var rimligt att man ville tala med kamraterna om hur man skulle göra, och då kom man överens om att vi skulle ge besked om detta. Det är ingenting att skämmas för eller hemlighålla, och det är bättre att ge besked än att vi skall ha detta ständigt rullande att man vägrar och vägrar att ge uppgifter.

Anders Björck: I den promemoria som inte har diskuterats i utskottet men som har tagits fram av kansliet som ett underlag nämns i punkt 1 att man skulle redovisa innehav av jordbruks- och hyresfastigheter etc. Anser Thorbjörn Fälldin att man kan komma i ett läge där t. ex. en jordbruksminister måste avyttra sitt jordbruk eller en bostadsminister sin hyresfastighet?

Thorbjörn Fälldin: Jag har koncentrerat mitt resonemang till aktier. Jag föreställer mig att ingen skulle komma på idén att säga att man måste sälja sitt egna hem därför att man blir statsråd. Vi ändrar ju av och till reglerna i materiellt hänseende, t. ex. skattereglerna för egna hem. Vi ändrar av och till reglerna för jordbruket, vilket påverkar levnadsbetingelserna och inkomstmöjligheterna för jordbrukarna. Det går inte att dra sådana slutsatser.

När det gäller hyreshusen har regering och riksdag bevisligen ett avgörande inflytande över den ekonomiska utvecklingen både på den offentliga sidan och på den privata sidan. Jag tyckte att det räcker att jag redovisar min syn på aktierna. Därav följer att man inte kan ställa sådana krav på ett statsråd när det gäller privat egendom.

Anders Björck: Jag har en tredje och sista fråga som har berörts tidigare här – det gäller statsråd som är tjänstlediga från någon botten tjänst t. ex. i den statliga förvaltningen.

Vi hade en diskussion om huruvida Ove Rainer borde ha tjänstledighet från sin generaldirektörsbefattning i posten eller helt avsäga sig det uppdraget. Jag vet att de som haft domarämbeten har varit tjänstlediga, och jag vill minnas att folk från AMS har haft tjänstledighet, men på den punkten är jag inte riktigt säker.

Anser Thorbjörn Fälldin att det är rimligt att en person har en botten tjänst, som vederbörande kan återgå till när statsrådstiden är slut, samtidigt som han handlägger ärenden som är direkt förknippade med tjänsten? Skall vi tvinga folk som blir statsråd att lämna eventuell s. k. botten tjänst?

Thorbjörn Fälldin: Nej, det tycker jag vore fel. Jag tycker det är lika rimligt att man kan ha tjänstledigt för att vara statsråd som att man kan vara tjänstledig för att vara riksdagsman eller kommunalråd eller landstingsråd. Jag kom omedelbart att tänka på justitieministern i den förra regeringen. Han var ju tjänstledig från sin domartjänst och gick sedan tillbaka. Jag kan inte se några komplikationer alls.

Du talar om någon som varit tjänstledig från AMS. Även om man har en tjänst i AMS har jag svårt att hitta något slags jäv, för det är mera myndigheten är den personliga situationen i verket som kunde komma i fråga. Jag ser ingen konflikt i det fallet.

Anders Björck: Jag delar Thorbjörn Fälldins uppfattning men vill gärna att vi för säkerhets skull klarar upp det här. Detta skall då inte bara gälla tjänstledighet från offentlig tjänst utan även från tjänster inom det privata näringslivet, fackföreningsrörelsen och organisationer? Thorbjörn Fälldin har alltså samma uppfattning?

Thorbjörn Fälldin: Ja. Jag kan inte se att man skall göra någon skillnad i de fallen.

I förlängningen av din fråga uppkommer ytterligare ett problem. Det anses ännu så länge självklart att man kan vara tjänstledig från en statlig tjänst år ut och år in och få ut en del av lönen fastän man inte utträttar en timmes arbete där. Jag tror det är svårt att få förståelse hos den allmänna opinionen för att man är tjänstledig från ett privat företag och inte gör en timmes arbete men likväl får lön därifrån – det betraktas i den allmänna opinionen som någonting helt annat. Jag hör till dem som tycker att man borde renodla detta så att det inte vore någon skillnad, men det är en annan fråga.

Anders Björck: Anser Thorbjörn Fälldin att pension från offentlig tjänst eller från privat tjänst, t. ex. i en organisation, skall kunna utgå samtidigt som man är statsråd? Vi har aktuella fall, och det är därför jag frågar.

Thorbjörn Fälldin: Det är litet svårt att här vara remissinstans för alla möjliga frågor. Det där har man väl försökt vinna klarhet i genom att det numera, om jag minns rätt, finns en rekommendation om att undvika att statliga eller kommunala pensioner och arvoden sammanfaller, men jag minns för ögonblicket inte vad det har lett till. I vart fall är de frågorna inte så brännheta att de behöver avgöra vem man skall utse till statsråd.

Kurt Ove Johansson: Vi har hittills ställt frågor om hur regeringsbildaren skall se på statsråd som skall utnämnas, men vi har inte ställt några frågor om regeringsbildaren själv. Jag skulle vilja att du angav synpunkter på den intressanta frågan, om man skall betrakta regeringsbildaren på ett annat sätt. Du har sagt att du inte tycker det är fel att ett statsråd som utses har ett betydande aktieinnehav. Regeringsbildaren har det övergripande ansvaret

och borde rimligen helst inte hamna i en jävssituation. Anser du då att man skall ställa andra krav på regeringsbildaren än på statsråden i övrigt?

Thorbjörn Fälldin: Nej, jag tycker inte man skall göra någon skillnad alls. Det görs t. ex. i jävssammanhang ingen skillnad mellan statsministern och andra statsråd, utan reglerna gäller lika.

Kurt Ove Johansson: Men är det inte litet egendomligt om den som har det övergripande ansvaret i en regering hamnar i en jävssituation i en för landet kanske mycket viktig fråga?

Thorbjörn Fälldin: När det t. ex. förekommer tvåinstansjäv i början av en regeringstid kan det mycket väl hända att statsministern är jävig som andra.

Din mer allmänna fråga knöt an till aktieinnehav, om jag förstod dig rätt. Det jag har redovisat på den punkten anser jag bör vara tillräckligt i största allmänhet. Sedan finns det fall – t. ex. inom försvarsindustrin – som vi varit överens om att man får pröva från fall till fall. Skulle regeringsbildaren ha en sådan aktiepost att han gång på gång skulle hamna i en jävssituation, tror jag att regeringsbildaren droge slutsatsen av det.

Att i utgångsläget göra någon skillnad mellan regeringsbildare och övriga statsråd menar jag att man inte skall göra. Såvitt jag vet gör lagen heller ingen skillnad i denna mening mellan statsministern och övriga statsråd.

Yngve Nyquist: I anknytning till det sista resonemanget vill jag tala om att Tage Erlander tog ett par exempel, nämligen ASEA och Ericsson, och han menade att om ett statsråd har aktier i de företagen kan det brännas, eftersom ASEA har stora affärer med Vattenfall och Ericsson har stora affärer med televerket. Delar du den synen på att aktieinnehav oberoende av typen av företag innebär särskilda komplikationer?

Thorbjörn Fälldin: Det är väl riktigt, men affärerna mellan Vattenfall och ASEA görs nog i praktiken upp på affärsmässiga grunder utan varje inblandning av regeringen, så där kan statsråden inte öva något inflytande.

Jag återkommer till att om man inte väljer att säga att man måste avhända sig sin aktieportfölj – och det vore fel – måste man ständigt hålla ögonen på att man inte är med om beslut, om det förekommer jäv. Om jävssituationer uppträder ofta betyder det att vederbörande statsråd inte kan göra sitt jobb, och då står man inför de alternativ jag har beskrivit. Det är så man får hantera det.

Nils Berndtson: Jag tycker att vårt samtal har aktualiserat en fråga som vi behöver precisera. Här har berörts både aktieinnehav och föreningstillhörighet. Kan man inte se en viss skillnad mellan ett allmänt engagemang i en förening, t. ex. inom Kooperationen, och ett aktieinnehav, som har ett mer bestämt syfte? Den som köper aktier räknar väl med att de skall stiga i värde.

Thorbjörn Fälldin: I princip är det väl så att den som köper aktier vill ha avkastning på sina pengar, och den kan uppkomma på två sätt: som direkt avkastning eller som förmögenhetsökning.

Medlemskap i kooperationen är i långa stycken ideellt och ideologiskt grundat, men ingen kan förneka att ett av syftena är att det skall vara till nytta för medlemmen. Där har man återbäring i stället för aktieutdelning, så utöver denna ideologiska bakgrund finns det också ett intresse av att få ut nytta av medlemskapet i den ekonomiska föreningen, antingen den är producentkooperativ eller konsumentkooperativ eller vad man numera kallar arbetskooperativ. Man är inte i närheten av verkligheten om man förnekar att det i samtliga fall finns ett intresse av att få utdelning av den insats man har gjort.

Den fundamentala skillnaden är att i kooperationen gäller "en man – en röst". I aktiebolag är röststyrkan knuten till aktieinnehavet.

Olle Svensson: Frågestunden kan betraktas som avslutad. Jag ber att få tacka för att Thorbjörn Fälldin har kommit till utskottet och kompletterat vårt skriftliga material med denna muntliga redogörelse och svarat på frågorna.

*Bilaga A 12***Utfrågning av f. d. statsminister Ullsten den 15 mars 1984 angående statsråds förmögenhetsinnehav**

Olle Svensson: Jag ber att få hälsa Ola Ullsten välkommen till vårt utskott.

Vi har försökt täcka in erfarenheter av en regeringsbildares dilemma inför kallandet av statsråd för att värna förtroendet för statsrådets integritet. Ärendet är försiktigt formulerat, och vi har ännu inte kommit till några slutsatser utan skaffar bara in material. Det kallas "Granskning av praxis och eventuellt behov av åtgärder beträffande redovisning av tillträdande statsråds aktieinnehav m. m."

Eftersom ärendet har tagits upp från socialdemokratisk sida vill jag inleda med en litet mer allmän fråga som jag också ställt till de andra som har erfarenheter av regeringsbildning efter 1946. Vill du redogöra för vilken praxis du tillämpade och hur det gick till när du bildade folkpartiregeringen.

Ola Ullsten: Vi har i folkpartiet sedan länge den principiella uppfattningen att regeringsledamöter bör redovisa aktieinnehav. Den frågan togs upp redan 1974 i en enkel fråga av Björn Molin, ställd till dåvarande finansminister Sträng, som dock inte delade Molins uppfattning, såsom utskottet kanske kommer ihåg.

Den ståndpunkten hävdade vi också 1976 när vi ingick i regeringen, och vi redovisade i pressen som bekant aktieinnehavet.

När jag bildade regering 1978 formaliserades detta, och vi fattade ett beslut i regeringen som gick ut på att uppgifter om alla statsråds aktieinnehav – det skulle f. ö. också gälla deras familjers innehav – skulle lämnas till justitieminister Sven Romanus och registreras, vilket också skedde. Om utskottet vill se mera på detaljer, finns de i statsrådsberedningens arkiv.

När aktieinnehavet var helt redovisat gick jag ut med en presskommuniké där jag angav bevekelsegrunderna och beskrev hur vi hade gjort.

Det är väl svaret på herr ordförandens fråga om den praxis vi tillämpade.

Vi hade inte den uppfattningen att det vore fel av statsråd att inneha aktier men ansåg det vara en rätt och skyldighet att redovisa aktieinnehavet.

Sedan uppstod, som utskottet säkert minns, en särskild debatt kring försvarsministerns aktieinnehav. Han hade en aktiepost i ett företag som hette Hasselfors. Det företaget ägde i sin tur ett företag, Norma, som tillverkade projektiler huvudsakligen för försvarets räkning. När det blev uppenbart att det förhöll sig på det viset sålde han omedelbart sina aktier. Det gjorde han dock på eget initiativ och innan jag hade tillfälle eller anledning att tala med honom om saken.

Olle Svensson: Vi har en bestämmelse i regeringsformen, som i viss mån förändrades vid den senaste författningsrevisionen, där det sägs att statsråd

Ola Ullsten: När jag talade om avyttring gällde det ett speciellt fall där en försvarsminister ägde 3,2 % av aktierna i Hasselfors, som i tur ägde ett företag som sålde projektiler. Det var en jävssituation som hade kunnat bli mer eller mindre permanent. I ett sådant fall tycker jag man måste avyttra aktieposten, men generellt sett skall man inte kräva det. I den mån ett statsråd har en stor aktieportfölj bör man förfara på det sätt som vi gjorde, att aktierna överlämnas till notariatsavdelningen på en bank. Det gällde inte så många personer – jag minns att detta var aktuellt bara för en enda person, där saken sköttes utan vederbörandes aktiva medverkan.

Nils Berndtson: Men kvar står vederbörandes intresse av att aktierna stiger i värde och ger hygglig utdelning, även om de är inlåsta i ett bankfack. Om det gäller ett företag som berörs av statliga beslut – och det gör allt fler – kan en intressekonflikt kvarstå även om man formellt inte köper och säljer aktierna.

Ola Ullsten: Det utgår jag från. Jag har själv tyvärr aldrig ägt aktier, men jag är övertygad om att de som gör det är intresserade av att värdet bibehålls eller helst stiger. Vad det handlar om är att man inte med de kunskaper man skaffar sig i regeringsarbete kan vidta placeringsåtgärder som gör att de stiger mer än de annars skulle ha gjort.

Olle Svensson: Frågestunden är avslutad. Jag ber att få tacka Ola Ullsten, som har kompletterat våra informationer på detta område. Vi har nu täckt in hela perioden från 1946 fram till i dag av erfarenheter av regeringsbildningar.

Bilaga A 13

gning av utrikesminister Lennart Bodström den 15 mars 1984 angående

a) Viss vapenexportfråga

b) Språkgranskning av vissa UD-dokument

c) Viss utrikespolitisk rapportering

Svensson: Vi hälsar utrikesminister Lennart Bodström välkommen till
ttet. Vi är mycket glada över att kunna få ställa frågor som komplette-
till det skriftliga material som vi har fått i några granskningsärenden. Jag
p dem i tur och ordning för att det inte skall uppstå något krångel.

s vapenexportfråga (till Burma)

Berndtson: Det sägs i reglerna för vår vapenexport att man inte skall
tera till stat där det pågår inre väpnade oroligheter. Jag skulle vara
serad av att höra utrikesministerns bedömning om inte sådana oro-
er kan anses pågå i Burma och att man icke borde exportera vapen dit.

Lennart Bodström: Det är oerhört svårt att bedöma situationen i Burma. Det
är också av att regeringen försökte skaffa sig det underlag som var
t att få.

Jag fick från vår ambassadör i början av december en rapport, som vi ändå
ansåg vara tillräckligt klargörande, och vi bad honom att ge oss
gare uppgifter, som kom någon vecka senare. Samtidigt förfrågade vi
de engelska och amerikanska utrikesdepartementen, eftersom vi
de med att man där hade stor kännedom om den inre situationen i
a.

Sammanfattning av svaren är att situationen var sådan som den varit i 30
t olika rörelser var oppositionella mot regeringen men att det för
et inte rädde någon exceptionell verksamhet.

Sak som gör att man kan se positivt på Burmas regerings ansträngningar
nma till rätta med dessa rörelser är att de praktiskt taget alla – möjligen
ågot undantag – finansierar sin verksamhet genom framställning av
tika och kontroll av försäljning av narkotika. Uppgifter som vi har fått
att kanske majoriteten av det opium och de produkter av opium som
förs vidare ur den ”gyllene triangeln” kommer från dessa olika rörelser
na.

elserna är fördelade på olika grupper, bl. a. säkerligen ett halvt dussin
a grupper, som är oberoende av varandra, och den s. k. kommunistiska
n, som heller inte avhåller sig från opiehanteringen.

av orsakerna till fientlighet mot regeringen är otvivelaktigt att
ngens trupper när de kommer åt bränner opieskördarna och förstör
smaterial för framställning av narkotika.

En möjlig förklaring är att man inte med någon enstaka rapport utan inhämtade

Något halvår senare har det genom journalister som vistats i området kommit fram nya upplysningar som vi tidigare inte förfogade över, och skulle ärendet ha prövats vid en senare tidpunkt, då detta som kommit fram genom pressen varit bekant, hade vi givetvis fäst avseende vid det.

Nils Berndtson: Vilka möjligheter har man att ompröva ärendet om det kommer fram uppgifter som regeringen inte ansåg sig ha vid den tidpunkt då beslutet fattades? Kan man avbryta fortsatta leveranser till Burma?

Lennart Bodström: Ja, det kan man göra. Jag tror inte att det nu finns något tillstånd, och skall det bli någon mer leverans måste det göras en ny ansökan och ärendet får prövas från grunden. Då tar man givetvis i beaktande alla omständigheter som senare kommit fram, och man kan ändra beslutet.

Lars Ernestam: Jag fattade utrikesministern så att prövningen hade gjorts i samband med sändningen av de två vapen som skickades på prov. Gjordes det en omfattande undersökning redan då, och är det vanligt att man gör prövningen redan vid en provsändning?

Lennart Bodström: Det anser jag absolut att man skall göra, och jag är övertygad om att man har gjort det. Då lämnar man ju offerten, och att lämna en offert utan att vara säker på att kunna fullgöra en leverans är inte bra. Men den omständigheten att man har sänt provexemplar garanterar inte att man kan fullfölja leveransen, utan när den sedan skall verkställas måste en särskild ansökan göras. Det skedde i det här fallet, och det gjordes en särskild prövning.

Lars Ernestam: Det intressanta är att en prövning gjordes. Tidigare har det framkommit att kontraktet tydligen var skrivet innan utrikesnämnden hade tagit ställning till frågan.

Lennart Bodström: Regeringen vill följa principen att viktiga ärenden som gäller krigsmaterielexport skall prövas eller åtminstone anmälas i utrikesnämnden innan affären genomförs. Nu skulle det olyckligtvis inte hållas något sammanträde i utrikesnämnden under den närmaste tiden, inte förrän i mitten av januari. Det är alltid svårt att sammankalla utrikesnämnden, och vi ansåg att man inte skulle kalla in nämnden enbart för ett sådant här ärende, utan det fick komma med vid nämndens följande sammanträde.

Lars Ernestam: Det innebär alltså att vapnen hade gått från Sverige redan i december, och utrikesnämnden sammanträdde i januari?

Lennart Bodström: Jag är inte säker på att leveransen hade skett. Antagligen fick försvarets materielverk en viss tid på sig att leverera, kanske 6 månader, under vilken tillståndet gällde. Det kan tänkas att själva leveransen inte var verkställd, men regeringen hade ändå medgivit exporten, så företaget kunde börja göra sina förberedelser för leverans.

Lars Ernestam: Bland minoritetsfolken i denna del av Asien finns ett folk som kallas karenfolket. De bor dels i Thailand, dels i Burma. Man vet inte hur många de är, men antalet uppskattas till 6 miljoner, varav huvudparten finns i Burma.

Den här gruppen har också varit i krig med majoritetsbefolkningen länge. Såvitt jag vet har den inte varit inblandad i opiumaffärer. Det är ett folk som talar ett helt annat språk än majoritetsbefolkningen och har en annan religion – hälften har kristen trosbekännelse – och de har täta kontakter med Thailand. I Thailand nära gränsen driver SIDA verksamhet, och missions-sällskap driver humanitär verksamhet med stöd av SIDA.

Tog man med de faktorerna när man gjorde bedömningen?

Lennart Bodström: Jag tror inte att vi gick igenom varje folkgrupp för sig. Jag kan inte redogöra för dem i detalj. Det finns ett myller av etniska grupper – ibland sägs det att det är flera tiotal, men det finns åtminstone ett halvt dussin större. Såvitt jag kan minnas framgick inte av de rapporter jag hade några särskilda upplysningar om just denna befolkningsgrupp.

Anders Björck: När ärendet till slut drogs i utrikesnämnden, förekom där några avvikande meningar vad gäller beslutet i sak?

Lennart Bodström: Nej, det gjorde det inte. Jag har sett på utrikesnämndens protokoll och funnit att ingen av nämndens ledamöter yttrade sig efter mig. Jag redovisade ärendet efter flera andra – bl. a. försäljning till Indien – och framhöll att Burma inte är något helt invändningsfritt land som mottagare av svensk vapenexport. "Det finns rörelser där, som ideologiskt eller etniskt är separatistiska i förhållande till den härskande regimen."

Jag undanhöll alltså inte nämnden de förhållanden som jag uppgivit här och som vi har fått fram.

Olle Svensson: Därmed kan vi avsluta frågestunden i denna del.

b) Språkgranskning av vissa UD-dokument

Anders Björck: I detta utskott sysslar vi med sekretesslagstiftningen och i samband därmed frågor om meddelarskydd. Ibland står de två sakerna mot varandra.

Jag skulle med herr ordförandens tillåtelse vilja ställa några frågor.

Utrikesministern har lämnat ut referat från utrikesnämndens sammanträde den 21 oktober 1983 enligt vad som framgår av svar som vi har fått skriftligt från Lennart Bodström.

Anser utrikesministern att någon myndighet eller i det här fallet utrikesministern och utrikesdepartementet förfogar över utrikesnämndens protokoll?

Vem har rätt att till sådan granskning utlämna den här typen av material? Har enskilda ledamöter av utrikesnämnden, som kanske anser sig förföljda på ett orättmätigt sätt, rätt att lämna ut sådant material till språkgranskning?

Lennart Bodström: Om det tillåts mig skulle jag först vilja ta upp den principiella frågan om meddelarskydd och sekretess.

Det var för mig nedslående när jag kom till utrikesdepartementet att se i vilken omfattning hemligt material utifrån spreds ut. Det skedde vid flera tillfällen. Ett mycket graverande fall var under våren 1983 då ett brev som hade skickats till statsminister Palme och sedan vidarebefordrats till utrikesdepartementet återgavs i Dagens Nyheter fotograferat med hemligstämpel och allt.

— — — (Av sekretesskäl uteslutet material)

Sedan har vi haft ytterligare ett antal fall, som jag redovisar i den särskilda handling jag har sänt in.

Mina förmaningstal har varit legio om att detta orsakar skador.

Sinnet rann slutligen på mig när den förhandlingsständpunkt som vi hade bestämt i regeringen och under mycket stor sekretess föredragit i utrikesnämnden plötsligt stod återgiven i Svenska Dagbladet. Jag ville då ha reda på om våra handlingar var på drift eller om det var muntliga uppgifter som spreds. När jag såg det som var tryckt i artikeln föreföll det mig själv som om likheten med handlingarna var slående. Jag kände Sture Allén, professor i språkvetenskaplig databehandling. Jag tänkte: "Nu skall vi gå grundligt till väga. Ingen tror väl mig om jag säger att det är samma material – jag är ingen språkman – men jag skall låta honom utreda detta med de metoder som numera finns."

Så fick han av mig i uppdrag att göra den här lilla undersökningen. Vi bestämde dessutom att våra iakttagelser skulle presenteras i en artikel, som själv skulle komma att åtnjuta tryckfrihetsförordningens skydd. Även det material som hade lämnats ut för artikeln skulle, genom att det var lämnat för publicering, åtnjuta meddelarskydd.

Det bör framhållas att jag aldrig uppfattade saken så att det varit fråga om att lämna ut utrikesnämndens material eller något annat material. Utlämning förutsätter att någon gör framställning om det. Om någon gör framställning om att få ut ett material, finns det reglerat i lagen vem som skall pröva saken och vart man kan vända sig om framställningen inte blir bifallen – i sista hand kan man gå till regeringen.

Men professor Allén hade ingen aning om att detta material existerade och hade inte bett att få det, utan det var på mitt uppdrag han gjorde undersökningen. Den avsåg dels att få slut på det här förfarandet, som jag med ett milt uttryck vill kalla ofog, dels – för att få hjälp att få slut på det – att ställa hela problemet under offentlig granskning så att alla intresserade – ämbetsmän, journalister, politiker – finge tillfälle att överväga vad som försiggick, dvs. att hemliga handlingar lämnades ut.

Detta är motivet till denna åtgärd. Därmed har jag också svarat på Anders Björcks fråga. Som jag även svarat i kammarens plenum anser jag inte att

materialet har lämnats ut, utan det har använts av mig och av dem som har biträtt mig. Att vi inte har någon dataexpert i departementet har gjort att jag anlitat en annan statligt anställd, men jag har samma förtroende för professor Allén som jag har för någon i departementet som jag skulle ha bett om detta.

Materialet har alltså inte lämnats ut.

Särskilda bestämmelser om utrikesnämndens protokoll finns i en stadga från 1953, SFS nr 511. Den reglerar protokollföringen i nämnden. Där sägs bl. a. att ledamot och suppleant i nämnden är berättigade att i utrikesdepartementet ta del av protokoll och ordagranna uppteckningar från sammanträden som ägt rum under den tid de tillhört nämnden. Det är vad stadgan garanterar en nämndledamot: att han eller hon har rätt att få ta del av protokollet från sammanträde där vederbörande själv deltagit.

I övrigt föreskriver denna stadga att protokollen skall förvaras i utrikesdepartementet. I och med att de förvaras där är det myndighetens chef eller den till vilken han har delegerat uppgiften som har att bestämma, om detta material liksom annat skall lämnas ut.

Sedan vill jag ytterligare tillägga en sak. Jag är ingen expert på sekretessskydd, men jag har förstått att det inte utan vidare är straffbart att lämna ut en handling därför att den har en hemligstämpel på sig. Skulle en sådan sak ha dragits inför domstol, skulle domstolen först ha prövat, om det var rimligt att handlingen var hemligstämplad över huvud taget. När en tid har förflutit sedan hemligstämpeln sattes dit kanske handlingen inte längre behöver vara hemligstämplad, och då skulle det inte heller vara något brott att lämna ut handlingen.

Domstolen kan tydligen inte gå så slentrianmässigt till väga att den säger att här är en hemligstämpel och att det därför är ett brott att lämna ut handlingen. Domstolen måste också pröva, om hemligstämpeln var befogad vid det tillfälle då handlingen lämnades ut.

Det material som jag har använt har uteslutande varit sådant material som förlorat sin aktualitet vid den tidpunkt då jag använde det. Då jag publicerade min artikel i Svenska Dagbladet eller då jag lämnade ut materialet till professor Allén – för att använda det uttrycket – var förhandlingarna avslutade, och då hade förmodligen också de skäl bortfallit som skulle ha gjort att det varit klandervärt att lämna ut det.

Vad jag reagerade mot var att någon spred handlingen vid en tidpunkt då vi ännu inte tagit upp förhandlingarna med Danmark, så att danskarna kunde läsa i tidningarna vilken ståndpunkt vi avsåg att inta.

Anders Björck: Jag hade ett antal frågor, och det inlägg som Lennart Bodström gjorde föranleder ytterligare några.

Jag frågade vem som har rätt att använda utrikesnämndens protokoll t. ex. för denna typ av jämförande undersökning. Om någon ledamot av utrikesnämnden, t. ex. statsministern, går till angrepp mot en person och detta sedan visar sig förekomma i pressen, anser då Lennart Bodström att en

enskild ledamot av utrikesnämnden har rätt att göra samma typ av språkgranskning som utrikesministern har låtit göra för att fastställa källan till uppgiften, eller är det en exklusiv rätt för utrikesministern?

Lennart Bodström: Jag förstår inte hur det fallet skulle kunna inträffa. Om en ledamot av nämnden vill ta del av protokollet från ett sammanträde där han eller hon har varit närvarande, är vederbörande berättigad till det. Därmed är inte sagt att man utan vidare har rätt att offentliggöra vad man har tagit del av.

Anders Björck: Jag vill precisera frågan: har enligt utrikesministrarnas uppfattning en enskild ledamot av nämnden rätt att göra datakörningar av handlingar från utrikesnämnden i samma syfte som utrikesministern har gjort det i? Den frågan bör det gå att svara ja eller nej på.

Lennart Bodström: Det är en fullkomligt oväntad fråga. Det är heller knappast troligt att en ledamot av nämnden har det behov som myndighetens chef har i utrikesdepartementet att tillse att handlingarna där behandlas med respekt och sekretess. Grundlag och allmän lag skall upprätthållas. Straffsanktioner får inte komma i fråga av hänsyn till meddelarskyddet. Man har ingen annan väg att gå än övertygelsens väg, och det är den som jag har använt. Det är ju tilltalande om någon enskild ledamot av utrikesnämnden skulle känna samma ansvar för att uppgifterna inte sprids, men det åligger knappast ledamöterna på samma sätt som en förpliktelse.

Anders Björck: Det är fortfarande inget svar på min fråga. Lennart Bodström för här ett hypotetiskt resonemang. Vad frågan gäller är om en enskild ledamot av nämnden på samma grunder som utrikesministern har åberopat i det konkreta fallet har rätt att göra en motsvarande datakörning.

Lennart Bodström: Enligt stadgan har ledamot rätt att i utrikesdepartementet ta del av protokollet. Tanken är väl att vederbörande skall kunna ta fram handlingar på platsen och läsa dem där.

Anders Björck: Vi kanske inte kommer längre med den frågan.

Brott mot sekretessen är ett komplicerat problem, som vi har diskuterat i utskottet många gånger. Anser utrikesministern att det behövs förändringar i nuvarande sekretesslagstiftning för att uppnå det syfte som Lennart Bodström velat uppnå, nämligen att täta läckorna, eller räcker det med att låta det vara som det är?

Jag frågar därför att det från flera håll här har ställts krav på att man skulle skärpa bestämmelserna. De kraven har tyvärr avvisats.

Lennart Bodström: Jag har den uppfattningen att meddelarskyddet i huvudsak är väl utformat och tillgodoser väsentliga syften och att en form av straffsanktion knappast löser problemet. Jag vill jämföra med hur någon inom ett företag skulle kunna skada sitt företag genom att för ett konkurre-

rande företag tala om exempelvis innehållet i en offert. När man låter bli är det av hänsyn till den lojalitet man har mot sin arbetsplats. Den lojaliteten vill jag också framkalla och bygga på.

Jag inser mycket väl att det finns uppgifter som kan behöva komma till offentligheten och som har blivit hemligstämplade av ett eller annat skäl. Jag anser att meddelarskyddet är nödvändigt för allmänhetens information.

Anders Björck: Får jag tolka svaret på den frågan så att någon ändring av nuvarande sekretesslagstiftning inte behövs enligt utrikesministerns uppfattning?

Lennart Bodström: Det finns ju bestämmelser nu. Bl. a. är det så att utrikesdepartementets material inte är öppet på samma sätt som de övriga departementens material antingen det är hemligstämpelat eller inte.

När handlingarna finns i utrikesdepartementet borde de vara otillgängliga för alla, men vi skickar omkring dem till andra departement, till utrikesnämndens ledamöter osv. Då är hemligstämpeln befogad för att upplysa den som tar emot materialet att han eller hon bör vara särskilt försiktig.

Det skydd vi har enligt lagen bör vara tillräckligt.

Anders Björck: Jag har ytterligare en fråga i detta sammanhang: informeras regeringen av utrikesministern innan man beslöt göra datakörningen?

Lennart Bodström: Jag hade den här gången, till omväxling mot andra tillfällen, valt att uttrycka mig i form av en artikel. En artikel tycker jag inte skall behandlas i regeringen, men jag visade den för statsministern, som ganska road tog del av den. Han hade inga synpunkter. Hade han föreslagit ändringar, hade jag väl tagit hänsyn till dem, men vi hade knappast sammanträtt om en artikel som skulle publiceras i en tidning.

Bertil Fiskesjö: Hur stor kan den krets vara som hade tillgång till de uppgifter som utrikesministern anser har blivit utlämnade?

Lennart Bodström: Jag har inte velat göra en sådan undersökning. När det gäller vår förhandlingsståndpunkt i Hesselöaffären är det intressant att se att materialet fanns i huvudsak på rättsavdelningen, medan t. ex. sammanställningen av svaren på korridorinitiativet fanns på den politiska avdelningen. Det finns också ett antal tjänstemän som kan ha tillgång till material från flera avdelningar. Jag skulle inte driva efterforskningar på det sättet att jag letade efter någon bestämd person, utan jag vänder mig till departementets personal som kollektiv, vilket jag anser kan vara tillåtet, och uppmanar dem att följa dels gällande lag, dels den särskilda utfästelse som de gjorde vid sin anställning i departementet att iaktta försiktighet med hemligt material.

--- (Av sekretesskäl uteslutet material)

Bertil Fiskesjö: Du sade nyss, om jag uppfattade rätt, att handlingarna i det här ärendet delades även till andra departement. Vad är det som i så fall talar för att eventuella luckor skulle ha kommit från UD?

Lennart Bodström: Handlingarna i Hesselöfrågan har inte delats till några andra departement och har heller inte lämnats ut i utrikesnämnden utan föredrogs muntligt där. Handlingarna beträffande korridorinitiativet hade sänts till försvarsdepartementet, försvarsstaben och till utrikesnämndens ledamöter. Det varierar i vilken utsträckning material skickas till andra departement. På handelsavdelningen är det också många enskilda som får hemliga uppgifter från oss, t. ex. företag och näringslivsorganisationer.

Bertil Fiskesjö: Jag har en fråga som jag inte vet om du vill svara på, men jag ställer den ändå: Har du några synpunkter på vad som kunde vara motivet till att sådana här läckor uppkommer?

Lennart Bodström: Jag tror inte att någon tjänar pengar på att sälja material, men det är mycket möjligt att man vill påverka händelseförloppet eller att vänskapsförhållanden eller liknande spelar en roll. Det är svårt att bedöma.

Jag anser att tjänstemännen inte skall ägna sig åt påverkan på händelseförloppet på annat sätt än att de vänder sig till sina politiskt ansvariga chefer. I övrigt skall de inte ha något företräde framför andra medborgare när det gäller att påverka allmänna beslut. Den omständigheten att de arbetar på en myndighet som ger dem en viss insyn i hemligt material bör inte ge dem möjlighet att spela en särskild roll, utan de bör hålla sig till den möjlighet till påverkan som den öppna debatten ger i den mån de vill vara politiskt verksamma.

Bertil Fiskesjö: Den slutsats man kan dra är att du anser att motivet varit att man velat påverka händelseförloppet.

Lennart Bodström: Det kan också hända att man är vän med någon journalist, men jag tycker det är mycket graverande att lämna ut handlingar. Motiven har jag inte klara för mig.

Jag har också försökt framhålla för departementets personal att de orsakar sig själva skada genom detta, eftersom det sprids en misstro. Det händer att någon säger till mig att han har en fråga som är mycket viktig och intressant och att jag då säger att vi bör behandla den i en litet större krets för att få in olika synpunkter. Då kan jag få svaret att man inte vill att vi skall ta upp den på det sättet, för om uppgiften sprids till tio personer är den snart ute. Detta är till väldig skada för arbetet i departementet, för det betyder att man inte får den rika variation av synpunkter som man skulle få om man kunde sprida materialet förtroendefullt. Från både handelsavdelningen och politiska avdelningen – det är de två som mest har hemligt material – får man höra att vi inte kan vara generösa genom att låta alltför många ta del av handlingarna. Det är för mig en obehaglig situation. Jag vill inte behöva gå omkring och

vara misstänksam, utan jag anser att man skall kunna lita på alla i departementet.

Bertil Fiskesjö: Är det din uppfattning att risken för nya läckor har minskat efter de här ingripandena?

Lennart Bodström: Jag har inte märkt någonting allvarligare på senare tid utan bara vanligt personalskval, men sådant förekommer överallt, och det har jag inte tänkt inskrida mot.

Anders Björck: Får jag anknyta till Bertil Fiskesjös sista fråga.

Det har alltså inte sedan detta inträffade för en tid sedan förekommit några fall som har föranlett Lennart Bodström att göra någon motsvarande undersökning eller att han haft lust att göra en sådan?

Lennart Bodström: Det är alldeles klart att det var en engångsföreteelse. Det har väckt en lämplig uppmärksamhet. Därför fyller denna enstaka handling sin funktion och behöver inte upprepas.

Anders Björck: Problemen med läckor gäller inte bara utrikesdepartementet utan gäller alla departement som har hemligstämplade handlingar, även om naturligtvis frekvensen av hemligstämplade handlingar är särskilt hög i vissa departement, t. ex. försvars- och utrikesdepartementen. Det gäller också handlingar som inte är offentliga därför att de utgör arbetsmaterial.

Gäller den allmänna oro som Lennart Bodström har för att handlingar kommer på glid bara utrikesdepartementet, eller gäller den kanslihuset i största allmänhet? Menar Lennart Bodström att man skall vara lika restriktiv med att tolerera läckor också inom andra departement, eller har UD någon särställning?

Lennart Bodström: Mina kolleger anser kanske att det varit mera från utrikesdepartementet, men det kan hänga samman med att departementet är mycket större än övriga och står mycket mer i centrum för tidningarnas debatt på grund av den typ av ärenden som behandlas. Det förekommer naturligtvis att andra ansvariga i statsförvaltningen också beklagar sig över att de inte kan hindra läckor, men de kan åtminstone inte åberopa att läckorna skadar landets intressen i förhållande till främmande makt. Det är detta som jag tycker är obehagligt.

Vi behöver också för vårt arbete underlag i form av rapporter och upplysningar och förtrolig information. Olika sagesmän kan dra sig för att ge oss upplysningar, om de riskerar att uppgifterna kort efteråt blir offentliggjorda eller åtminstone presenterade på ett sådant sätt att alla förstår vem som har lämnat dem.

Lars Ernestam: Jag skulle slutligen bara vilja fråga, om undersökningarna också var riktade mot utrikesnämndens ledamöter.

Lennart Bodström: Ibland säger man att det inte är departementets personal som är ansvarig utan att det är de som tar del av departementets utsända material. De som får mest av det utsända materialet är utrikesnämndens ledamöter. Jag tror emellertid att de som får det materialet behandlar det med omsorg. Det är min erfarenhet också från tiden som TCO-ordförande. Jag fick en del information från UD i vissa frågor som gällde utlandet, och jag behandlade dessa hemliga handlingar med väldig respekt och hade ett stort problem när jag skulle förstöra dem.

För att få kontrollerat om det är vårt eget material eller utrikesnämndens som har lämnats ut beslöt jag, när kontrollmöjligheten fanns, att jämföra det material vi hade och den föredragning som gjorts i utrikesnämnden. Jag kan sedan konstatera att det som stått i tidningarna överensstämmer med det material vi hade och inte med det som stod i utrikesnämndens protokoll. Det finns en mängd uppgifter och även formuleringar, som aldrig förekommit i utrikesnämnden men som fanns i artikeln och som fanns i materialet i utrikesdepartementet.

Av det drog jag slutsatsen att jag fått bekräftat mitt förtroende för utrikesnämnden och att det inte fanns någon anledning att minska utsändningen av material till dess ledamöter. Det företogs naturligtvis ännu mindre någon kontroll av någon enskild ledamot, men väl en kontroll av om denna ganska frikostiga utsändning till nämndens ledamöter, som är värdefull för att mellan sammanträdena orientera om vad som försiggår, kan fortsätta. Det anser jag att den kan.

Möjligen kan någon säga att det inte tillkommer mig att göra en sådan kontroll, men syftet var egentligen mest att kontrollera om departementets utsändning är den lämpliga och riktiga, och det anser jag den vara. Jag har inte funnit något stöd för den misstanke som jag ibland hör, att det skulle vara från nämndens ledamöter som information kommit ut.

Olle Svensson: Vi kan anse frågestunden avslutad i denna del.

c) Viss utrikespolitisk rapportering

Anders Björck: Det har väckt en viss uppmärksamhet att i den s. k. Fermaffären – det finns de som inte gillar den beteckningen – ambassadören i FN gick direkt till statsministern med mycket känsliga utrikespolitiska informationer. Får jag fråga på vilket sätt Lennart Bodström fick reda på dessa informationer, om han nu fick det.

Lennart Bodström: Jag blev informerad muntligt av statsministern om detta vid ungefär den tidpunkt då han mottog brevet. Det innebar bara att statsministern sade att Ferm fått samma upplysningar som Sovjetunionen har lämnat på officiell väg.

Anders Björck: Anser utrikesministern det vara lämpligt med den här typen av direktdiplomati? Är det någonting som bör förekomma i viktiga utrikes-

politiska frågor, eller bör den normala gången även i den här typen av ärenden vara att man går via utrikesministern och utrikesförvaltningen?

Lennart Bodström: Det har visat sig att det här inte på något sätt var en märkvärdig information, utan den bekräftar och ligger i linje med all information som vi har fått på andra vägar. Hade det samtal som Ferm haft innehållit någonting mera anmärkningsvärt beträffande Sovjetunionens förhållande till Sverige, hade naturligtvis statsministern tagit upp det på ett annat sätt.

Anders Björck: Efter det att läckorna uppstod i det här ärendet gjorde ambassadör Ferm några uttalanden om läckor och om UD:s tjänstemäns sätt att hantera sådana här frågor. Delar utrikesministern Anders Ferm bedömning av UD:s tjänstemän?

Lennart Bodström: Jag har framhållit här tidigare att jag tror det är omöjligt att upprätthålla en bra arbetsgemenskap om man inte har förtroende för varandra. Det måste vi ha. Jag kan inte gå omkring i utrikesdepartementet och misstänka någon eller några för att inte vilja arbeta lojalt. Det har jag inte gjort.

Anders Björck: Har inte utrikesministern gjort det? För några minuter sedan hörde vi att det var mycket bekymmersamt och att man anlidade en språkgranskare. Någon måste väl rimligen misstänkas?

Lennart Bodström: Jag har framhållit att jag inte letar efter någon enskild person, utan jag vänder mig till hela kollektivet av anställda. Jag lägger inte ner någon ansträngning på att försöka rikta misstankar mot någon. Så länge ingen är misstänkt har jag förtroende för var och en.

Bertil Fiskesjö: Jag har en fråga som gäller relationerna mellan framför allt statsministern och utrikesdepartementet. Det brev som Anders Ferm skrev med en redovisning av sina kontakter i USA karakteriserade han som ett privatbrev, och han underströk också att han önskade att Palme skulle förbjuda kopiering av brevet. Sedan låg brevet några månader i Palmes kassaskåp utan registrering, och därefter lästes det upp inför allt folket i TV.

Vilken praxis gäller för rapportering från ambassadörer? Är det helt unikt att man karakteriserar en sådan rapport som ett privatbrev och vill förbjuda kopiering av rapporten?

Lennart Bodström: Jag har aldrig uppfattat det så att Ferm skulle önskat att Olof Palme hemlighöll det för mig eller för någon annan medarbetare. Ferm har ju rapporterat mycket också till utrikesdepartementet. Det finns ingen inkonsekvens i vad som har förekommit.

Bertil Fiskesjö: Jag vet inte hur jag skall tolka svaret på den punkten. Det är alltså ingen inkonsekvens att man karakteriserar en rapportering som ett privatbrev och vill förbjuda kopiering och samtidigt säger att det här bör

stanna mellan statsministern och rapportören. Det står ju här: "Jag har inte förtroende för någon annan."

Lennart Bodström: Jag tror inte att man skall pressa en sådan formulering. Jag känner mig inte träffad av att orden har fallit så att han inte har förtroende för någon annan.

Jag visste ju att Ferm hade haft det här samtalet. Det var omnämnt, om också inte refererat, i ett telegram till utrikesdepartementet, och jag hade genom Olof Palme hört talas om samtalet och att det i den punkt vi nu diskuterar – relationerna Sverige–Sovjetunionen – inte innehöll någonting nytt. Därför fanns det ingenting som jag tyckte ingav bekymmer.

Ferm rapporterar naturligtvis också till mig. När ambassadörer skriver sina depescher hem skriver de till utrikesministern, men många har läst i dem innan de kommer till mig och mycket av det som är skrivet till utrikesministern får jag aldrig läsa, om de som tar hand om materialet tycker att innehållet redan är bekant så att det inte är någon idé att belasta mig och uppta min tid med det. Det måste ske ett urval.

Vi har varje morgon en genomgång av de viktigaste telegrammen. Denna ordning förutsätter att den som tar hand om brev och telegram verkligen gör en sådan sällning att det som är nytt eller ovanligt eller bör föranleda någon åtgärd kommer fram, medan annat läggs åt sidan för så vitt det inte uppstår något särskilt behov.

Olle Svensson: Anders Ferm har vid utfrågningen av honom sagt att det är självklart att statsministern håller sina regeringskolleger informerade i olika frågor och att det vore övermaga av honom att uppmana statsministern att informera utrikesministern. Det hör till det som vi tidigare har fått svar på.

Bertil Fiskesjö: Jag skall inte polemisera mot ordföranden, men jag citerade bara vad Ferm faktiskt skrev i sitt brev.

Olle Svensson: Jag ville komplettera det.

Bertil Fiskesjö: Han stryker där mycket explicit under att det här bör stanna mellan statsministern och Anders Ferm.

Jag skulle med anledning av det vilja ställa frågan, om du tror att denna försummelse att registrera en inkommen handling kan ha något samband med de starka sekretesskrav som Ferm uttryckt i sitt brev.

Lennart Bodström: Under hela senvåren, sommaren och början av hösten talade vi oerhört mycket om vad som kunde vara motiven till ubåtskränkningarna. Beträffande den här händelsen har väl statsministern inte sagt till mig någonting annat än att Arbatov gav samma information som kom på alla andra vägar. Det var vad som var att säga i den saken.

Som framgår av slutet på brevet hade statsministern skäl att inte lämna ut alla uppgifter. Där står något som Ferm hade skrivit om vad en journalist hade anförtrott honom angående förhållandena på en redaktion i Stockholm,

och det borde inte spridas. Det hade inte heller med saken att göra.

Det för mig väsentliga var om Sovjetunionen ville komma med någon annan typ av förklaring än som hade redovisats genom officiella kanaler. Något sådant innehöll inte brevet.

Lars Ernestam: När fick utrikesministern kännedom om den här rapporten, och gällde det då rapporten som sådan eller att informationen fanns?

Lennart Bodström: Det blev en viss uppståndelse i pressen om det föredrag som Arbatov höll i USA. Detta kom fram till oss på konstiga vägar. Det första meddelandet fick vi från amerikanska ambassaden i Stockholm, som annars inte precis brukar komma med sina telegram till oss men tjänstvilligt upplyste att Arbatov hade sagt detta vid en föreläsning i USA. Sedan stod det i den norska tidningen Verdens Gang, och så småningom började det även komma rapporter från vår egen ambasad i USA.

I det här sammanhanget ansåg Ferm, som kände Arbatov, att han också skulle försöka klara ut vad som verkligen hade sagts vid Arbatovs framträdande i USA. Han nämner i ett telegram som passerade UD att han på statsministerns uppdrag fört ett samtal med Arbatov för att undersöka saken. Jag kan inte säkert minnas om det var vid läsning av den passusen som jag ställde någon fråga till Olof Palme, om det kom fram någonting nytt vid samtalet, eller om Olof Palme sade till mig: "Jag har fått ett brev från Ferm, men det innehåller ingenting nytt – ryssarna vidhåller vad de alltid har sagt."

Jag fick alltså veta detta någon gång på våren. Brevet i dess helhet läste jag först sedan det återfunnits i statsministerns ficka och blivit mera allmänt bekant.

Lars Ernestam: Jag har en följdfråga, om utrikesministern anser den här ärendegången rimlig och ursäktlig.

Lennart Bodström: Vi har fått en fullkomligt klar bild av Sovjetunionens officiella inställning och har fått bekräftat att man på alla övriga kanaler som står till förfogande sänder ett och samma budskap. Därför kan jag inte se att samtalet bör tillmätas någon särskild betydelse. Det ändrar ju ingenting i vår syn på Sovjetunionen eller den information vi har fått från Sovjetunionen. Mängder av andra källor talar precis samma språk och ger oss en klar och entydig bild. Hade vi inte haft det här brevet, hade vi inte haft mindre kunskaper än vi nu har.

Lars Ernestam: Hade det inte varit rimligt och lämpligt för att undgå missförstånd att på ett tidigare stadium informera partiledarna och delge dem rapporten?

Lennart Bodström: De fick information om allt vad vi visste om Sovjetunionens inställning, låt vara att kanske inte de enskilda dokumenten återopades. Det klarades ut senare under hösten att det inte kom fram någonting nytt genom brevet.

Lars Ernestam: Nu tänker jag särskilt på Fermrapporten.

Lennart Bodström: Det viktigaste måste ändå vara det som Sovjetunionen säger officiellt till oss genom noter eller genom samtal med ambassadören i Stockholm. Det är det som vi i första hand har informerat om, och där har vi snabbt informerat partiledarna. Också andra iakttagelser som kan fördjupa bilden har delgivits dem.

Olle Svensson: Jag har inga fler talare anmälda. Jag framför ett tack till Lennart Bodström för att han så utförligt har svarat på våra frågor. Det innebär ett värdefullt komplement till den skriftliga rapporten.

Bilaga A 14

**Utfrågning av statsrådet Anna-Greta Leijon tisdagen den 20 mars 1984
angående**

dels a) utnämningen av statsråd till visst ämbete

dels b) regeringens fullföljande av riksdagens beslut om ungdomslag

Olle Svensson: Jag ber att få hälsa arbetsmarknadsminister Anna-Greta Leijon välkommen till utskottet.

a) Angående regeringens utnämning av förutvarande justitieminister Ove Rainer till justitieråd

Anders Björck: Jag vill fråga vilken befattning Anna-Greta Leijon hade med utnämningen av Ove Rainer till justitieråd. Kan vi få en beskrivning av på vilken punkt Anna-Greta Leijon kom in?

Anna-Greta Leijon: Vi har ju en sådan ordning i regeringen att det måste finnas någon som är vikarie för andra statsråd när de är borta. Jag var vikarie för Ove Rainer, liksom jag är vikarie för den nuvarande justitieministern. Det betyder att när justitieministern är borta eller är jävig brukar det vara jag som föredrar justitiedepartementets ärenden. Ibland går jag då noggrant igenom ärendena, ibland är det en mer kort beredning.

Som alla vet lämnades det i det här fallet besked onsdagen den 9 om att Ove Rainer skulle avgå som justitieminister. Vi skulle som vanligt ha ett sammanträde i regeringen på torsdagsmorgonen.

När jag kom till departementet på morgonen – litet tidigare än jag vanligtvis brukar göra, eftersom jag misstänkte att jag skulle bli inkopplad när situationen var som den var – berättade min assistent att man hade ringt från justitiedepartementet och sagt att man hade ett ärende om utseende av Ove Rainer till justitieråd, och man ville att jag skulle bli föredragande i regeringen på den punkten.

Jag ringde då till expeditiöschefen i justitiedepartementet och talade litet med honom – inte särskilt länge. Jag fick reda på hur det var och fick bekräftat att det här förslaget fanns. Sedan gick jag över till statsrådsberedningen, berättade detta för några regeringskolleger som jag träffade före regeringssammanträdet, och sedan föredrog jag ärendet vid regeringssammanträdet.

Anders Björck: Det var en mycket snabb handläggning av ärendet. Justitieministern avgick på onsdagen och skulle bli justitieråd på torsdagen. Tyckte Anna-Greta Leijon att det gick för snabbt?

Anna-Greta Leijon: Jag kan säga precis som Olof Palme har sagt att vi i efterhand kan konstatera att det gick för snabbt. Det var inte i den stunden lika självklart att anse att det gick för snabbt. Jag visste att det fanns en ledig

befattning som justitieråd från den 1 januari eftersom jag under mitt ämbetsområde har folk som var intresserade av att bli justitieråd. Därför hade jag med Ove Rainer vid flera tillfällen tidigare under hösten diskuterat justitierådsämbetet som sådant och tänkbara kandidater. Det var därför ingen överraskning för mig att det fanns en ledig befattning vid denna tidpunkt. På det sättet kan man säga att jag delvis var förberedd för den typen av diskussion.

Jag tyckte också vid den tidpunkten att det var en bra lösning. Alla hade självfallet funderat över vad som skulle hända med Ove Rainer. Var och en som har en kamrat som är utsatt för en sådan diskussion som förekom här har naturligtvis sådana funderingar.

Vid den tidpunkten tyckte jag inte att det var någonting särskilt märkligt i att vi fattade detta beslut. Jag såg det som självklart att Ove Rainer var kvalificerad, inte minst mot bakgrund av den diskussion jag varit med om beträffande andra kandidater.

Jag visste naturligtvis den morgonen att man i vanliga fall skulle ha haft kontakt med högsta domstolen – även om det inte är föreskrivet i lag, är det en god praxis.

Anders Björck: Anna-Greta Leijon säger att det var naturligt att regeringen fattade detta beslut, men var det inte formellt Olof Palme som fattade beslutet? Har jag fel om jag påstår att det inte förekom någon diskussion i regeringen om beslutet utan att det fattades direkt vid regeringssammanträdet?

Anna-Greta Leijon: Ärendet föredrogs ju vid regeringssammanträdet. Nu händer det i flera situationer att man inte har haft en beredning i regeringen som helhet innan ett ärende kommer upp vid ett regeringssammanträde. Beslutet var inte fattat förrän vid regeringssammanträdet, och jag var alltså föredragande – jag var den som hade ärendelistorna. Det är självklart att Olof Palme hade varit med i diskussionerna tidigare på morgonen, men beslutet fattades – helt formellt riktigt, såvitt jag förstår – på regeringssammanträdet.

Anders Björck: Är det fel att påstå att ärendet reellt och de facto var avgjort när regeringen sammanträdde kl. 9?

Anna-Greta Leijon: Precis som alla andra beslut de facto är fattade innan regeringen träffas. Det kan naturligtvis hända vid vissa tillfällen att man ändrar sig under regeringssammanträdet, men det händer i mycket få fall. I det avseendet skiljer sig inte detta beslut från andra beslut som fattas i regeringen.

Karin Ahrland: Har jag uppfattat det rätt att man inte hade kontaktat dig kvällen innan?

Anna-Greta Leijon: Ja.

Karin Ahrland: Första gången du hörde talas om detta var vid telefonsamtalet med expeditionschefen?

Anna-Greta Leijon: Jag ringde alltså upp expeditionschefen efter att ha fått besked av min assistent att man ringt från justitiedepartementet.

Karin Ahrland: Sade han någonting om varifrån tanken på att göra Rainer till justitieråd kom?

Anna-Greta Leijon: Såvitt jag minns diskuterade vi inte varifrån något initiativ kom. Det kan jag inte påminna mig.

Karin Ahrland: Hur mycket hade du talat med Olof Palme när ni sågs före det officiella regeringssammanträdet?

Anna-Greta Leijon: Strax innan vi började sammanträdet hade jag en mycket kort kontakt med Olof Palme. Tidigare på morgonen hade jag ingen kontakt med honom.

Karin Ahrland: Kan du erinra dig vad som sades vid det tillfället?

Anna-Greta Leijon: Jag har försökt erinra mig det, men det är svårt att komma ihåg vad som hände för så länge sedan. Jag har också försökt komma ihåg vilka av kollegerna som kommit i förväg och som jag talade med. Jag kan tyvärr inte komma ihåg mer än ett par av dem, inte alla.

Karin Ahrland: Hade du någon kontakt med Rainer sedan?

Anna-Greta Leijon: Nej.

Karin Ahrland: Och han var inte med på regeringssammanträdet?

Anna-Greta Leijon: Jo.

Karin Ahrland: Satt han med när ärendet drogs?

Anna-Greta Leijon: Ja.

Karin Ahrland: Jag förmodar att det var en slip of the tongue, men statsministern sade att det inte var något särskilt högt ämbete – jag undrar om justitieråden gillar den kommentaren. Brukade ni ha informella persondiskussioner?

Anna-Greta Leijon: Det är självklart att man brukar ha både formella och informella persondiskussioner. Det har också Olof Palme sagt bl. a. i interpellationsdebatten. Som jag sade förut kan man i efterhand, när vi vet vad som har hänt, konstatera att det gick för snabbt. I vanliga fall brukar det förekomma betydligt mer omfattande diskussioner, men naturligtvis måste en regering ibland kunna fatta snabba beslut – det tror jag alla som varit med i en regering inser. Jag fann det alltså inte vara särskilt anmärkningsvärt den här morgonen att vi fattade detta beslut. Jag hade ju tidigare under hösten

varit med i informella diskussioner om just justitieråd, och jag visste vilka typer av personer som diskuterades. Det var inte någon tvekan om att Ove Rainer var väl kvalificerad.

Karin Ahrlund: Togs det över huvud taget upp till diskussion huruvida högsta domstolen skulle kopplas in?

Anna-Greta Leijon: Såvitt jag minns bytte expeditionschefen och jag några ord om det. Jag är inte hundra procentigt säker, men jag tror det. Däremot konstaterades det att Ove Rainer själv haft kontakt med högsta domstolen på morgonen.

Elisabeth Fleetwood: Anna-Greta Leijon sade att det var självklart att han var kvalificerad, och det är väl ingen som påstår någonting annat. Men ansåg Anna-Greta Leijon också att det var självklart att han var den mest kvalificerade?

Jag har också en annan fråga: anser Anna-Greta Leijon att ett sådant här förfarande medför någon risk för att förtroendet för regeringens oväld i utnämningsärenden över huvud taget urholkas?

Anna-Greta Leijon: På den andra frågan vill jag svara att jag inte tror det finns någon sådan risk. Jag tror att folk i allmänhet är väl medvetna om den speicella situation som rådde och likaså om att det var fråga om en person som är kvalificerad.

Såvitt jag kan bedöma väger ancienniteten tungt när man utser innehavare av sådana här ämbeten. I de diskussioner som förs om olika namn, framför allt då det gäller en grupp av personer som har tillräckliga kvalifikationer, resonerar man sinsemellan om hur länge de tillhört ämbetsmannakarriären och haft sina uppdrag. I det avseendet måste man såvitt jag kan bedöma säga att Ove Rainer var mer kvalificerad än de personer som jag varit med om att resonera om tidigare. För min personliga del kan jag inte göra annan bedömning än att Ove Rainer var väl så kvalificerad som de andra som nämndes.

b) Ang. regeringens fullföljande av riksdagens beslut rörande ungdomslag

Bengt Kindbom: Anledningen till att jag tagit upp frågan är att vår länsarbetsdirektör i Skaraborg i januari sade att ungdomslagen inte omfattar placering hos privata arbetsgivare. Den saken har sedan varit föremål för diskussion också i riksdagen.

Min fråga gäller läget i dag: Har information nu trängt ut till arbetsförmedlingarna så att de har full kännedom om innebörden av riksdagens beslut?

Anna-Greta Leijon: Jag beklagar om informationen inte kommer ut. När beslut fattas så snabbt som det gjordes i fråga om ungdomslagen går det inte att få ut all information till alla inblandade så snabbt som man skulle önska.

Å andra sidan fördes det en omfattande pressdebatt, och av den framgick

att kompromissen i riksdagen innebar att enskilda arbetsgivare i vissa fall skulle kunna komma i fråga för placering av ungdomar i ungdomslag.

Jag har försökt så gott jag har kunnat att medverka till att få ut informationen så snabbt som möjligt. Jag har också försökt stimulera de inblandade till att lösa en del av de praktiska problem som utan tvivel fanns när det gällde den enskilda sektorn och som vi självfallet inte kunde få lösta i samband med riksdagsbehandlingen, t. ex. om försäkringen.

På frågan om informationen nu har kommit ut, vill jag svara att arbetsmarknadsstyrelsen, som haft ganska mycket diskussioner med parterna för några dagar sedan, har till samtliga länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingskontor och dessutom till parterna skickat ut en rekommendation om placering i den enskilda sektorn inom ramen för lagen om ungdomslag inom den offentliga sektorn. Man har där tillsammans med Kommunförbundet och Kommunalarbetareförbundet och andra berörda gått igenom hur frågorna hanteras. Den rekommendationen har alltså gått ut nu.

En tidig information om detta stod Kommunalarbetareförbundet för, som på i stort sett egen bekostnad tillsammans med en del andra LO-förbund har i stor upplaga spritt en broschyr om ungdomslagen, av vilken också framgår att i vissa situationer placering i enskilda företag kan ske genom kommunens försorg.

Också tidigare har det gått ut information från arbetsmarknadsstyrelsen där detta har framgått, men de närmare detaljerna om hur det skall hanteras har man alltså inte hunnit diskutera igenom ordentligt förrän efter en tid.

Jag tror att den allmänna bedömningen har varit att man hade kort tid på sig och måste ta en sak i taget. Det är inte så lång tid som lagen har tillämpats.

Bengt Kindbom: Jag har två följdfrågor.

När var "för några dagar sedan"?

Den andra frågan gäller om det förekom några extra kontakter mellan arbetsmarknadsdepartementet och AMS för att diskutera förändringar på grund av att beslutet kom så sent före helgerna. Det fanns ett material iordninggjort som byggde på propositionen.

Anna-Greta Leijon: Den promemoria som jag nyss talade om är daterad den 16/3. Departementet hade varje dag och, skulle jag vilja säga, flera gånger om dagen kontakter med arbetsmarknadsstyrelsen både under den tid som riksdagsbehandlingen pågick och i samband med helgerna och när lagen skulle införas. Det är ju många olika frågor inblandade, så det är självklart att det förekom mycket nära kontakter.

Gunnar Biörck: Jag har i stort sett samma typ av frågor som Bengt Kindbom, så jag skall inte fördjupa mig i dem. Men såvitt jag förstått ärendet när jag har försökt följa det var det betänkande som återförvisades en kompromiss som åstadkom en ändrad skrivning, samtidigt som det från arbetsmarknadsstyrelsen till lokala organ gick ut papper som byggde på den ursprungliga propositionen.

Om det nu har kommit nya signaler den 16/3, måste jag säga att det tagit ganska lång tid – det är nästan tre månader efter det att riksdagen fattade sitt beslut. Man kan ju undra hurdana kontakterna mellan departementet och AMS har varit.

Jag skulle därför vilja fråga arbetsmarknadsministern om hon anser att tre månader, under vilken tid frågan har ytterligare ventilerats i riksdagen, är en rimlig fördröjning av expeditionen av riksdagsbeslutet.

Anna-Greta Leijon: Det är en total misstolkning av vad jag sagt och av verkligheten. Det är inte så att riksdagsbeslutet inte har expedierats förrän nu. Riksdagsbeslutet expedierades så snabbt som det var möjligt.

Det fanns naturligtvis ett önskemål hos arbetsmarknadsstyrelsen liksom hos departementet och många kommunalmän om att man skulle förbereda sig som man alltid måste göra när det från början är utmätt en kort tidrymd. Omsorgen om de ungas situation gjorde att vi ville få fram ärendet så snabbt som möjligt. I sådana situationer försöker man alltid förbereda sig och gör det under förutsättningen att riksdagens beslut blir det väntade. Det gjordes också i detta fall.

Sedan har det skickats ut information från såväl arbetsmarknadsstyrelsen som många andra intressenter. Kommunförbundet har skickat ut mängder med information till fältet, och den har givit en riktig beskrivning där man också sagt att enskilda arbetsgivare kan komma i fråga.

Det är alltså inte fråga om tre månaders fördröjning. Det är efter tre månader som en del av riktlinjerna är klara. På vissa punkter är vi fortfarande inte färdiga med närmare riktlinjer, utan där pågår diskussioner.

Här har man att välja. I vissa fall anser man att den lämpligaste vägen är att klara ut alla frågor innan en lag genomförs. I det här fallet bedömde vi att situationen för arbetslösa ungdomar var så akut att vi fick ta upp detaljfrågorna efter hand.

Det har gått ut information om riksdagsbeslutet, exempelvis till alla distriktsarbetsnämnder. Det är alldeles fel att påstå att arbetsmarknadsstyrelsen inte har skickat ut information om riksdagsbeslutet tidigare än den 16/3.

Gunnar Biörck: Då måste jag ha missuppfattat arbetsmarknadsministern i fråga om det papper som gick ut. Det är i alla fall intressant att höra att de som kom ut först med information var Kommunalarbetareförbundet och Kommunförbundet.

Anna-Greta Leijon: Det är möjligt att jag uttryckte mig klumpigt. Eftersom jag inte fått information om vilken typ av frågor jag skulle få vid det här sammanträdet har jag inte tagit reda på precis när alla skrivelser gått ut. Jag tror inte heller att arbetsmarknadsstyrelsens första information om riksdagsbeslutet kom ut senare än Kommunalarbetareförbundets och Kommunförbundets.

Det har gått ut information på ett mycket tidigt stadium där det kortfattat beskrivs vad riksdagsbeslutet innebär, nämligen att detta är en lag om ungdomslag hos offentliga arbetsgivare, men i vissa situationer kan arbetet läggas ut hos en enskild arbetsgivare. Lagen gäller ju offentliga arbetsgivare, också efter kompromissen.

Olle Svensson: Vi har i det här ärendet också ett omfattande skriftligt material som vi begärt in från arbetsmarknadsstyrelsen och vi kan säkert få in sådana uppgifter. Vi begär inte att du skall kunna lämna alla uppgifter.

Frågestunden är avslutad. Jag tackar Anna-Greta Leijon för att hon har givit oss denna muntliga upplysning, som utgör ett värdefullt komplement till det skriftliga materialet.

*Bilaga A 15***Utfrågning av f. d. handelsminister Björn Molin den 22 mars 1984 angående viss vapenexportfråga (till Burma)**

Olle Svensson: Med tanke på att vapenexporten till Burma behandlades under den tid då Björn Molin var handelsminister har utskottet bett att få ställa några frågor.

Nils Berndtson: Regeringen sade nej till en framställning rörande vapenexport till Burma i maj 1982 men sade ja i september. Vad har hänt under tiden som man ansåg motivera en ändrad inställning?

Björn Molin: Regeringen sade inte nej på våren. Det kan vara så att Nils Berndtson tänker på att det förekom en underhandsförfrågan om ett förhandsbesked. Jag reserverar mig för minnesfel, eftersom det inte är lätt att minnas alla detaljer. Jag vill minnas att det förekom en förfrågan om förhandsbesked på våren och att krigsmaterielinspektören då tog en kort kontakt med mig och att vi på grundval av det sade nej till att lämna ett förhandsbesked. Ärendet behandlades förstås inte i hela regeringen.

När sedan ärendet kom upp på hösten – jag tror det var i september, rätt kort tid före valet – gällde det bara utförsel av några pjäser i demonstrationssyfte. Då skedde en prövning på vanligt sätt efter kontakt med utrikesdepartementets politiska avdelning, som ansåg att det inte fanns några hinder på grundval av de riktlinjer som riksdagen har antagit, och därefter föredrog jag ärendet i regeringen.

Nils Berndtson: I det material vi har tagit del av talas det om Burma som ett land i inbördeskrig sedan ett kvartssekel. Gällde inte den bedömningen även 1982, att det rådde sådana förhållanden i Burma att svenska vapen icke borde exporteras?

Björn Molin: Nej. Utrikesdepartementets bedömning var att det inte var fråga om sådana inre väpnade oroligheter som man skulle kunna åberopa för att med stöd av riktlinjerna avvisa ansökan om tillstånd för krigsmaterielexport.

Nils Berndtson: Vad anser Björn Molin om de uppgifter som framkommit bl. a. i pressen under senare tid om svenska vapens användning i Burma. Skulle de motivera ett nej till en ansökan i dag?

Björn Molin: Jag avstår från att svara. Jag finner det inte vara min uppgift att svara på den frågan.

Nils Berndtson: Min nästa fråga gäller demonstrationsexemplaren. Insåg regeringen och Björn Molin att ett tillstånd för demonstrationsexemplar kunde vara inledningen till en reguljär vapenexport till Burma?

Björn Molin: Självfallet kunde det vara det, och man får utgå från att det skulle vara det. Förenade fabriksverken demonstrerade naturligtvis de här pjäserna därför att man ville få till stånd ett avtal om försäljning.

Samtidigt skall man hålla i minnet att varje ansökan om dispens från förbudet mot export av krigsmateriel prövas för sig, så man har alltid möjlighet att göra en förnyad prövning, om förhållandena i mottagarlandet har ändrats.

Nils Berndtson: Bör inte prövningen vara alldeles särskilt noggrann innan man bestämmer sig för export till ett land som man under en rad år har ansett olämpligt som mottagare av svenska vapen?

Björn Molin: Jo, det bör den vara.

Nu är jag inte säker på att det är en relevant frågeställning när det gäller Burma. Jag kan inte påminna mig att man tidigare har prövat ansökningar om tillstånd för utförsel till Burma.

Nils Berndtson: Vi har fått en uppgift vid en tidigare hearing, att man under en rad år har fått framställningar och inte bedömt det lämpligt att exportera vapen. En kärnfråga är om man bedömde situationen 1982 som så mycket annorlunda att det skulle vara lämpligt att exportera.

Björn Molin: Man gör en särskild bedömning vid varje tidpunkt. Jag tror att jag vid ett tidigare tillfälle när jag svarade på frågor här i konstitutionsutskottet om krigsmaterielexport strök under att man dess värre aldrig kan helt utesluta möjligheten att krigsmateriel, som exporteras till ett land vid en tidpunkt då riktlinjerna inte lägger några hinder i vägen för det, kan användas i en situation när vi inte vill att svenska vapen skall användas. Det är därför vi är angelägna om att pröva varje enskild ansökan för sig.

Nils Berndtson: Gjorde regeringen några särskilda överväganden i september med tanke på att det var endast några dagar före valet?

Björn Molin: Jag kan inte minnas att så skedde.

Olle Svensson: Frågestunden kan betraktas som avslutad. Jag tackar Björn Molin för att han har ställt sig till förfogande för att komplettera vårt skriftliga material med dessa muntliga upplysningar.

*Bilaga A 16***Utfrågning av riksdagsman Carl Bildt den 27 mars 1984 angående hans resa till USA våren 1983**

Olle Svensson: Jag ber att få hälsa Carl Bildt välkommen till utskottet. Vi har ett ärende som gäller relationerna mellan regeringen och Carl Bildt.

Med anledning av att vi kan komma in på känsliga frågor vill jag erinra om 4 kap. 15 § riksdagsordningen, där det står att ledamot, suppleant eller tjänsteman i utskott får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Anders Björck: Jag skulle vilja fråga om den resa som har blivit så aktuell genom att regeringen i ett regeringsuttalande har tagit avstånd från densamma.

Vad var det som bestämde tidpunkten för resan, hur planerades den, vad var ändamålet med den och vilka kontakter togs innan resan genomfördes med t. ex. det svenska utrikesdepartementet?

Carl Bildt: Får jag först ta tillfället i akt att tacka herr ordföranden och utskottet för att jag fick tillfälle att komma hit. Jag vet inte om jag har så mycket att bidra med till belysning av den fråga som är föremål för konstitutionsutskottets behandling, nämligen regeringskansliets handläggning av ärendet, men möjligtvis kan jag bidra med något.

Jag har förfärdigat en promemoria rörande vissa sakförhållanden, och jag tänkte överlämna den till ordföranden och utskottet för dokumentation.

Vad gäller Anders Björcks frågor vill jag säga att tidpunkten för resan bestämdes i huvudsak av två faktorer. Den ena var att – såsom herr ordföranden känner till – vi hade ett omfattande arbete i den s. k. ubåtsskyddskommissionen. Det medförde att det, om inte annat så av tidsskäl, var omöjligt att vara borta från landet under någon längre tid i början av året, och ubåtsskyddskommissionens arbete kom att ta litet längre tid än planerat.

Den andra faktorn var det för utskottets ledamöter välkända faktum att möjligheten att få kvittning under den period i maj och juni när riksdagen arbetar som mest intensivt med täta kvällsplena är mycket begränsad. Därmed var den tid som stod till mitt förfogande för denna sedan länge planerade och flera gånger uppskjutna resa egentligen bara det korta uppehållet mellan framläggandet av ubåtsskyddskommissionens rapport och riksdagens mera hektiska arbetsperiod i maj-juni.

Det var en typ av resa som jag och – det är jag övertygad om – många andra av riksdagens ledamöter, speciellt de som har utrikespolitiskt intresse, ofta gör såsom studieresor där man för samtal över ett brett spektrum av

utrikespolitiska och säkerhetspolitiska frågor.

Jag brukar normalt kontakta utrikesdepartementet och dess politiska avdelning vid sådana resor för att få dess OK och få i väg en instruktion till vederbörande ambassad. Det gjorde jag även i detta fall. Jag hade kontakt med departementsrådet Mats Bergquist angående tidpunkten för resan. Det ledde till en skriftlig instruktion från politiska avdelningen till ambassaden i Washington, att den skulle hjälpa till med programmet. Den instruktionen var närmast av ramkaraktär.

Jag hade sedan ett samtal med ambassaden angående ungefärligen den typ av frågor som jag ville få behandlade under samtalen.

På grundval av detta gjorde ambassaden upp ett utkast till program, som vi diskuterade när jag kom till Washington och som sedan blev föremål för förändringar under veckans gång. Både i Washington och i New York och Boston förde jag samtal i olika ärenden.

Anders Björck: Jag har ett antal frågor i anslutning till tidpunkten, eftersom statsministern, när han utfrågades här, huvudsakligen kritiserade valet av tidpunkt.

Framfördes det av utrikesdepartementet eller ambassaden i Washington någonting om att tidpunkten var olämplig?

Carl Bildt: Från utrikesdepartementets politiska avdelning framfördes över huvud taget inga sådana synpunkter. Det är värt att notera att i regeringskommunikén den 26 maj framfördes heller egentligen inga synpunkter på tidpunkten, utan den hakar upp sig på andra saker. Ambassaden i Washington framförde inga synpunkter. Den hade en instruktion från Stockholm att gå efter. Jag hade intrycket att man tyckte att den var ganska bra.

Som ni minns tilldrog sig ubåtsfrågan vid denna tidpunkt en betydande internationell uppmärksamhet. Under den föregående veckan hade det förekommit en omfattande om än inte alldeles rättvisande publicitet i amerikansk press kring Sveriges agerande och rapporten. Jag fick intrycket att ambassaden satte värde på att i denna aktuella fråga kunna tillhandahålla sakkunniga svar på en förhållandevis hög politisk nivå.

Anders Björck: Visste ordföranden eller övriga ledamöter eller sekretariatet i ubåtsskyddskommissionen att Carl Bildt skulle åka till USA?

Carl Bildt: Jag vet inte om detta utskotts ordförande kände till det. Jag har inte någon exakt minnesbild av vilka jag talade med, men nog kände sekretariatet och ordföranden till det. Jag hade diskuterat saken med dem.

Olle Svensson: Får jag skjuta in att det väl är fullt klart att resan skedde efter det att ubåtsskyddskommissionen blivit färdig med sitt betänkande.

Anders Björck: Planerades resan under den tid ubåtsskyddskommissionens arbete pågick?

Carl Bildt: Det är klart att den gjorde. Som ordföranden känner till hade vi ett intensivt slutskede i kommissionen. Vi umgicks ofta och förde informella samtal om många saker. Det var en förutsättning för arbetet i denna lilla grupp att vi kunde föra förtroendefulla samtal.

Detta innebär inte att jag skulle ha någon informationsskyldighet gentemot ubåtsskyddskommissionen eller att det skulle ha någon betydelse huruvida den var informerad eller inte, men eftersom frågan ställdes ville jag nämna detta.

Anders Björck: Det heter i regeringsuttalandet att du utöver ambassadens program träffade företrädare för den militära underrättelsetjänsten. Vill du kommentera det? Vilka initiativ togs i detta sammanhang av vilka, och framfördes det några invändningar t. ex. från den svenska beskickningen i Washington mot att den typen av kontakter togs?

Carl Bildt: I regeringens kommuniké den 26 maj var det påstådda faktum att jag utöver ambassadens upplagda program skulle ha haft kontakt med företrädare för den militära underrättelsetjänsten en av de två huvudsakliga anklagelsepunkterna.

När regeringen gör gällande att detta skedde utanför ambassadens program är det en felaktig uppgift. Samtliga mina sammanträffanden i Washington och New York på det utrikespolitiska området och i samband med ett seminarium som jag höll på Harvard University i Boston skedde i närvaro av minst två företrädare för utrikesförvaltningen. Alla dessa samtal och framträdanden organiserades genom utrikesförvaltningen och den svenska ambassaden i Washington.

Detta gällde också det sammanträde jag hade fredagen den 5 maj i Washington med några företrädare bl. a. för den militära underrättelsetjänsten. Det var ett sammanträffande som arrangerades under min vistelse i USA, närmare bestämt under min vistelse i Boston. Jag fick detaljerad information via den svenska ambassaden. Den svenska ambassaden svarade för alla praktiska problem och var närvarande såväl genom en företrädare för ambassadens politiska del som genom en företrädare för ambassadens militära del – en av de biträdande militärattachéerna, som svarade för en del formalia vad gäller rapportering och sådant. Militärattachéerna har ju till uppgift att hålla kontakt med militärerna, och han kände väl de personer jag träffade.

Anders Björck: Kontakterna med den militära underrättelsetjänsten har figurerat en hel del i tidningskommentarerna och även i statsministerns uttalanden.

Uppfattade Carl Bildt de samtal som där skedde så att man önskade extra information utöver den officiella delen av ubåtsskyddskommissionens rapport, eller var det mera så att man ville få en uppsummering av vad som hänt?

Min andra fråga är: Har det förhållandet, att den här typen av kontakter

togs och blev kritiserade av statsministern, lett till några åtgärder från amerikansk sida när det gäller samarbetet på dessa områden?

Carl Bildt: De samtal som fördes var av stort intresse från min utgångspunkt. Avsikten var att försöka få information från amerikanerna om deras bedömning av vad som händer i andra delar av världen. Vi har, som ordföranden känner till, god kunskap om vad som händer i vår del av världen vad gäller ubåtskränkningar och sådant, men för att kunna göra en något vidare bedömning av denna typ av operationer är det intressant att få informationer från alla håll om hur det ser ut i andra delar av världen. Det har betydelse för att avgöra om det gäller någonting som är riktat bara mot oss eller om det ingår i en global verksamhet. Sådan information har vi svårt att få i Sverige, och den måste inhämtas på andra ställen.

Det var syftet med kontakten, och därmed kom diskussionen huvudsakligen att röra sig om saker långt bortom Sverige och långt bortom Östersjöområdet. De frågor som ställdes om ubåtskyddskommissionen var huvudsakligen av den karaktären att de ganska lätt kunde besvaras, eftersom ubåtskyddskommissionen valde en linje som innebär en betydande öppenhet. Det var en styrka att man kunde besvara alla frågor på ett öppet sätt utan att stöta på några sekretesspärar.

Låt mig i detta sammanhang nämna att jag självfallet var mån om avrapportering både av dessa samtal och av övriga. De övriga samtalen avrapporterades på normalt sätt av ambassaden, även om det kanske hör till undantagen att samtal som en riksdagsman för rapporteras på detta sätt. Dessa senare samtal innehöll en del intressant material vid sidan av sådant som gäller ubåtar. Detta rapporterades dels via militäravdelningens reguljära kontakter och dels via en direktrapportering från mig här hemma i Stockholm. Det var en rapportering som jag självfallet stämde av mot ambassaden i Washington.

Jag tror det var en söndag jag kom hem. På måndagen – det bör ha varit den 9 maj – åt jag lunch för att diskutera med f. d. ubåtskyddskommissionens ordförande, förre statsrådet Sven Andersson, och försvarsstabschefen Bror Stefenson. Det ledde till att jag senare samma dag hade ett samtal med en representant för försvarsstabens underrättelseavdelning för information om samtalen.

(Av sekretesskäl uteslutet material)

Anders Björck: Jag frågade om det har kommit någon reaktion från amerikansk sida med anledning av det tumult som uppstod kring samtalen när regeringens uttalande blev offentligt.

Carl Bildt: Frågan bör måhända rätteligen riktas till utrikesförvaltningen. Bråket – om vi skall kalla det så – som utbröt i Sverige tilldrog sig betydande uppmärksamhet i vårt land men fick också en i synnerhet med hänsyn till

frågans bisarra karaktär, betydande uppmärksamhet i andra länder. Det förekom en omfattande internationell publicitet kring den svenska utrikespolitiken med utgångspunkt i den s. k. Bildtaffären.

Vad gäller de svensk-amerikanska relationerna vill jag säga att enligt uppgifter i amerikansk press framförde utrikesdepartementet i Stockholm till den amerikanska ambassaden här att frågan inte hade utrikespolitisk karaktär och inte berörde de svensk-amerikanska relationerna – underförstått att den mera var av inrikespolitisk karaktär och inte skulle uppfattas på annat sätt i Washington.

På amerikansk sida förekom betydande irritation på flera punkter. En av de punkterna var att regeringens kommuniké på ett ställe citerade vad amerikanska företrädare hade sagt i samtal med företrädare för den svenska ambassaden. Detta innebar såvitt man kunde förstå ett unikt diplomatiskt etikettsbrott i umgänget mellan nationer och föranledde såvitt jag vet samtal på mycket hög nivå i den amerikanska utrikesledningen och också mellan de svenska och amerikanska utrikesledningarna. Det förekom pressuppgifter om att detta skulle ha påverkat de svensk-amerikanska kontakterna, men det vill jag inte uttala mig om. Föremål för spekulation var framför allt försvarsministerns resa till USA på inbjudan av den amerikanske försvarsministern. Den resan har ägt rum under den senaste månaden, och det tror jag det finns anledning även av vidare skäl att hälsa med tillfredsställelse.

Får jag notera i samband med att vi talar om de internationella reaktionerna att det sovjetiska regeringsorganet Izvestija i en längre artikel den 3 juni uppmärksammade den s. k. Bildtaffären och satte in den i ett större sammanhang. Det var kanske inte oväntat, för en hel del serverades så att säga på guldfat. Det är ovanligt att det sovjetiska regeringsorganet går till angrepp mot enskilda individer i andra länder på detta sätt.

Anders Björck: Slutligen vill jag ställa en fråga med anknytning till hemkomsten och det tumult som uppstod efter en tid.

Såvitt jag förstår började det med att statsministern riktade en anmärkning mot Carl Bildt vid utrikesnämndens sammanträde den 20 maj, och då borde det väl ha stått klart att statsministern var irriterad. Tog Carl Bildt kontakt med statsministern eller företrädare för hans kansli eller med utrikesdepartementet för att klara upp eventuella missförstånd mellan den 20 maj och den 26 maj, när regeringskommunikén utfärdades?

Carl Bildt: Till att börja med hade jag självfallet kontakt med utrikesdepartementet under tiden mellan min hemkomst och sammanträdet med utrikesnämnden den 20 maj. På kvällen den 18 maj hade jag i samband med en middag på UD ett längre samtal med departementsrådet Bergquist, som är chef för den relevanta enheten på politiska avdelningen. Jag informerade honom dels om mina allmänna intryck av programmet, som han i allt väsentligt kände till, och dels den speciella rapporteringen och formerna för den.

Vid utrikesnämndens sammanträde den 20 maj lämnade statsministern en längre redogörelse för olika källkritiska hänsyn som måste tas i samband med bedömningen av vad akademiledamoten Arbatov hade sagt på ett seminarium anordnat av Carnegiestiftelsen i Washington den 25 april. I samband med denna efter utrikesnämndens förhållanden ganska långa föreläsning sade han några meningar riktade mot mig, som hade sin utgångspunkt i olika uppgifter om vad Arbatov hade sagt. Jag fick intrycket att statsministern här gjorde någon koppling, som för mig var något oklar vid det tillfället. Han sade någonting om att det vore olämpligt av mig att resa till Washington, och jag sade att jag förbehöll mig friheten att företa utrikesresor utan att underställa statsministerns kansli mina resplaner. Därmed var det slut på den delen.

Dagen därefter innehöll Dagens Nyheter en stort uppslagen artikel enligt vilken statsministern anklagade mig för att ha "läckt till Pentagon", och den innehöll även i övrigt synnerligen överdrivna uppgifter. Uppgifterna var av sådan karaktär att de inte kunde ha grundat sig på en läcka i vedertagen bemärkelse, utan det var snarare en information som hade förmedlats på annat sätt än genom någon läcka från utrikesnämndens sammanträde. Jag behöver här inte gå in närmare på vilka teorier som kan uppställas i det sammanhanget.

En anklagelse av denna art föranleder betydande uppmärksamhet från massmedias sida, och det utbröt tumult.

Det är att notera att statsministern eller hans kansli inte tog några initiativ för att skapa klarhet om vad han egentligen hade sagt i utrikesnämnden, utan den felaktiga, starkt överdrivna bild som Dagens Nyheter hade förmedlat lät man stå oemotsagd i den offentliga debatten.

Jag ville ha klarhet i vad som egentligen låg bakom statsministerns kritik och tog därför kontakt med en av statssekreterarna i statsrådsberedningen, Ulf Larsson, en av de mellanliggande dagarna och föreslog honom ett samtal i ärendet eller föreslog att han skulle informera mig om vad som låg bakom, så att jag kunde lämna kompletterande information såsom underlag för regeringens eller statsministerns bedömning.

Ulf Larsson ansåg det vara en god idé och skulle återkomma. Han återkom ett dygn senare, då han hade samtalat med statsministern. Enligt Ulf Larsson hade statsministern inget intresse av kontakt eller samtal.

Jag hade i det sammanhanget ett samtal med försvarsministern, som också ansåg att saken borde kunna klaras ut snabbt genom någon kontakt mellan statsministern och mig, men jag fick påpeka att statsministern via sin statssekreterare mycket kategoriskt hade avböjt varje form av kontakt.

Därefter informerades jag på morgonen den 26 maj genom Ulf Adelsohn om att regeringen hade fattat ett speciellt beslut i ärendet och att beslutet skulle offentliggöras i form av en kommuniké senare under dagen. Ulf Adelsohn hade då liksom övriga partiledare varit kallad till separata överläggningar med statsministern just i detta ärende. Vidare hade massmedia, erfor jag, av statsrådsberedningens personal informerats om att ett

större s. k. utspel var att vänta under dagen.

Med anledning av detta begärde jag att få se det underlag som regeringen hade. Jag uppsöktes på mitt rum i riksdagen av Hans Dahlgren, som jag tror då var statsministerns pressekreterare. Han lät mig läsa dels två skriftliga rapporter från ambassaden i Washington, dels ett chiffrtelegram. Hans Dahlgren hade också statsministerns uppdrag att anteckna mina kommentarer till dessa dokument.

Jag läste igenom dem och hade, förutom någon redaktionell anmärkning, en anmärkning framför allt mot innehållet i den andra, mindre av rapporterna, där ett visst samtal utförligt refererats. Det samtalet hade jag inte varit med om. Sannolikt rörde det sig om en hopkoppling av ett samtal som jag hade varit med om och ett uppföljningssamtal som ambassaden senare hade med en amerikansk företrädare.

Jag tycker det var anmärkningsvärt att just en passus, som gällde ett avsnitt som jag enligt vad jag förklarat för statsministerns representant inte hade varit med om, sedermera återfanns i anklagelseakten, trots att pressekreteraren hade i uppdrag att ordagrant anteckna mina kommentarer.

Jag tyckte att ambassadens rapportering var korrekt, utförlig och rättvis och därtill gjord på ett intresseväckande sätt.

Därefter publicerades regeringskommunikén. Regeringskansliet gjorde ingen ansträngning för att jag skulle få den i förväg, utan den kom mig till handa först efter det att den hade distribuerats till massmedia.

Marie-Ann Johansson: Du sade att det var en studieresa du skulle göra till USA. Var syftet från början just att diskutera ubåtskränkningar, eller kom det med efteråt? Jag har fått det intrycket när jag läst handlingarna att mycket handlade om detta.

Carl Bildt: Syftet var inte att diskutera ubåtskränkningar. Som framgår av det program som ambassaden gjorde upp var syftet med resan framför allt att jag skulle få diskutera de amerikansk-sovjetiska relationerna och icke minst läget i de olika nedrustningssamtalen. INF diskuterades mest under samtalen, om man ser till den samlade bredden.

Jag vill understryka att detta inte var den första resa av detta slag som jag har gjort. Jag har varit i Washington vid två tillfällen och i London, Bonn och andra städer, förutom Helsingfors och Oslo, vid flera tillfällen för sådana samtalsrundor med syftet att ta del av de bedömningar man gör i andra huvudstäder. Det finns mycket information från olika läger att hämta i Washington – när det gäller amerikansk utrikespolitik måste man alltid väga information från olika håll.

Jag hade egentligen bara ett sammanträffande inplanerat som handlade om ubåtsfrågor. Jag ombads av ambassaden att hålla ett separat informationsmöte med ambassadens enhetschefer om ubåtsskyddskommissionen och bakgrunden till den. I övrigt handlade alla samtal som fördes om andra saker. Däremot ställdes i ett flertal samtal frågor angående ubåtskränkningar och ubåtsskyddskommissionen.

Sverige är i Förenta staterna känt genom självmordsstatistiken, Björn Borg och ubåtskränkningar, och det föll sig mer naturligt att ställa frågor till mig om ubåtskränkningar än om Björn Borg och självmordsstatistik. Var och en med någon utrikespolitisk bakgrund får i USA frågor om ubåtskränkningar. Det var många frågor, eftersom händelserna hade fått stor publicitet.

Marie-Ann Johansson: Olof Palme betecknade ubåtskommissionen som unik och sade att ledamöterna hade förpliktelser inte bara mot sina egna partier utan också mot den svenska regeringen. Delar du Olof Palmes uppfattning beträffande ubåtskommissionen?

Carl Bildt: Ja, jag delar den. Huruvida kommissionen är unik i detta avseende vet jag inte. Det gäller väl varje uppdrag att man har ansvar för att uppfylla direktiven. I kommissionen vannlade vi oss på alla håll om att kunna föra förtroendefulla överläggningar. Hanteringen berörde sekretessbelagt material i större utsträckning än som är normalt i sådana sammanhang, och det innebar självfallet att det gällde starka restriktioner beträffande vad vi fick säga och göra under ubåtsskyddskommissionens arbete. Det tror jag alla som arbetade i kommissionen upplevde starkt.

En fråga som detta konstaterande reser är i vilken utsträckning man efter avslutat utredningsuppdrag är bunden. Min tolkning är att man såsom ledamot är bunden till den rapport man har lagt fram. För mig var det självklart att företräda ubåtsskyddskommissionens slutsatser när jag fick frågor i Sverige, utomlands och från utlänningar i Sverige. Detta har jag också gjort, jag tror det kan vidimeras av ambassaden i Washington, eftersom minst två företrädare för utrikesförvaltningen var närvarande vid alla samtal.

Tanken att man inte skulle få föra samtal kring det som man varit överens om i en offentlig utredning och som är tillgängligt för alla är däremot främmande för mig. Jag kan inte anse att det följer något speciellt ansvar i detta sammanhang.

Karin Ahrland: Du nämnde ett krypterat telegram som informationssekreteraren visade dig. Vi har i våra akter ett telegram daterat Washington den 24 maj, undertecknat Wachtmeister. Är det samma telegram som du har sett?

Carl Bildt: Det förutsätter jag. Jag vet inte vilket telegram ni har, men till mig överlämnades ett telegram som jag fick snabbt ögna igenom. – Ja, det bör vara detta.

Karin Ahrland: I så fall uppfattar jag det så att innehållet stämde med det mesta av vad du har sagt, eftersom du inte hade någon invändning.

Carl Bildt: Jag hade någon redaktionell ändring. Det utbröt t. ex. en mindre diskussion om huruvida jag hade talat i förväg med Mats Bergquist eller Ulf Hjertonsson. Men den typen av frågor anser jag inte ha någon betydelse.

Karin Ahrland: Hur betalades din resa? Gjorde du den med riksdagsstipendium?

Carl Bildt: Det var inte en resa på riksdagsstipendium, utan en privat resa.

Karin Ahrland: Betalade du den ur egen ficka?

Carl Bildt: Delvis ur egen ficka, delvis med hjälp från moderata samlingspartiet.

Karin Ahrland: Är det vanligt inom ditt parti att ni får kvitta ut er för en sådan här resa under denna period av riksdagsarbetet?

Carl Bildt: Den frågan bör rätteligen riktas till kvittningsmannen och kommer i så fall säkert att besvaras med sedvanlig strävhet och stränghet.

Den här typen av längre resor förutsätter för att man skall få kvittning att man inte gör dem under en period när riksdagen har kvällsplenum varje vecka. Därför hade jag inte fått kvittning om jag gjort resan något senare. Men nu var det en period med en del helger och det var en ganska lindrig tid i riksdagsarbetet, så det var inga större problem att få kvittning just då. Senare under maj hade kvittningsmannen säkert ställt sig avvisande. Det var en av de faktorer som styrde valet av tidpunkt.

Olle Svensson: Det talades här om att det uppstod tumult. Man kan då fråga sig vad som var tumultets bakgrund. Det kan man ha olika uppfattningar om.

Med anledning av vad Carl Bildt nämnde om vad som förekom i utrikesnämnden vill jag ställa en fråga. Vi har tagit del av protokollet över vad som hände vid utrikesnämndens sammanträde. Anser Carl Bildt att den replikväxling som där förekom präglades av ett uppskruvat tonläge, och var statsministerns s. k. reprimand av det militanta slaget?

Carl Bildt: Det är en fråga som inte lätt låter sig besvaras bara med en hänvisning till papperen, eftersom det är en fråga så att säga av mer atmosfärisk natur.

Man skall ha klart för sig att det under våren delvis hade förekommit ett något uppskruvat tonläge framför allt i statsministerns uttalanden i vissa utrikespolitiska frågor.

Det började väl egentligen under den s. k. Bahraffären i februari. Statsministern anlagade mig då vid samtal med olika media för att vara "brottslig". Jag blev av lätt insedda skäl tämligen upprörd över det uttalandet. Det var en anklagelse om olagliga handlingar som nu ospecificerat framfördes av statsministern. Jag fick senare en något mer indirekt uppgift från statsministerns kansli, att han nog inte hade menat det eller inte sagt så. Men visst hade han gjort det.

Sedan hade statsministern kallat hela moderata samlingspartiet för "en säkerhetsrisk", vilket jag också tyckte var ganska långtgående. Uttrycket säkerhetsrisk brukar ju förknippas med polisiära åtgärder.

Det var mot denna bakgrund som statsministerns kommentarer i utrikesnämnden skulle uppfattas. De ansågs nog av de flesta vara en fortsättning på de kommentarer av motsvarande art som hade fällt av statsministern under de gångna månaderna.

Det sammanhang i vilket yttrandena fälldes tydde också på detta. De fälldes i samband med en diskussion om framför allt ett känsligt ämne. Sedermera skulle det visa sig att det var ännu känsligare.

Olle Svensson: Jag vill bara återge vad Olof Palme faktiskt sade: "... jag tycker inte att det var omdömesgillt av en ledamot av ubåtskommissionen att nästan innan bläcket hunnit torka på rapportens papper bege sig till Washington och samtala med företrädare för den amerikanska försvarsministern och alla möjliga experter. Vi skall inte ensidigt låta oss påverkas av amerikanska källor, vi skall markera vårt oberoende. Jag vill inte göra sak av det här men vill markera att regeringen bör kunna ställa vissa anspråk på en oppositionsföreträdare som har varit ledamot av ubåtskommissionen."

Sedan sade han: "Det är olämpligt att en person som har varit ledamot av ubåtskommissionen omedelbart efter det att kommissionen har framlagt sitt betänkande beger sig till Washington för samtal med företrädare för säkerhetspolitikerna där. Men jag kan inte göra någonting åt detta. Riksdagsledamöter får göra vad de vill. Jag kan inte utforska vad Carl Bildt har haft för sig."

Jag tycker nog att det är en ganska mild reprimand.

Carl Bildts reaktion framfördes ju när Olof Palme ännu inte hade yttrat sig offentligt.

Carl Bildt: Nej, det hade han inte gjort. Det förvånade mig att statsministern sade att han inte ville göra sak av det hela men att den förvanskade version som förekom i Dagens Nyheter icke föranledde något försök av statsministern till korrigerings. Man fick tvärtom intrycket att han försökte hålla fotogen på den brasa som så diskret hade tänts på Dagens Nyheters första sida.

Det var naturligt att jag måste reagera mot mycket graverande anklagelser för att ha läckt – underförstått: hemlig information – till det amerikanska försvarsdepartementet. Det framgick inte ens av de uppgifter som spreds i Dagens Nyheter att jag hade varit i Washington efter det att kommissionens betänkande var offentliggjort.

Jag anser nog att min reaktion var berättigad och nödvändig. Här handlade det trots allt i någon utsträckning om enskilda riksdagsledamöters rätt att utan statsministerns godkännande företa resor och föra samtal. Jag anser att jag som riksdagsman och enskild medborgare har rätt att vid vilken tidpunkt jag vill resa vart jag vill och diskutera vad som helst med vem som helst utan att detta skall bli föremål för statsministerns eller regeringens uppmärksamhet – såvida det inte rör sig om lagöverträdelser.

Olle Svensson: När jag tagit del av utrikesnämndens protokoll har jag uppfattat att vad statsministern faktiskt sade inte var att han ville förbjuda

resande, utan att riksdagsledamöter i och för sig får resa vart de vill men att de måste visa omdöme i det sammanhanget. Det var såvitt jag förstår en ganska nyanserad framställning, men Carl Bildts reaktion var häftig – vi har tagit del av citat som visar det.

Carl Bildt: Hade det stannat vid vad som sades i utrikesnämnden skulle vi inte behöva uppehålla vare sig konstitutionsutskottet eller min tid så här närmare ett år efter det inträffade. Det som gjorde händelsen unik var regeringsuttalandet den 26 maj.

Att statsministern inte hade anledning att förbjuda mig eller någon annan att göra en sådan resa är korrekt så till vida att något lagförslag i annan riktning mig veterligt inte hade framlagts. Man får dock inte undervärdera effekten av att regeringen i ett separat beslut och uttalande anklagar en person för att i samband med en viss resa ha visat ”synnerlig omdömeslöshet”. Uttalandet var avsett att förhindra den typen av resor. Det krävs en del civilkurage av de personer som i framtiden utan godkännande från statsministerns kansli skall företa den typen av resor. Det är inte statsministerns anmärkning eller min replik i utrikesnämnden som har varit föremål för uppmärksamhet, utan det unika och exceptionella gäller regeringsbeslutet och regeringskommunikén den 26 maj. Det får nog ges en tolkning som ligger nära uppfattningen att regeringen, om den hade kunnat, skulle ha förhindrat denna resa.

Statsministern anförde ju senare i debatten att resan var av så allarlig karaktär att den äventyrade hela den svenska neutralitetspolitiken. Då har debatten om en enstaka resa kommit upp i ett tonläge som ligger långt från tonläget i det nyanserade uttalandet i utrikesnämnden som ordföranden refererade. Det skedde en eskalering i regeringens kritik från utrikesnämnden till uttalandet den 26 maj. Statsministerns offentliga uttalanden i etermediaframträdanden under den följande veckan var mycket långtgående när han sade att debatten egentligen rörde den svenska neutralitetspolitiken i dess helhet.

I det sammanhanget kan det vara underhållande att notera att han sade att jag var oväsentlig i sammanhanget. Han sade: ”Bildt är likgiltig. Moderata samlingspartiet är på sätt och viss också likgiltigt. Vad det gäller är trovärdigheten hos landet, att vi kommer att förbli neutrala i händelse av krig.”

Den trovärdigheten hade min resa äventyrat enligt statsministerns uttalande. Det var en stor skillnad i förhållande till vad som sades i utrikesnämnden.

Olle Svensson: Är det en helt främmande tanke att Carl Bildt kunde ha bidragit till eskaleringen genom de hårda uttalanden han gjorde med anledning av Dagens Nyheters artikel, och vill Carl Bildt påstå, mot Palmes förnekande, att Dagens Nyheters artikel var inspirerad av statsministern?

Carl Bildt: Herr ordföranden använde uttrycket *inspiration*, och det gör frågan något svår att besvara.

Jag sade att jag under dagarna efter publicerandet av artikeln i Dagens Nyheter utgick från att den härrörde från statsministern eller statsministerns närmaste omgivning. Jag sade samtidigt i kontakt med Hans Dahlgren att om statsministern ville deklarerat att han icke var källan, skulle jag självfallet tro honom. Statsministern deklarerade sedermera att han icke var källan till Dagens Nyheters artikel, och jag sade då att jag tog honom på orden i det avseendet. Det är vad som är sagt på den punkten, och det står jag för i efterhand.

Självfallet har jag medverkat till en eskalering av diskussionen. Statsministern framförde anklagelser av mycket graverande natur. Jag fann mig föranlåten att besvara dessa anklagelser och gjorde det i delvis skarpa formuleringar, som i skarpa inte låg mycket efter de formuleringar statsministern själv hade använt under vårens debatt i olika utrikespolitiska och säkerhetspolitiska frågor.

Huruvida tonläget i en eller annan debatt skall anses ge regeringen rätt att utfärda bannbullor och kommuniqueer är en annan fråga. Vi för i detta land många diskussioner där man i efterhand kan ha synpunkter på tonläget på ömse håll. Det är väl egentligen inte vad saken handlar om. Det är möjligt att det finns ett och annat uttalande som jag skulle velat redigera och det är möjligt, fastän utomordentligt osannolikt, att det finns avsnitt av det statsministern sade som han skulle vilja redigera. Men det är inte den avgörande frågan.

Kurt Ove Johansson: Jag vill anknyta till de frågor som Olle Svensson nu har varit inne på.

Jag fick intrycket att du på Olle Svenssons direkta fråga medgav att statsministern ännu inte hade yttrat sig offentligt när du gav en del av intervjuerna i media. Då tycker jag precis som Olle Svensson att det verkar litet överdrivet att du uttalar anklagelser om medeltida debattmetoder, svinaktiga försök att skrämman dig till tystnad, skitprat, och att Palme skapat en olycklig konfrontationsstämning genom att införa medeltida debattförhållanden.

Är inte detta egendomligt, när du medger att Palme inte hade yttrat sig offentligt vid den tid då du gjorde dessa uttalanden?

Carl Bildt: Vissa av de uttalanden som refererades har jag inte fällt. Det gäller bl. a. det uttalande som innehöll ordet skitprat.

Kurt Ove Johansson: Jag kan göra ett direkt citat från den utfrågning vi hade med Olof Palme: "Palme metod att fara ut i vildsinta anklagelser är en medeltida debattmetod. Ett svinaktigt försök av Palme att skrämman mig till tystnad. Skitprat – Palme försöker skrämman oss till tystnad. Olof Palme eller hans kansli måste ha släppt ut detta för att undergräva allt förtroende och i fortsättningen försvåra allt meningsfullt samarbete. Det är oerhörda oförsämndheter han kommer med. Han skapar en olycklig konfrontationsstämning."

ning genom att införa medeltida debattförhållanden. Palmes attack mot mig förefaller vara ett uttryck för hans närmast medeltida hämndbegär.”

Palme säger vid utfrågningen att han vid det laget inte hade yttrat ett enda ord i ärendet inför offentligheten. Du har på Olle Svenssons fråga sagt att detta var korrekt. Du brukar ju vara mycket måttfull i andra sammanhang. Är då inte detta litet överdrivet?

Carl Bildt: Jag tackar för komplimangen.

Nu vill jag gärna se källorna till vissa av dessa uttalanden där formuleringarna var litet långtgående. Ordet skitprat använder jag inte. Annars återspeglar nog uttalandena i huvudsak vad jag ansåg.

De journalister som talade med mig sade att de hade varit i kontakt med Palmes kansli och att Palme hade låtit meddela att artikeln i Dagens Nyheter talar för sig själv. Detta uppfattade journalisterna som en bekräftelse av Dagens Nyheters version. Även om statsministern inte hade öppnat munnen i detta ärende uppfattades det framför allt av media så att Palme hade gjort ett kraftfullt inlägg i debatten enligt de uppgifter som funnits i Dagens Nyheter och som statsrådsberedningen givit ett indirekt stöd åt i sina informella kommentarer i pressen. Det finns ju ofta ett samspel mellan presstalesmän och massmedia. Jag är inte utrustad med något stort kansli som kan sprida uppgifter.

Jag har inte tagit med mig exakta referat av vad som sades – jag visste inte att olika uttalanden i den politiska debatten var föremål för konstitutionsutskottets granskning. Jag har bara tagit med mig sakmaterial om vad som faktiskt förekom i kontakterna mellan mig och regeringskansliet, men jag kan efterforska exakt vad jag sade.

Olle Svensson: Vi har fått in citaten.

Carl Bildt: Har ni fått del av dem genom statsministern?

Olle Svensson: Nej.

Anders Björck: Vi har fått del av dem via en promemoria som upprättats av Ulf Larsson i statsrådsberedningen.

Olle Svensson: Eftersom det anges från vilka dagar dessa citat är kan vi lätt kontrollera vad som verkligen har stått.

Kurt Ove Johansson: Carl Bildt har ju inte sagt att de uppgifter som jag läste upp var felaktiga.

Skall jag då tolka ditt uttalande så, att vad du egentligen har reagerat våldsamt emot är vad journalisterna tror sig veta att Olof Palme har sagt vid telefonsamtal med departementet? Journalisternas version av vad de trodde att Palme hade menat föranledde alltså att du gjorde dessa vilseledande uttalanden?

Carl Bildt: I den mån nivån på uttalanden i den politiska debatten har betydelse för konstitutionsutskottets granskning – det är utskottets sak att avgöra – vill jag ta fasta på vad utskottets ordförande sade om att jag kan få ta del av citaten. Jag vill då till dem föra en del av de citat som statsministern bidrog med i den följande debatten, så att det blir en allsidig granskning av nivån i den politiska debatten.

Jag reagerade mot de uttalanden som hade gjorts och som återfanns i Dagens Nyheter och som indirekt hade bekräftats av massmediarepresentanter och företrädare för statsrådsberedningen. Det är uppfattat av massmedia och indirekt av mig såsom uttryck för statsrådsberedningens och statsministerns uppfattning i detta ärende. Där tyckte jag att jag hade anledning att ta i mycket skarpt. Icke minst vill jag säga att jag reagerade mot vad jag med rätt eller orätt uppfattade som en ohederlig debattmetod. Det hade jag anledning att reagera emot även senare.

När ni nu rekapitulerar historien kan ni notera att statsministern valde att inte framträda offentligt förrän i ett ganska sent skede när han tvingades till detta av massmedia. Hans "framträdande" skedde dels genom att det förekom s. k. läckor till pressen om vad statsministern egentligen avsåg och dels i och med att han utfärdade regeringskommunikéer. Det var först efter regeringskommunikéerna som han framträdde första gången i ett radioeko, därefter i Magasinet i TV. Det var någon vecka därefter som han personligen gav sig in i debatten mer direkt. I övrigt förde han debatten indirekt, och det uppfattade jag som ett ohederligt sätt att föra en politisk debatt. Jag reagerade mot att statsministern inte kunde säga vare sig direkt till mig eller till massmedia vad det egentligen handlade om utan valde detta indirekta sätt att föra debatten.

Den möjligheten är inte tillgänglig för en enskild riksdagsman, som inte – såsom statsministern – kan föra debatten via kommunikéer och indirekt bekräftade eventuella läckor i fråga om sin uppfattning.

Kurt Ove Johansson: Jag skulle vilja ha klarhet i ytterligare ett par frågor. Av intervjun med Olof Palme får man intrycket att när utrikesnämnden hade sitt sammanträde den 20 maj var det Carl Bildt som började med att säga någonting om sitt besök i Washington och att det var efter detta som Olof Palme gjorde den reprimand som Olle Svensson tidigare läste upp.

Är det en riktig beskrivning att det var du som började med att berätta om ditt besök i Washington och att reprimanden kom därefter?

Carl Bildt: Jag kan inte erinra mig tidsföljden, men det kan säkert utskottet konstatera, eftersom ni har tillgång till utrikesnämndens protokoll, vilket jag inte har.

Kurt Ove Johansson: Du har tydligen också sagt att du vet att statsministern via olika kanaler exakt informerades om vad som förekom vid dessa samtal. Vilka kanaler var det?

Carl Bildt: Jag hade hört att man på olika håll hade varit intresserad av mitt USA-besök och att man ville få information om vad jag egentligen gjorde där.

Kurt Ove Johansson: Vet du ingen exakt kanal?

Carl Bildt: Jo, det är självfallet att jag vet. En som hade uttryckt ett levande intresse för mitt besök i USA var FN-ambassadören Anders Ferm. Det var det jag syftade på även om jag inte fann anledning att säga det då.

Kurt Ove Johansson: Det var Ferm som var kanalen?

Carl Bildt: Det var den kanal som jag i detta sammanhang åberopade. Jag sade att det fanns möjligheter för statsministern att ta reda på vad jag gjorde genom att svenska ambassaden varit närvarande vid alla kontakter. Det var en möjlighet som statsministern sedermera utnyttjade genom att han – vilket väl är unikt – begärde in en fullständig, detaljerad redovisning från ambassaden om vad jag hade haft för mig i USA.

Kurt Ove Johansson: Min sista fråga är av mer hypotetisk karaktär.

Om ubåtskommissionen hade kunnat fastställa med någorlunda stor säkerhet att undervattensverksamhet hade pågått från annat håll, exempelvis från Amerika, och någon av ubåtskommissionen innan bläcket hade hunnit torka hade rest till Sovjetunionen för att resonera med KGB, tycker du att det hade varit ett lämpligt förfarande?

Carl Bildt: Den frågan reser en viktig principfråga.

I den diskussion som följde på regeringens kommuniké den 26 maj framförde bl. a. statsministern den synpunkten, att har man avgivit en kraftig protest mot ett land och har man kris i förhållande till detta land, måste man iaktta stor försiktighet i umgänget med ett annat land.

Jag finner detta vara en svårförståelig och delvis farlig utrikespolitisk doktrin, eftersom den ger möjlighet för ett land att genom att skapa en kris i relationen med Sverige begränsa Sveriges relationer också till andra makter. Om vi för det hypotetiska resonemang som låg i frågan är det klart att ett fullföljande av denna tanke skulle medföra att Förenta staterna genom att sända in ubåtar i svenska vatten kunde åstadkomma begränsningar i de politiska kontakterna mellan Sverige och Sovjetunionen eller att Sovjetunionen genom att sända in ubåtar i svenska vatten skulle kunna åstadkomma en nedkylning av förbindelserna mellan Sverige och Förenta staterna. Jag menar att en kris mellan Sverige och ett annat land bara berör förhållandet mellan dessa två länder och att det i själva verket är viktigt för oss att framhålla att våra övriga relationer förblir opåverkade.

Det framgick exempelvis av artikeln i Izvestija den 3 juni att det från sovjetisk utgångspunkt fanns ett intresse av att kunna utnyttja debatten i Sverige för att åstadkomma en begränsning också av de svensk-amerikanska relationerna, och det fanns möjligen vissa tendenser till att det skulle bli fallet

en tid. Där har försvarsminister Thunborgs resa till USA under den senaste månaden varit en angelägen markering av att Sverige icke längre accepterar denna doktrin att en kris i relationerna till ett land skall leda till en nedkylning av relationerna till ett annat land.

Vi kan hämta ett hypotetiskt exempel från Vietnamkriget. Skulle det förhållandet att vi 1972–1973 hade en akut diplomatisk kris i förhållande till Förenta staterna ha medfört att vi skulle begränsat våra kontakter med vietnamesiska företrädare? Det hade då framstått som en bisarr tanke, och den framstår som bisarr i dag när man applicerar den på sovjetiska ubåtskränkningar gentemot Sverige.

För att anknyta till frågan vill jag säga att det hade varit lika bisarrt i det konkreta fallet. Om ubåtsskyddskommissionen hade kommit till slutsatsen att det var Nato-ubåtar som kränkte vårt territorialvatten hade det varit naturligt att vi inte låtit detta påverka de svensk-sovjetiska relationerna. Likaledes bör de svensk-amerikanska relationerna vara opåverkade av en kris i de svensk-sovjetiska förbindelserna. Jag tycker det är en viktig utrikespolitisk princip.

Kurt Ove Johansson: Jag tolkar dig så, att vid det omvända förhållande som du beskriver skulle det ha varit förståndigt om en ledamot av ubåtskommis-sionen åkt till Sovjet och diskuterat med KGB.

Carl Bildt: Jag tycker inte att vi i det fallet borde ha gjort någonting som hade förändrat de svensk-sovjetiska relationerna vad gäller planerade resor, kontakter och samtal med KGB eller GRU eller några andra institutioner i Sovjetunionen med vilka vi skulle kunna föra resonemang. Det hade varit naturligt och rimligt.

Kurt Ove Johansson: Så du tycker inte det är konstigt att man, innan man säkerställt vilket land som är ansvarigt för ubåtskränkningar, reagerar med att inställa exempelvis besöksutbytet på ministernivå?

Carl Bildt: Vi hamnar nu i en längre diskussion om utrikespolitiska principer.

Kurt Ove Johansson: För att förstå vad du menar måste jag få klart för mig hur du tänker.

Carl Bildt: Vad gäller den konkreta frågan om återupptagande av besöksutbytet på ministernivå med Sovjetunionen är bakgrunden att det i samband med den diplomatiska protest som överlämnades till Sovjetunionen den 26 april och i samband med det samtal som statsministern hade med Sovjetunionens ambassadör den 5 maj i Stockholm förklarades att man inte ansåg att något besöksutbyte på ministernivå var aktuellt mot bakgrund av det inträffade. Under hösten deklarerade statsministern i en längre intervju i Dagens Nyheter att en förutsättning för normalisering av de relationer vi tidigare haft på ministernivå var att vi hade säkerhet om att kränkningarna hade upphört.

Från moderat sida har vi haft den åsikten att så länge ÖB rapporterar att kränkningarna med säkerhet fortsätter är det litet brådstörtat att göra en ensidig förändring av våra relationer till Sovjetunionen. Ett återupptagande av besöksutbytet på ministernivå som nu diskuteras är en ensidig svensk åtgärd för att ändra relationernas karaktär – till det bättre i detta fall. Här har Sverige fattat beslut om att återuppta ett ministerutbyte som har varit nedlagt. Det är vi själva som bestämmer tidpunkten.

Det finns vissa andra inslag i de svensk-sovjetiska relationerna, t. ex. den blandade kommissionen, där tidpunkterna är fastlagda i överenskommelser, och de har en annan karaktär. I fråga om ministerbesök fastställer vi själva tidpunkten. Vi moderater har ansett att det ännu är för tidigt med sådana kontakter. Här gäller det en fråga av annan karaktär, eftersom det är vi som bestämmer förändringar i relationerna. Vad jag tidigare sade är att vi inte skall förändra de relationerna. Jag vet inte om distinktionen är klar för utskottet.

Olle Svensson: För att återknyta till de konstitutionella frågorna vill jag säga att häftigheten i din reaktion efter utrikesnämndens sammanträde väl kan ha påverkat regeringsmeddelandet.

Jag vill slutligen fråga: Anser du att den yttrandefrihet och informationsfrihet som tillkommer varje medborgare enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är hotad i och med denna regeringskommuniké, som du kallar bannbulla? Anser du att du har kurage och styrka att utöva de friheterna?

Carl Bildt: I det senare fallet är det inte jag som skall döma.

De intryck som jag må ha av ett regeringsuttalande som är riktat exklusivt mot mig är kanske inte så intressanta. Det är snarare utskottet som skall bedöma de vidare implikationerna av att regeringen antar uttalanden mot enskilda personer. Om jag är arg, ledsen, irriterad, förbannad, näpst – för att nu använda statsministerns uttryck till massmedia efter det han framträtt inför konstitutionsutskottet – är i det sammanhanget inte av någon större konstitutionell betydelse.

Kerstin Nilsson: Enligt Expressen och andra tidningar har du använt grova uttryck, och jag skulle vilja ha ett förtydligande av ett kryptiskt uttryck. Vad lägger du in i epitetet *medeltida*?

Carl Bildt: Där lägger jag bl. a. in denna något ohederliga debatt som jag redogjort för. När jag sade *medeltida* hade jag inte klart för mig att man skulle gripa till sådana metoder som bannbullor i form av formella uttalanden av regeringen i dess helhet – det kom senare. Jag menade framför allt denna ohederliga form för debatt via indirekta kanaler och genom misstänkliggörande i massmedia genom medhjälpare.

Kerstin Nilsson: Ordet bannbulla är väl Carl Bildts egen omskrivning.

Historieforskningen har omvärderat medeltiden. Kanske härstammar uttrycket snarare från en förlegad kvasivetenskaplig uppfattning om medeltiden.

Carl Bildt: Det senare vill jag vidimera. Jag tycker att medeltiden är en i det allmänna medvetandet felvärderad tid, men jag tycker inte att medeltiden är något föredöme när det gäller relationerna mellan statsmakt och individ. Det var detta jag syftade på.

Elisabeth Fleetwood: Vi har hört ambassadör Ferm här. Nu har jag glömt om ambassadör Ferm deltog i något av dessa sammanträffanden.

Carl Bildt: Nej. Jag hade i detta sammanhang ingen anledning att besöka FN-delegationen. Jag tillbringade en dag i New York, och den upptogs i huvudsak av kontakter med två av de amerikanska banker som svarar för huvuddelen av den svenska statsupplåningen på den amerikanska marknaden.

Däremot hade jag kontakt med FN-delegationen därför att en av tjänstemännen där var mig behjälplig med en del praktiska arrangemang i samband med min föreläsning på Harvarduniversitet den 3 eller 4 maj. En tjänsteman från FN-delegationen var med i Harvard i samband med denna föreläsning.

Olle Svensson: Vi kan betrakta frågestunden som avslutad. Jag ber att få tacka Carl Bildt för att han genom sina muntliga svar har kompletterat vårt material i ärendet.

Utfrågning av redaktör Arvid Lagercrantz den 27 mars 1984 angående uppgiftslämnande till massmedierna

Olle Svensson: På vår särskilda föredragningslista har vi ett ärende angående departementens uppgiftslämnande till massmedia. Det har begärts att vi skulle kalla hit Arvid Lagercrantz, som är ordförande i Riksdagsjournalisternas förening. Du är hjärtligt välkommen hit!

Sven-Erik Nordin: Vi känner till att du har långvarig erfarenhet som granskare och bevakare av vad som händer i riksdagen och departementen. Jag skulle vilja börja med att fråga om du kan beskriva utvecklingen på det här området under den senaste tioårsperioden. Kan man urskilja någon tendens till ökad eller minskad benägenhet hos regeringskansliet att lämna uppgifter till massmedia?

Arvid Lagercrantz: Det är en svår fråga. Det beror på vem man är och vilka man känner.

När man är ny i huset och i gamet är det svårare att få folk att lämna förtroenden, om det är vad du menar. Men jag har inte märkt någon större förändring. Jag tycker det finns en vilja att lämna uppgifter.

En skillnad är väl att det under de borgerliga åren fanns fler som visste mer än under en enpartiregering. När det gäller tjänstemännen är det inte någon påtaglig skillnad. Framför allt fanns det under de borgerliga regeringarna fler att fråga, eftersom det fanns samordningskanslier. Jag vill dementera det som allmänt sägs, att det var en period då det var lätt att få reda på allting. Det var inte lätt då heller.

När man får reda på uppgifter är det i allmänhet så att någon har intresse av att lämna uppgifter. De lämnas inte av en slump – det bör man veta som journalist.

Sven-Erik Nordin: Man kan alltså beskriva situationen så att för en gammal garvad journalist för vilken både politikern och tjänstemännen i departementen känner förtroende är det inte så stora problem? Problemen möter alltså mest dem som är nya på området?

Arvid Lagercrantz: Jag skall säga en sak som är svår att riktigt belägga. När det kommer ut känsliga uppgifter för tidigt, t. ex. om en viktig proposition eller ett viktigt avgörande, leder det till att många blir oroliga. Man vill ju inte bli misstänkt för att vara en s. k. läcka. Det talas om att Kanslihuset läcker som ett säll, men effekten blir den motsatta för den så säga ordinarie informationsgången. Tjänstemännen säger sig antagligen att det inte är någon idé att berätta särskilt mycket när man då kan bli misstänkt för att obehörigen lämna ut uppgifter.

Det är en sida som jag tycker inte har trängt fram tillräckligt mycket i

diskussionen. Det talas mycket om läckor, och man vill täta läckorna, men samtidigt inträffar detta, tycker jag mig ha märkt. Finansdepartementet har varit utsatt för detta liksom UD. Det finns över huvud taget en ovilja att alltför mycket tala med oss journalister. Det märker man också på att informatörerna får svårare att slussa oss vidare.

Anders Björck: Arvid Lagercrantz sade att det inte läcker av en slump utan att det ofta beror på att någon vill utnyttja medierna för att få ut viss information. Hur ofta sker det enligt din mening? Ligger det någon sanning i påståendet att man mer än förr utnyttjar journalisterna i det politiska arbetet?

Min nästa fråga är: Ligger det någon sanning i påståendena att det blivit vanligare att statsråd, partiledare och andra håller sig med s. k. favoritjournalister som likt vädresserade hundar hjälper till att föra ut viss information och i gengäld får en del scoop? Är det en utveckling som kan beläggas?

Arvid Lagercrantz: Jag har arbetat i tolv år med politiken, och det är inte tillräckligt länge för att jag skulle ha fått någon överblick. Jag har inte någon känsla av att den företeelsen skulle ha ökat, även om det kanske har förekommit några fall under senare tid. Jag tror att de som lyckas få fram information framför allt är journalister som biter sig fast hårt i ett ämne och lär sig det ämnet noga. Så tror jag det har varit hela tiden. Problemet för oss är väl närmast att vi har alltför liten möjlighet att arbeta på det sättet, eftersom vi är för få för att täcka hela fältet.

Att det skulle finnas favoritjournalister har jag heller ingen uppfattning om. Det är svårt att få veta någonting på den punkten. Men jag tycker man träffar på gränsfall hela tiden där journalister är mer intresserade av att få reda på hur man tänker och planerar och funderar i olika frågor än av att få reda på innehållet i en proposition eller en utredning någon dag i förväg. Den s. k. bragden att spräcka en utredning ser jag inte som så oerhört intressant, men på redaktionerna finns det fortfarande ett stort intresse kring detta. De media som ligger efter etermedia, alltså tidningarna, har extra stor anledning till detta, eftersom de då blir först med nyheterna.

Det hör till sällsyntheterna att man får fram sådana uppgifter. Det området är svårbearbetat. Man kan ringa till olika utredningar, men det är sällan som man lyckas.

När någonting är mycket hett, i ett spännande läge där olika parter har olika intressen, kan vi naturligtvis bli utnyttjade. Vi vet väl inte alltid i vilken grad vi blir det. Jag varnar yngre kolleger just av det skälet för att spela med. Vi kanske inte får hela bilden utan får bara den del som vederbörande själv tycker är intressant.

Anders Björck: Finns det enligt din bedömning några möjligheter att öka öppenheten i riksdagsarbetet t. ex. genom förändrade arbetsmetoder som ni riksdagsjournalister upplever som ett behov?

Arvid Lagercrantz: Det finns mycket att fundera över. Om du avser själva arbetsordningen med utredning först och sedan proposition och remisser osv. ser jag inte något omedelbart skäl till förändringar. Kammarens ställning blir litet undanskuffad till följd av att kammarbehandlingen kommer sist, då alla godbitar är avbetade, men jag ser ingen möjlighet att låta kammarbehandlingen komma först. Jag vet inte om riksdagsledamöterna skulle uppskatta att gå upp i kammaren samma dag som en proposition lämnas eller rent av tidigare.

För bara några dagar sedan publicerade kammarkansliet anvisningar för massmedias arbetssätt. Där talas det om vad man får göra och inte får göra. På vissa punkter är vi missnöjda, och vi har dragit oss till minnes det betänkande som detta utskott avlämnade för något år sedan där man sade att öppenhet skulle gå före säkerhet. Vi har tagit kontakt med talmannen för att diskutera detta.

Vi tycker exempelvis att vi borde kunna få använda både radiomikrofoner och TV-kameror i kammarfoajén, vilket vi inte får enligt bestämmelserna. Vi får heller inte spela in för radio eller television i gången under Stallkanalen, vilket är förvånande. Det här är ju de två platser i huset där dagsljuset är mest påtagligt. Vi har också andra anmärkningar, men jag skall inte dra fram alla.

Nu är ju riksdagen fortfarande den mest öppna institutionen. Här kan man gå på vem som helst och få svar – man kan vända sig till kanslierna och till ledamöterna. Bekymren ligger på departementen, men det har naturliga orsaker – ärendena är inte färdiga där, och då vill man inte berätta om dem.

Gunnar Biörck: Arvid Lagercrantz sade här att kammarbehandlingen av ärendena kanske kommer i skymundan journalistiskt sett. Det är även mitt intryck.

Är riksdagsjournalister som det talas om här även regeringsjournalister, eller har ni en grupp personer som går i riksdagen och en annan grupp som går i Rosenbad? Är det samma personer på bägge ställena?

Om det är samma personer som bevakar regering och riksdag, kanske det skulle vara möjligt att få litet bättre vokabulär. För närvarande presenterar tidningarna ofta ett utredningsförslag såsom redan beslutat. Allmänheten får många gånger felaktiga uppfattningar genom att journalisterna utgår från att vad som står i en utredning är det som kommer att gälla, men det är ju inte alltid sant.

Arvid Lagercrantz: Det tror jag är en kvarleva från det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet, då man tog för givet att en proposition gick igenom. Här kan det nog finnas en del att göra. Jag vet bara inte hur man skall lära folk detta.

Ibland glömmar omgivningen att vi har att trängas med nyheter från Beirut och alla andra håll i världen. Vi får ofta höra: "Det där har ni skrivit om nyligen." – "Jo, men då var det en utredning", säger man. Det kan vara en förklaring till att det som står om en utredning uppfattas som om det vore beslutat.

Karin Ahrland: Jag hörde till min förvåning om speciella anvisningar för massmedias arbetssätt i riksdagen. Dem skall jag försöka ta reda på så småningom, men nu är det mer väsentligt för mig att få veta om det finns något liknande för Kanslihuset.

Arvid Lagercrantz: Där kommer vi över huvud taget inte in, om vi inte har ett speciellt ärende. Det är som i vilket kontor som helst. Vi får ofta som svar när vi klagar på förhållandena i Riksdagshuset att här är det öppnare än på andra ställen. Den som skall till Sveriges Radio måste anmäla sig i receptionen. I Kanslihuset har vi en smärre lokal i bottenvåningen i Rosenbad utanför skalskyddet.

Nu vet jag inte i vilken mån reglerna är formellt antagna, men det sägs att de praktiska rutinerna är nya och delvis inte slutgiltigt utformade. Vi hoppas kunna påverka dem.

Karin Ahrland: Menar du att du inte kommer in i Kanslihuset om du inte kan uppge ett direkt ärende?

Arvid Lagercrantz: Ja. Det är likadant i alla departement.

Bertil Fiskesjö: Diarierna är ju öppna. Vi tillämpar en långtgående öppenhet när det gäller offentliga ärenden. Jag är förvånad över den anordning som du avslöjar. Innebär det att ni inte utan särskilt tillstånd kan ta del av vad som diarieförs i regeringskansliet?

Arvid Lagercrantz: Då får vi begära att se diariet, och vi får gå till registratorn. Man kan inte ströva omkring fritt där – det är en viktig skillnad. Här i huset kan vi gå runt och ibland träffar vi på den ene eller den andre av en händelse. Visserligen är det begränsningar nattetid så att inte alla journalister som har journalistlegitimation kan komma in på natten – det har jag förståelse för – men i Kanslihuset måste man anmäla sig precis som på vilket företag som helst. Så har det varit så länge jag kan minnas, även i gamla Kanslihuset, nuvarande ledamotshuset.

Bertil Fiskesjö: Skall jag tolka det så att ni inte kan ange som skäl bara att ni vill kontrollera diariet över inkommen post?

Arvid Lagercrantz: Jag tror det finns någon expedition som man kan komma fram till, och man behöver inte ens uppge sitt namn.

Detta ser jag inte som något bekymmer, men det kunde vara bra om man fick gå runt även i kanslihuset. De sekreterare och liknande som flyttade från Sergels Torg till Kanslihuset 1976 märkte en enorm skillnad – i Kanslihuset strövade inte människor omkring, utan där måste man ringa i förväg.

Sven-Erik Nordin: Utskottet får naturligtvis ta på sig ansvaret för att sekretesslagen ser ut som den gör. Det finns en del luddigheter, t. ex. att det är straffbart att lämna ut en sekretessbelagd handling, men däremot får man lämna ut uppgifter om den. Detta skapar en grå zon. Jag kan föreställa mig

att detta måste vara ett problem i vissa fall.

Jag vill formulera en fråga så här: Har du eller andra riksdagsjournalister fått känslan att statsråden utfärdat någon instruktion om hur regeringstjänstemännen skall hantera sådana saker? Har du i så fall märkt att det förekommit under regeringarna Fälldin och Ullsten, eller har det kommit med regeringen Palme?

Arvid Lagercrantz: Där har jag inte märkt någon skillnad när det gäller tjänstemännen. Jag vill återigen säga att när läckor har inträffat blir det automatiskt en åtdragning av möjligheterna till kontakt.

Sedan vill jag säga att det kan handla om olika saker. Det är sällsynt att exempelvis ett helt regeringsförslag lämnas ut till offentligheten i förväg. Däremot kan man i sina dagliga kontakter fråga vad den eller den skall säga om några dagar eller om det är troligt att det blir en uppgörelse. Det tråkiga är att det ena påverkar det andra negativt.

Sven-Erik Nordin: Som du förstår slår vi vakt om möjligheterna för regeringen att hålla saker och ting hemliga som rör rikets förhållande till främmande makt eller som rör försvaret. Det skapar speciella problem inom utrikes- och försvarsdepartementen. Men jag håller mig nu till övriga departement. Har du någon kommentar till de tidningsartiklar som förekom i november 1982 där man öppet talade om att det förekommer läckor på departementen och att departementstjänstemän inte vågar träffa journalister? Det var publicerat i Svenska Dagbladet. Jag kan tänka mig att detta måste ha diskuterats i er förening.

Arvid Lagercrantz: Jag har inga egna erfarenheter av att någon person som uppfattats som en läcka har förflyttats. Det talas allmänt om att det skulle ha förekommit både på UD och i finansdepartementet, men om det har belagts vet jag inte. Det finns kolleger som säger såsom argument i diskussionen om arbetsordningen att vissa yngre riksdagsmän drar sig för att träffa och bli sedda med journalister t. ex. i bankhallen och därför hellre vill att journalisterna skall komma till deras rum. Det låter förvånande. Om det förhåller sig så är det beklagligt.

Olle Svensson: Kan vi därmed anse frågestunden avslutad? Jag tackar Arvid Lagercrantz för att han kommit hit.

Bilaga A 18

Utfrågning av generaldirektören vid statens vattenfallsverk Jonas Norrby, biträdd av civilingenjörerna Torsten Johansson och Gunnar Friström samt Vattenfalls energipolitiska sekreterare Birgitta Dangården, den 26 april 1984 angående regeringens handläggning av vissa koncessionsärenden rörande nya kraftledningar

Olle Svensson: Jag ber att få hälsa generaldirektören Jonas Norrby och hans medarbetare från Vattenfall välkommen till konstitutionsutskottet. Utskottet har under sitt granskningsarbete kommit in på regeringens åtgärder med anledning av framställningar från statens vattenfallsverk om koncessioner för vissa kraftledningar i östra Svealand mot bakgrund av elavbrottet som inträffade den 27 december 1983. Det har bedömts som värdefullt att vid sidan av den skriftliga dokumentationen kunna ställa frågor till generaldirektören och få en redogörelse. Enligt den praxis som vi tillämpar lämnar vi först ordet till den inbjudne.

Jonas Norrby: Detta är ett komplicerat ärende, så jag har tagit med mig några medhjälpare. Torsten Johansson är ansvarig för planeringen av storkraftnätet och inte minst de ledningar som kommer i fråga i det här sammanhanget. Gunnar Friström är ansvarig för utförandet av ledningar samt för att föra ärendet i koncessionsfrågan. Vår energipolitiska sekreterare Birgitta Dangården är med för att hjälpa till med den dokumentation som kan bli nödvändig.

Jag vill börja med att säga några ord om vårt svenska storkraftnät. Bilden (se *underbilaga 1*) visar inte bara det svenska nätet utan även anknypningarna till kraftnäten i Finland, Norge och Danmark, som vi numera är sammanbundna med genom starka samkörningsförbindelser. Jag tror att man kan säga att det nordiska samkörningsnätet faktiskt är unikt i världen. Det är ett av de största samkörningsnät som finns – kanske rent av det största. Detta är ett bra exempel på nordiskt samarbete, och det fungerar på ett utomordentligt sätt.

Det går en rad med tunnare linjer från Mellannorrland ned till Sydsverige. Man kan säga att det var så stamnätet började byggas upp – med spänningen 200 kV. Sedan blev det nödvändigt att bygga vattenkraft ända uppe i Lule älv. Då var man tvungen att gå över till en högre spänning, 400 kV. En sådan ledning togs i drift 1951.

Sedan dess har elnätet byggts ut. Huvuddelen i det svenska stamnätet är ett antal 400 kV-ledningar. Det går f. n. sju stycken sådana förbindelser genom nedre Norrland. Det svenska nätet är ett mycket starkt kraftnät, och inte minst fungerar det väldigt bra genom intensiv samkörning med de nordiska grannländerna. Därigenom karakteriseras det också av låga kostnader och stor driftsäkerhet. Jag säger det trots avbrottet vi råkade ut för.

Det är oundvikligt att det uppstår en mängd fel i alla elektriska system. Vårt system utgör inget undantag. Det uppträder flera hundra fel per år. En automatik tar hand om felen och i nästan 100 % av fallen berörs inte konsumenterna alls. Man märker helt enkelt inte att det har varit ett fel. Särskilt stor felfrekvens uppkommer under åksäsongen då åskan slår ned. Snabba återinkopplingar gör dock att konsumenterna inte berörs. Avbrotts-tiden för elkonsumenterna i Sverige är faktiskt inte mer än fem minuter per år såvitt beror på stamnätet. Det är en mycket hög driftsäkerhet.

På denna bild (se *underbilaga 2*) ser man elnätet i Sverige. Transformatorstationen i Hamra, där händelsen utspelade sig, finns utsatt. Två ledningar kommer norrifrån till Hamra. Två ledningar går därifrån vidare söderut, en till östra Svealand och en till södra Sverige. Felet i Hamra den 27 december 1983 hade skett efter nära 30 års drift utan någon stor störning. Det senaste större felet dessförinnan inträffade på 1950-talet i Midskog. De två ledningarna norrifrån till Hamra löstes ut liksom även de två ledningarna söderut från Hamra. Systemet är inte dimensionerat för att klara ett så allvarligt fel, men systemet var faktiskt så starkt att det låg och dallrade ett tag. Det höll ihop i en minut, men sedan bröt det samman med påföljd att vi fick den stora blackout som upplevdes av nästan alla svenskar.

De nätbyggnader som vi i dag skall diskutera hade inte kommit till stånd – de hade blivit försenade. Om de hade funnits skulle nätets sammanbrott sannolikt ha undvikits.

Jag vill också nämna att östra Svealand är den region i Sverige som gör av med mest elenergi. Inte mindre än en tredjedel av den svenska förbrukningen sker i östra Svealand. I Storstockholm sker naturligtvis den allra största förbrukningen. På denna bild (se *underbilaga 3*) ser man konsumtionen i östra Svealand jämfört med de andra regionerna. Denna region förfogar över ytterst litet egen vattenkraft. Det finns en del värmekraft, men den var delvis inte utnyttjad i detta fall. Den kapacitet som fanns i fråga om kol- och oljeeldade kraftverk i själva Stockholm var inte i bruk vid tillfället.

Den värmekraft som fanns i övrigt kom från Forsmark, som ligger norr om Stockholm. Jag betonar att kraften fanns *norr* om Stockholm. Det förhållandet att man behöver så mycket elkraft i regionen samt att man har så liten egen produktion nödvändiggör att mycket kraft förs ned till Stockholmsregionen. Det gäller att inte bara komma till norra Stockholm, utan även över Mälaren till södra Stockholm. Detta är ett problem. Det är utomordentligt svårt att dra kraftledningar i Sverige över huvud taget och att komma över Mälaren tillhör det absolut svåraste.

När kärnkraftverken planerades och ett av dem skulle förläggas på ostkusten ungefär på Stockholms breddgrad, föreslog vi att det skulle placeras i Trosa. Koncessionsärendet om denna placering gick mycket långt. Det var väl egentligen klart att det skulle bli Trosa, men i sista stund ändrade regeringen sig och beslöt att verket skulle förläggas till Forsmark. Inte minst sysselsättningshänsyn påverkade denna lokalisering.

Forsmark är en utmärkt plats, men problemet med kraftöverföringen löstes alltså inte för vår del. Om kraftverket hade placerats söder om Stockholm hade distributionen till södra Stockholm varit enklare. Nu hamnade inte bara vattenkraften utan även kärnkraften norr om Stockholm. Därmed måste elkraften med nya ledningar föras norrifrån till Stockholmsområdet.

Jag tycker också att jag behöver säga en del om 800 kV-systemet. Det var Vattenfalls förslag att förstärka krafttillförseln till Stockholm. En ledning för 800 kV kan överföra lika mycket som tre à fyra stycken 400 kV-ledningar. En sådan tar betydligt mindre mark i anspråk än 400 kV-alternativet. Så svårt som det är att få tillstånd att dra ledningar på grund av markfrågan, tyckte vi att detta var en mycket viktig faktor. Vi satsade därför på 800 kV-ledningar. Dessutom var det mer ekonomiskt och utvecklingsbart inför framtiden. När man höjer spänningen till 800 kV ökar också det elektriska fältet kring ledningen. Det var planerat så att fältstyrkan vid marken inte skulle bli högre än vid de tidigare 400 kV-ledningarna. Detta åstadkoms genom att stolparna skulle göras högre, 34 m i stället för 24 m, som var standardmått för 400 kV. Det är därför fel att säga att 800 kV-ledningarna skulle ha inneburit större "elektriska" besvär än 400 kV-ledningarna. Spänningen blir exakt densamma på marken. 800 kV-ledningarna är t. o. m. bättre skulle jag vilja säga. Fältstyrkan under en 800 kV-ledning skulle inte bli större än under en på 400 kV. Men den förstnämnda framför tre gånger så mycket kraft.

Sverige var först i världen med en spänning på 400 kV. Utfallet av denna pionjärgärning blev utomordentligt lyckat. När det gäller 800 kV var vi ingalunda först. Det här systemet fanns redan, och finns, i USA, Canada och Sovjet. I USA har man ytterligare ökat spänningen, och man testar nu 1 200 kV. I Sovjet har man tagit en 1 150 kV-ledning i drift. Italien har i dag 1 000 kV. Det var således ingen märkvärdig åtgärd att i det här läget välja 800 kV. Vi hade tvärtom väldigt starka skäl, såväl med hänsyn till markintrång som ekonomi. Koncessionsmyndigheten som i detta ärende var statens industriverk, numera är det statens energiverk, hade samma uppfattning. Det var olyckligt att vi inte kom att få ett 800 kV-system.

Sedan skulle jag vilja gå in på handläggningen av just detta ärende. Det är en mycket komplicerad procedur, som börjar med att kraftföretaget – i det här fallet Vattenfall – skall agera. En planering måste starta så att den förstärkning som skall göras passar in i systemet. Det är många villkor som skall uppfyllas. Sedan vidtar en projektering som i första hand rör valet av ledningssträckning. När den är gjord, åtminstone i grova drag, vidtar ett mycket omfattande samrådsförfarande enligt 20 § naturvårdslagen med en hel rad organ som blir remissinstanser i ett senare skede. Man skall ta kontakt med alla berörda markägare. Vidare skall andra förundersökningar göras.

Allt detta skall utmyнна i en ansökan om koncession. Den lämnas i detta fall till regeringen. Regeringen hade emellertid statens industriverk, numera statens energiverk, som koncessionshandläggare. Verket skall i första hand

kontrollera att handlingarna är som de skall vara och uppfyller alla krav för att man skall kunna lämna koncession. Sedan den kontrollen har gjorts och sedan eventuella kompletteringar har tillkommit remitteras materialet till ett flertal instanser. Efter att remissomgången har genomförts går det som yttrande till regeringen, i det här fallet för beslut. I vissa frågor får statens energiverk besluta självt, men i det här fallet var det klart att beslut skulle fattas av regeringen. Regeringen har en beredning innan den fattar sitt beslut.

Jag skall återkomma till remissordningen. Kraftföretaget skickar alltså över materialet till energiverket, som i sin tur remitterar det till länsstyrelsen. Där skall vägförvaltningen, lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen gå igenom ärendet. Det skickas till kommunen och kungörs där. Det delges även de enskilda markägarna. Vidare finns en hel rad av myndigheter och andra som skall yttra sig, exempelvis statens elektriska inspektion, televerket, militärbefälhavaren, försvarets radioanstalt, krigsskyddsnämnden, statens naturvårdsverk, statens planverk, skogsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, LRF – som i huvudsak är ombud för de enskilda markägarna – elföretag, luftfartsverket, sjöfartsverket och SJ. Det här tar lång tid. Innan det kommer till regeringen har lång tid förflutit. Vi har varit förberedda på det, men detta ärende har varit särskilt svårt och långdraget.

Jag tänker nu övergå till att säga något om nätsträckningarna i östra Svealand. På bilden (se *underbilaga 4*) ser vi nätet år 1983. En ledning på 400 kV från norr passerade Forsmark och kom ner till Hagby. Två ledningar gick till Hamra och en gick söder ut till Kolbotten och Hall utanför Södertälje. De andra ledningarna är på 220 kV.

När vi skulle förstärka detta område började vi undersöka om vi kunde komma fram öster om Stockholm. Det skulle ha inneburit mycket stora fördelar ur kraftförsörjningssynpunkt och för att säkra försörjningen för Storstockholm. Efter ett långvarigt samråd med framför allt länsstyrelsen kom vi fram till att den vägen inte var framkomlig. Vi tvingades återgå till att försöka hitta en framkomstmöjlighet väster om Stockholm.

Vi begärde att få bygga en 800 kV-ledning från Forsmark till Odensala. Den skulle sammanknytas med en 400 kV-ledning från Hagby, dit den befintliga 400 kV-ledningen går. Detta är dock en detalj i sammanhanget. Det väsentliga var att 800 kV-ledningen skulle gå till Grantorp och över Mälaren i det gamla ledningsstråket, som då måste rivas, och vidare till Kolbotten och Hall. Vi fick ju sedan inte tillstånd att bygga för 800 kV. Det blev i stället en dubbel 400 kV-ledning till Odensala och likaså en dubbel 400 kV-ledning till Grantorp och vidare till Kolbotten och Hall (se *underbilaga 5*). Ledningarna var anslutna till Hamra. Det företaget håller nu på att genomföras.

Jag skall sedan övergå till det mycket komplicerade förfarandet vid tillståndsbehandlingen. För att inte ta alltför mycket tid i anspråk begränsar jag mig till den första ledningen, den till Odensala. Under 1974–1975 började

vi med att undersöka möjligheterna att komma fram öster om Stockholm. Det var som jag sade förut omöjligt. I mitten av 1975 gick vi över till att rekognosera väster om Stockholm. Det tog oss ett och ett halvt år innan vi var klara med en ansökan, som lades fram strax före jul 1976.

Vattenfalls ansökan låg hos statens industriverk, SIND, för koncessionsbehandling. Denna behandling, inkl. remissbehandlingen, tog hela två år. Ett särskilt yttrande från Stockholms län var särskilt besvärande för framkomsttaktan. Där ville man inte ta ställning till den första ledningen utan att man hade reda på hur det skulle gå med nästa ledningssträcka, som berörde den ömtåliga Garnsviken. Behandlingen tog alltså två hela år. Våra bekymmer växte snabbt med tiden. Vi såg att det inte gick bra. SIND:s yttrande till regeringen kom slutligen den 26 mars 1979. Regeringen hade det ett tag för övervägande, men den beslöt sedan att uppdra åt SIND att utreda hur det skulle ställa sig att gå över till 400 kV i stället för 800 kV. En sådan utredning påbörjades. En annan regering hade under tiden uppdragit åt planverket att utreda hur en 800 kV-ledning kunde betraktas över huvud taget. Den senare utredningen var slutförd i slutet av 1979. När allt var klart kom ärendet upp till beslutsfasen, och den 11 september 1980 fick vi tillstånd att bygga dubbla 400 kV-ledningar på denna sträcka. Övriga sträckor hoppar jag över i denna framställning.

Efter den här störningen har det inte minst i pressen sagts att vi hade varnat för dessa konsekvenser på ett tidigt stadium. Jag tänker mera fullständigt klargöra vad vi har gjort i detta avseende.

Redan i samband med vår ansökan i december 1976 framhöll vi att med den utveckling som var att förutse för elförbrukningen i Storstockholmsområdet behövdes ledningsförstärkningarna så att de var klara till vintern 1980/81. Detta var helt oberoende av om kärnkraftverket i Forsmark kom till stånd eller inte. På ett eller annat sätt måste alltså kraft föras in till Stockholmsområdet. Därför behövdes ledningarna.

I maj 1978 skrev Vattenfall till SIND – f. ö. skickades en kopia till handläggaren på departementet – och sade att det var allvarlig risk för en stor störning om inte en ny ledning kom till stånd. Detta utgjorde helt enkelt det svåraste felfallet i hela det svenska kraftsystemet. Vi påpekade särskilt att man efter 1980 hade att räkna med överbelastning på de existerande ledningarna i Stockholmsområdet redan under normal drift. Vi bedömde läget som ytterst allvarligt redan då. I juni 1978 skrev Vattenfall till regeringen med hemställan om att få upphandla vissa stålkonstruktioner i förtid för att vi skulle vara snabba i starten när vi väl kunde påräkna ett tillstånd. Ingenting hände emellertid förrän folkpartiregeringen tillträdde i slutet av år 1978. Då fick vi beskedet att det numera, som det sades, ankommer på Vattenfall att självt besluta om sådan medelsdisposition. Under den första trepartiregeringen fick vi medelstilldelning bara kvartalsvis.

Efter vår anslagsframställning i augusti eller september brukar vi regelbun-

det informera departementet om vissa speciella frågor som är berörda i anslagsskrivelsen. I september 1978 informerade vi departementet – i samband med att vi kommenterade medelsförbrukningen för eldistributionsanläggningen – om just de allvarliga driftproblem som kunde förutses under de första åren på 1980-talet med anledning av att koncessionsbehandlingen såg ut att dra ut på tiden. Ingenting hände angående tillståndet för vår del.

I april 1979 klagade vi åter vår nöd. Vi sade då i en promemoria till föredraganden i departementet att Forsmark–Odensala-ledningen måste tas i drift före 1983. Vi sade att vi betraktade det som absolut nödvändigt om leveranssäkerheten i Stockholmsregionen skulle kunna behållas på en rimlig nivå. I augusti 1979 skrev vi till regeringen med ansökan om att få påbörja vissa inledande arbeten som kunde gå att utföra oberoende av om man valde spänningen 400 eller 800 kV.

I början av 1980 ansåg vi oss nödsakade att informera om läget för kommunerna i Stockholms län och Stockholms Energiverk samt de berörda kraftföretagen som hade att ta ut kraft från stamnätet i Mellan- och Sydsverige. Vi informerade om de risker som förelåg och försökte också ge dem råd så att de olika parterna kunde agera så att man såvitt möjligt minskade riskerna. Trots att vi då hade fattat beslut om att vidta extraordinära förstärkningsåtgärder som tillsammans omfattade 65 milj. kr. tvingades vi informera om att risken för störning var stor, att man hade att räkna med två à tre storstörningar innan förstärkningsåtgärderna i nätet hade blivit gjorda. Vi informerade också SIND – samt skickade som vanligt en kopia till föredraganden i departementet – om att det var ytterst angeläget att ledningarna kom till stånd.

Det här låter som en grammofonskiva som upprepar sig, men vi upplevde det här som en mycket besvärlig situation. I juli 1980 skrev vi ett brev till handläggaren i departementet. Det hade sagts att man kanske skulle välja 400 kV och att man skulle välja en annan typ av stolpe än den som var framtagen. Vårt besked var att det över huvud taget inte fanns tid att fundera över någon annan stolpkonstruktion. Man måste koncentrera sig på att fortast möjligt få till stånd en ledning oavsett om den blev optimal i stolputförande eller inte, menade vi.

Det jag hittills har talat om är vad Vattenfall har sagt i den här frågan. Jag vill också nämna att Storstockholms Energi AB skrev till regeringen i maj 1980 och underströk att det var ytterst väsentligt att beslut fattades så att arbetet med nätförstärkningar kom i gång.

Hur har allt detta gått fram till andra instanser? Jag vill först beröra hur SIND uppfattade situationen. SIND avlämnade i december 1978 en stor utredning om Storstockholms elförsörjning. Det var ett beställningsarbete från regeringen 1975. Verket skulle utreda vilka nya ledningar som behövdes för att förse Stockholm med driftsäker elförsörjning. SIND påpekade att nya ledningar norr ifrån måste tas i bruk under åren 1980–1983, detta oberoende av hur det gick med kärnkraftsfrågan. Eljest var det risk för att även enstaka

fel kunde medföra omfattande störningar.

I mars 1979 skrev SIND ett yttrande över Vattenfalls koncessionsansökan till regeringen. I den texten skrev man att risken för överbelastning på ledningarna till Hamra var stora. Man tillstyrkte 800 kV-ledningen ned till Odensala. I januari 1980 skrev SIND till regeringen ett första utlåtande om den 400 kV-lösning som man då hade blivit ombedd att redogöra för. SIND upprepade att regeringen redan 1975 hade givit SIND i uppdrag att utreda Storstockholms elmatning. Man hänvisade till utredningen som inlämnades i december 1978. Man sade att "under de gångna fem åren har elförbrukningen i det här området ökat 7 % per år utan att någon ledningsförstärkning kommit till stånd. Detta har lett till att befintliga ledningar utnyttjats till gränsen för ledningarnas överföringsförmåga med risk för långa och svåra strömbavbrott". SIND ansåg att det var nödvändigt att utan dröjsmål bygga nya kraftledningar. Man berättade om att Vattenfall hade beslutat om extra åtgärder för 65 milj. kr., men man sade att det ändå inte kunde undvikas att avbrottsrisken blev tre gånger så hög som är normalt. I maj 1980 skrev SIND åter till regeringen för att redovisa slutfasen av 400 kV-uppdraget. Verket upprepade att beslut om nätförstärkning måste tas utan ytterligare dröjsmål. Valet stod mellan 400 och 800 kV, och SIND rekommenderade 800 kV.

Hur gick då detta fram till regeringen? Efter att Vattenfall hade aktualiserat förstärkningsåtgärderna uppdrog regeringen 1975 åt SIND att utreda behovet av förstärkning. Det är den utredning som jag har återkommit till flera gånger. I en proposition under budgetåret 1978/79 – det var väl energipropositionen under våren 1979 – åberopade regeringen SIND-utredningen från 1978. Regeringen sade att elkonsumenterna i Stockholm hade ökat med 7 % per år under de senaste fem åren. Ett antal nya ledningar måste alltså byggas före 1983, sade man vidare. I september 1979 gav regeringen uppdraget att utreda 400 kV-alternativet till SIND. Man åberopade återigen SIND-utredningen från 1978. Där framgår att betydande förstärkningsåtgärder måste komma till stånd för att upprätthålla leveranssäkerheten. "Om inte en sådan förstärkning sker snarast är det risk för överbelastning och störningar i elförsörjningen. Detta gäller oavsett om kärnkraft utnyttjas eller ej."

Under budgetåret 1978/79 hade även näringsutskottet uppmärksammat frågan. Näringsutskottet hänvisade också till SIND-utredningen 1978 och sade att en nätförstärkning måste vara klar fr. o. m. 1983. Utskottet framhöll att det var viktigt att beakta Stockholmsområdets behov av tryggad elförsörjning.

Det är klart att det verkligen har dragit ut på tiden med den här frågan. Denna bild (se *underbilaga 6*) summerar vilka förseningar vi har råkat ut för. Den viktigaste frågan gäller ledningen till Odensala. År 1976 när vi gjorde ansökan ansåg vi att ledningen borde tas i drift i januari 1981. Den kommer att tas i drift under hösten 1984. Det är alltså en försening på tre och ett halvt år, försiktigt räknat. De övriga ledningarna är också försenade i tre och ett

halvt år. Ledningen Grantorp-Kolbotten blir tre år försenad, och den kommer att vara klar först hösten 1985.

Jag vill särskilt peka på att vi har en utomordentligt kritisk situation framför oss under 1985. Då skall vi riva den befintliga ledningen och blir alltså utan den nu befintliga ledningen för att kunna bygga den nya. Som planerna nu är kommer detta att ske under tiden den 1 mars 1985 till slutet av december 1985.

Avslutningsvis skulle jag vilja säga att det är många bidragande orsaker till att ärendet har blivit så svårt och långdraget.

För det första gällde det en ny systemspänning, vilket uppenbarligen har påverkat frågan.

För det andra sammanföll detta svåra arbete med kärnkraftsfrågans mest kritiska period. Folkomröstningen var ju i mars 1980.

För det tredje var det en mycket svår linjedragning. Vi måste passera tätbebyggda områden samt Arlanda flygfält, vilket har vållat stora bekymmer. Vi mötte en mycket ömtålig miljö, särskilt Garnsviken som jag förut nämnde. Över huvud taget är passagen över Mälaren svår.

Om man summerar det hela och ser på när vi är klara – vid Kolbotten är arbetena färdiga vid årsskiftet 1985-1986 – finner vi att det har gått tolv år sedan vi började planera för detta. Det svenska systemet har en mycket noggrann beslutsgång med väldigt omfattande samråd, mycket omfattande remissystem osv. Det är klart att det har sina risker att utredningen blir så utdragen, och jag tänker då inte bara på att det kan inträffa störningar som det nu har gjort. Under så lång tid hinner själva ansökningsmaterialet att bli förändrat. Det kommer exempelvis nya markägare. Det gör att det nästan blir självadderande förseningar i handläggningen.

Herr ordförande! Därmed har jag sagt vad jag tycker att jag har att säga f. n.

Olle Svensson: Då lämnar jag ordet fritt.

Yngve Nyquist: Först vill jag gärna ge en eloge till generaldirektör Norrby för en utomordentlig redogörelse och sammanfattning.

Det sades nu att stationen i Hamra har varit i drift i 30 år utan att det hänt något särskilt. Elavbrottet i december är den andra stora katastrofen, om vi skall använda det ordet, efter händelsen i Midskog. Det som hände den 27 december har ju beskrivits på många olika sätt i olika pressorgan. Jag skulle först vilja få veta om Vattenfall har undersökt det inträffade på ett sådant sätt att man kan bekräfta vad många pressorgan sagt. Det heter ju att den 27 december mörklades hela södra Sverige, en del av södra Norrland och även en del av Danmark. 7 miljoner svenskar samt industrier, trafik, handel och hushåll skulle ha berörts av detta strömavbrott. Det har uppgivits att avbrottet, som för de sydligaste delarna av landet varade till sena kvällen, skulle ha kostat samhället 100 miljoner, industrin 100 miljoner och övriga konsumenter lika mycket. Den totala kostnaden skulle alltså röra sig om

ungefär 300 milj. kr. Kan det vara en riktig uppgift?

Det var alltså en frånskiljare som utlöste de två 400 kV-ledningarna. Det tekniska skall jag inte ge mig in på, men man kan fråga sig om det hade gått att klara det här på ett annat sätt, oavsett dröjsmålet med koncessions-ärendet.

En av mina delfrågor är: Anser ni med hänsyn till den här katastrofen, då dess bättre ingen människa skadades, att regeringen har lyssnat otillräckligt på den främsta tekniska sakkunskap vi har, som ju Vattenfall får anses representera och att man lyssnat otillräckligt på alla de varningar som generaldirektör Norrby verifierade har framställts undan för undan?

En annan delfråga är: Om man, när Vattenfall lämnade in sin ansökan om koncession i december 1976 rörande en 800 kV-ledning från Forsmark till Odensala, hade bejakat en sådan framställning tidigare utan en tidsutdräkt ända till i september 1980, hade då en situation som den aktuella sannolikt kunnat undvikas? Hade händelsen kunnat undvikas, om man hade haft så att säga en matning via en ledning som inte hade behövt passera Hamra? En av knutarna i detta sammanhang är väl att man hade sammandrag till Hamra och icke en förbimatning för att klara elförsörjningen till Storstockholmsregionen?

Jonas Norrby: Till att börja skulle jag vilja bekräfta att den inledande beskrivningen med referat från pressen i stort sett är riktig. Vattenfall utgav ganska snart efter olyckan – jag tror att det var i början av februari – en mycket ingående redogörelse, som var publik, över händelseförloppet och de värderingar man kunde göra i sammanhanget. Den finns tillgänglig, så att vi kan ställa den till utskottets förfogande. (Finns redan hos utskottet.)

Det är riktigt att kostnaderna för samhället och industrin uppgick till några hundra miljoner.

Bland de åtgärder som vi vidtog ingick att vi satte in en extra transformator i Hamra. Den har säkert hjälpt oss över svårigheter som ingen av oss har märkt, men den var verkningslös i just vad som hände den 27 december. Det är klart att man efteråt kan säga att man kanske skulle ha gjort något annat, men kunde man förutse var felen kommer att ske då vore allting lätt.

För att återgå till de två delfrågorna vill jag på frågan om regeringen har lyssnat på oss säga att jag tycker att det framgick av vad jag redogjort för att regeringen har varit medveten om vilka svårigheter som har legat framför oss i det här fallet. Men man har å andra sidan haft många andra problem att ta hänsyn till. Kärnkraftsfrågan spelade sin roll, man hade lagt ut en utredning till SIND om hur man skulle göra med 400 kV i stället för 800 kV, man hade lagt ut till planverket att utreda konsekvenserna från markanvändningssynpunkt av 800 kV. Det fungerar ju på det sättet att om man har lagt ut sådana utredningar, måste man se vad utredningarna kommer fram till innan man fattar beslut. Jag kan inte förstå annat än att regeringen har gjort de avvägningar som har varit nödvändiga att göra men har varit medveten om

hur det har legat till. Jag kan inte bedöma om det har varit riktiga avvägningar. Det ankommer definitivt inte på mig.

Den andra delfrågan löd: Om de här ledningarna hade varit utförda i december 1983, hade då störningen undvikits? På den frågan vill jag svara: Med stor sannolikhet hade den undvikits. Men jag kanske kunde få be om hjälp av Torsten Johansson för att klarlägga den saken.

Torsten Johansson: Vad som hände var att alla fyra ledningarna slogs ut – två norrut och två över Mälaren, vilket var minst lika allvarligt, för därmed måste den kraftöverföring som kommer norrifrån trängas västerut och gå in på det västra systemet för att den vägen komma till Stockholm. Den nya utbyggnadsplan som vi tänkt oss innebar att man kunde gå förbi Hamra och korsa Mälaren för att komma söderut. Det väsentligaste med avseende på driftsäkerheten är att man därmed går förbi Hamra och skapar en ny matningsväg och på sikt slipper den förträngning i överföringssystemet som Hamrastationen innebär. Vi har analyserat detta på samma sätt som vi analyserat driftstörningen och kommit fram till den bestämda uppfattningen att ingen abonnent hade märkt någonting av händelsen i Hamra om vi hade haft det systemet fullt utbyggt.

Sven-Erik Nordin: I likhet med Yngve Nyquist vill jag tacka för en intressant redogörelse. Vi är väl överens om att det har varit en utdragen behandling av koncessionsärendet, vilket delvis har sin grund i det förhållandet att Vattenfall då koncessionsansökan inlämnades 1976 hade bestämt sig för att det skulle byggas en 800 kV-ledning – den första i Sverige. I början av generaldirektör Norrbys redogörelse fick vi se en skiss över den handläggningsordning som gäller vid all projektering av kraftledningar. Det nämndes att under projekteringsstadiet förekom samråd med länsstyrelser, kommuner, myndigheter, markägare eller i varje fall representanter för markägare.

Min första fråga är: Förekom det vid detta samråd några negativa reaktioner inför Vattenfalls planer på att bygga en 800 kV-ledning, eller kom det som en fullständig överraskning då det efter det att koncessionsansökan var inlämnad och industriverkets behandling hade börjat kom en stark reaktion från planverket, kommuner, televerket, Arlanda osv.?

Jonas Norrby: Gunnar Friström är nog rätte mannen att svara på den frågan.

Gunnar Friström: Det förekom inte några negativa reaktioner mot förslaget att bygga 800 kV. Vi redovisade konsekvenserna av en 800 kV-ledning i form av de större konstruktionerna. Det blir en högre ledning, en betydligt kraftigare stolpe – 10 m högre, större bredd osv. Men samtidigt innebar 800 kV att man löste överföringsproblemen på lång sikt utan att man drabbades av nya 400 kV-projekt. Vi upplevde en mycket positiv reaktion på detta. Vi upplevde inte heller några negativa reaktioner från markägarna. På sträckan Forsmark–Odensala hade vi frivilliga kontrakt upprättade med samtliga

markägare utom en, och för vederbörandes del var det inte någon protest mot ledningens utförande som en 800 kV-ledning.

Sven-Erik Nordin: När dessa reaktioner började komma från kommuner och myndigheter, när började då Vattenfall att planera för ett alternativ i mera realistisk mening?

Jonas Norrby: Innan Gunnar Friström går vidare kanske jag får säga att Vattenfalls ursprungliga plan var att ledningen skulle byggas med sådan utrustning att den dög för 800 kV men att den t. v. skulle drivas med 400 kV. Om man hade optionen skulle det så att säga vara ett andra steg att gå över till 800 kV, som vi trodde skulle bli aktuellt. Här hade då koncessionsmyndigheten egentligen kommit till att det borde vara 800 kV klart ut redan från början. Jag tror att Gunnar Friström behöver komplettera mina uppgifter här.

Gunnar Friström: Vi hade under hand visat att den konstruktion som vi föreslagit, 800 kV, skulle kunna ändras om – de faslinor som behövs för en 800 kV-ledning skulle vi kunna gruppera om i konstruktionen på det sättet att den förändrades till två stycken 400 kV-ledningar. Man får komma ihåg att det var mycken diskussion om energipolitiken och den framtida energianvändningen just då, och vi ansåg att det kunde vara en fördel att kunna visa på möjligheten att förändra konstruktionen. När det gäller negativa reaktioner kanske framför allt Sigtuna kommun skall nämnas. Det var också problem i Stockholms län. Det är min uppfattning att dessa reaktioner inte berodde på att det var fråga om en 800 kV-ledning utan på den sträckning som vi arbetade med. Där hade jag kanske förväntat mig mera förståelse från Stockholms län, som ju hade hänvisat oss till just det alternativ som vi nu försökte komma fram till. Det blev väldigt mycket diskussioner kring hur man lämpligen skulle passera Garnsviken, vilket medförde att när vi lämnade in vår ansökan om koncession sökte vi för inte mindre än tre olika alternativ för att passera Garnsviken. Samtliga alternativ finns alltså med i ansökan och kunde tas med vid koncessionsbehandlingen. Det fick bli industriverkets sak att fatta beslut.

Sven-Erik Nordin: Frågan om sträckningen är alltid ett diskussionsämne när kraftledningar skall dras – jag har själv erfarenhet av det.

Jag återgår så till projekteringsstadiet. Hade inte de berörda kommunerna redan under samrådsperioden några synpunkter på sträckningen, utan var det på det viset att man även när det gällde sträckningarna accepterade vad Vattenfall då föreslog? Kom också den reaktionen först efter det att koncessionsframställningen var inlämnad?

Gunnar Friström: Nej, de reaktionerna kom fram vid diskussioner under samrådet. Innan vi anser det meningsfullt att lämna in en koncessionsansökan måste vi i allt väsentligt vara överens med de berörda kommunerna och

länen. Annars innebär det ju bara att vi vid remissen får ett nekande svar från de berörda instanserna. Sedan var det naturligtvis ett speciellt problem att berörda län och kommuner inte inbördes kunde enas utan hade motstridiga åsikter.

Bertil Fiskesjö: Jag skulle vilja ta upp en fråga som ligger litet vid sidan om det som redan berörts här. Det som förvånade alla lekmän när avbrottet inträffade var att en olyckshändelse eller ett fel på ett ställe kunde få en så väldigt stor effekt. Det sades ju då att detta bl. a. visar hur sårbart hela vårt elförsörjningssystem är. Jag skulle vilja fråga: Vilken är er mening på den punkten? – oavsett då hur man ordnar med ledningssystem och liknande. Kan hela vårt eldistributionssystem helt enkelt slås ut genom att det inträffar olyckshändelser eller att attacker riktas mot vissa nyckelled i den här distributionen?

Jonas Norrby: Vi får väl säga att Sverige har, liksom alla andra länder, funnit att ett landsomspännande kraftnät verkligen är att föredra för att tillgodose elförsörjningen i landet. Jag vet inte något exempel där man frivilligt så att säga har delat upp landet i olika regioner med var sin fristående kraftförsörjning. Vårt grannland Norge t. ex. har inte en genomgående ledningsförbindelse över hela landet, men det beror på att det är så svårt att ta sig fram i detta långsträckta land. Man har emellertid gjort allt för att tillsammans med och via det svenska nätet ha kontakter mellan de södra och norra landsdelarna. Vi inom Vattenfall är alldeles tvärsäkra på att det bästa och mest tillförlitliga systemet erhålls genom ett landsomfattande system. Vi har ju haft en region i Sverige som på sätt och vis har legat litet utanför, nämligen Gotland.

Där hade man ett tag en fristående kraftförsörjning, men genom särskilda medel som anslogs av riksdagen utfördes en likströmsledning över till Gotland på 1950-talet. Därmed fick Gotland ett stöd från det svenska fastlandet. Detta visade sig så småningom otillräckligt när elförbrukningen växte på Gotland. Det gjorde att Gotland i stor utsträckning måste bygga upp sin elförsörjning med egen produktion. Detta ledde till att kraftkostnaden på Gotland blev dubbelt så hög som på det svenska fastlandet. Det var inte en hållbar situation, utan statsmakterna fattade beslut om att ändra på detta. Därför uppdrogs åt Vattenfall att lösa in det dåvarande kraftföretaget på Gotland, som var Wallenberg-ägt. Sedan har vi fått ta på oss att hålla samma priser på Gotland som på fastlandet i stort sett. Skall man ha landet uppdelat i regioner som är självförsörjande, innebär det en drastisk ökning av elkostnaderna och en försämrad försörjning i det stora hela.

Bertil Fiskesjö: Jag vet inte om jag formulerade mig oklart, men svaret var inte något svar på den fråga som jag i varje fall föreställde mig att jag ställde, nämligen hur känsligt systemet är i förhållande till geografiskt begränsade störningar eller attacker. Den frågan har ju spelat en viss roll när man

diskuterar allmänna beredskapssynpunkter och liknande. Det var för den skull jag passade på att ställa frågan här när vi har den främsta expertisen närvarande.

När jag ändå har ordet kan jag fylla på med en annan fråga.

Det påstås i en tidning som jag läst att en anledning till att avbrottet blev så förhållandevis långvarigt var att datorkapaciteten hos Vattenfall var bristfällig. Det påstås i den källa jag har att man skulle ha kunnat halvera tiden för strömbavbrottet, om man hade haft en riktig datorkapacitet. Vidare var det problem med telekommunikationerna – de bröt samman. Har ni några kommentarer på den punkten?

Jonas Norrby: Jag får börja med att be om ursäkt för att jag missuppfattade den första frågan.

Visst finns det en sårbarhet i det svenska elsystemet, men jag skulle vilja påstå att det finns en sårbarhet i det moderna samhället över huvud taget. Vi har ju tillsammans med totalförsvaret en ständig kris- och krigsplanering för kraftförsörjningen. Det finns beredskapsplaner upprättade för hur man bär sig åt om man får attacker och störningar i kraftförsörjningen, förstörda ledningar osv. Det finns en beredskap som är ganska fast organiserad att träda i kraft. Men det är klart att visst går det att sabotera det svenska elsystemet. Vi har också ägnat oss åt att följa vad som händer i de länder som befinner sig i krig för att undersöka vad som just händer med elförsörjningen. Det har då framkommit att även under så massiva anfall som t. ex. Vietnam var utsatt för lyckades man faktiskt hålla i gång en viss elförsörjning för de nödvändigaste ändamålen. Det är självklart att om vi blir angripna, så kommer det inte att finnas någon fredstida kvalitet på elförsörjningen – det kan jag verkligen tillstå. Men det anses inom totalförsvaret att vi har en god chans att klara av de nödvändigaste behoven.

Den andra frågan om eventuellt otillräcklig datorkapacitet tror jag att Torsten Johansson bättre än jag kan svara på.

Torsten Johansson: Efter driftstörningen byggdes själva kraftsystemet upp igen på något under en timme. Det bedömer vi som relativt snabbt. Det är riktigt att det kom in så mycket information till det centrala kontrollrummet under ett skede, att all inkommande information inte kunde datorbehandlas. Det tillståndet varade i ungefär 20 eller 25 minuter, om jag minns rätt. För min del tror jag inte att det på ett avgörande sätt hade påverkat själva uppbyggnaden. Vårt system för att bygga upp ett kraftsystem är ett mycket decentraliserat system. Varje driftansvarig region har att handla enligt vissa instruktioner, och i centrala kontrollrummet skall man bara ingripa när man måste vidta avvikelser från dessa instruktioner. Därför bedömer jag det knappast såsom troligt att man skulle ha vunnit särskilt mycket i driftuppbyggnadstid, även om man hade haft andra datorer. Det är som sagt min bedömning.

Efter en timme var nätet uppbyggt. Beroende på bristande kraftproduk-

tionsresurser kunde man inte koppla in kraftverken på detta nät, och det gjorde att det dröjde ytterligare några timmar för en del av abonnenterna innan de åter hade ström.

Yngve Nyquist: Ledningen från Harsprånget byggdes ju för rätt många år sedan. Det var 400 kV. Då var det väl inte så mycket resonemang från markägare och andra om vad fältstyrkan vid marken skulle betyda osv. Det skulle vara intressant att få veta: Vilka erfarenheter har Vattenfall av spänningen utefter den ledningen som sträcker sig över en stor del av landet?

Sedan till min nästa fråga. Sven-Erik Nordin frågade – litet slarvigt, tycker jag, om jag uppfattade honom rätt – när fick man anledning att titta på ett alternativ i mera realistisk form? Det skulle alltså vara som ersättning för det ursprungliga förslaget om 800 kV. Jag förmodar att ni hela tiden har betraktat 800 kV-systemet som ett mycket realistiskt system, eftersom det ju har prövats på amerikanska kontinenten och i Ryssland och ni själva har talat om ledningshöjder på 34 m och att fältstyrkan vid marken då inte skulle vara större än vid ett 400 kV-system. Jag vill gärna höra er egen tolkning av det realistiska i att, om man fått tillstånd, bygga 800 kV från början.

Nästa delavsnitt av min fråga: Anser ni själva att det var skrock, höll jag på att säga, och annat som kom in i bilden när man resonerade om 800 kV? Bidrog det till att regeringen drog ut på behandlingen av det här ärendet? Generaldirektören svarade ju litet snällt nyss, att visst var man på regeringsidan medveten om svårigheterna. Medvetenhet räcker inte alla gånger – det krävs åtgärder också om det skall bli resultat.

Gunnar Friström: Frågan gäller alltså erfarenheter av de fältstyrkor som finns. Det är alldeles riktigt att detta över huvud taget inte diskuterades när man tog de första 400 kV-ledningarna i drift. De var alltså inte dimensionerade för att tillgodose några speciella värden på fältstyrkorna. Erfarenheterna i Sverige såväl som i övrigt är väl att man inte kan peka på några effekter. De effekter som finns och som är märkbara är induktionsfenomen som kan uppstå på grund av att det induceras en ström till t. ex. metallföremål som ligger parallella med ledningen. Det kan vara i stängsel, i plåttak, i fordon som man ställer upp. Där är det lätt att vidta åtgärder. Man kan alltså få en sådan spänning, ett överslag, som man får när man gått på heltäckande matta ut till pentryt och kommer åt diskbänken.

Dessa frågor har studerats väldigt mycket sedan de aktualiserades vid Cigré-konferensen i Paris 1972. Det var då ryssarna påstod att arbetare hade erfart negativa effekter av att arbeta i ställverk. Vid alla dessa studier har man inte kunnat visa på några biverkningar av att man exponeras för de fältstyrkor som är aktuella kring 400 kV – och därmed inte heller kring 800 kV, eftersom de skulle ge samma värden som befintliga 400 kV-ledningar.

Lantbruksuniversitetet i Sverige har ju gjort en mycket omfattande studie, där man sett efter om kor som betar under 400 kV-ledning skulle få sämre

värden när det gäller fertilitet än andra kor. Man har inte kunnat visa någon skillnad mellan den gruppen och det övriga kobeståndet.

Sedan ställdes en fråga om när vi på allvar undersökte alternativ till 800 kV. Min bild av detta är att vi ansåg att det kunde vara en fördel att visa att den konstruktion som vi avsåg att använda för 800 kV även kunde användas för två stycken 400 kV-ledningar. Detta arbete gjorde vi på kraftledningsenheten medan samrådsprocessen pågick. Det visade sig senare att kravet på konstruktionen ändrades en smula av elektrotekniska skäl i samband med att vi slutligen fick koncession för dubbla 400 kV i 800 kV-stolparna. Det medförde att vi fick göra om det förslag som vi hade.

Frågan om huruvida problematiken om 800 kV har påverkat ärendets behandling tycker jag är svår att svara på. Men man kan notera att näringsutskottet, som berörde den här frågan, fastslår att det inte är fråga om att höja några av de här värdena, utan att vårt förslag till 800 kV-ledning kunde anpassas till samma värden som vi hade för 400 kV. I och med det skulle också på sikt påverkan på omgivningen minskas genom att vi klarar större överföringsbehov med färre ledningar.

Jonas Norrby: Jag vill bara tillfoga att våra egna arbetare är de som är mest utsatta för de här elektriska fälten. Det är en mycket allvarlig sak för oss att se till att vår egen personal arbetar under goda förhållanden. Därför har vi sedan länge haft på gång mycket ingående undersökningar med medicinsk expertis inkopplad. Just nu startar vi upp ett långvarigt försök med jämförande grupper, där man skall gå så djupt man över huvud taget kan. Vi känner ingen oro för situationen i det här avseendet. Det gör heller inte facket. Facket är helt införstått med alla de arbetsmiljöer som existerar i det här avseendet.

Yngve Nyquist: Till det vill jag bara kommentera att det för många som är tekniskt intresserade står klart att det som Vattenfall och annan sakkunskap på detta område har fäst avseende vid är om fältstyrkan kan ha någon betydelse för ekologin där ledningen går fram. Det har tydligen inte Vattenfall, inte facket och inte andra sakkunniga heller. Men det är väl alldeles uppenbart att osäkerheten inför detta och kanske den tekniska okunnigheten har gjort att det har skapats litet av mytologi kring det här. Jag har en stark känsla av att det har bidragit till att kanske äventyra en uppbyggnad av en 800 kV-ledning. I varje fall har det fördröjt det hela.

Jonas Norrby: I frågan ingick ursprungligen om det fanns något skrock med i det här. Skrock eller inte, men speciellt den ryska rapport som Gunnar Friström nämnde har väl påverkat det här. Helt plötsligt kom ryssarna och sade att här finns det vissa farliga faktorer som inte är undersökta. Det fick en väldig spridning, så att när man mindre än ett år senare dementerade dessa uppgifter från Sovjet var det inte längre möjligt att ta tillbaka påståendena, utan det uppstod en mycket kraftfull pressdebatt i detta ämne som måste ha

oroat många. Det har säkert påverkat den här frågan – det tror jag. Men det är inte helt klarlagt hur det är med sådana här frågor, eventuella skadeverkningar eller inte. Det väsentliga i detta sammanhang är väl att det i varje fall inte hade blivit värre om man hade gått på 800 kV än på 400 kV.

Marie-Ann Johansson: Först bara en liten kommentar till det sista. Om vi skall utvärdera strömmen och 800 kV kanske vi här i utskottet får fördjupa oss betydligt mer i problematiken.

Jag har några frågor. Såvitt jag förstått var det ett 65-procentigt avbrott den 27 december. Efter en timme hade en stor del av abonnenterna fått tillbaka strömmen. Med tanke på vad som är sagt här skulle jag vilja fråga om Vattenfall betraktar det inträffade som en katastrof. Vi fick reda på att detta är det största avbrottet på 30 år. Jag vill minnas att det i varje fall i västra Sverige var ett avbrott under 1970-talet som berodde på en flygolycka i Norrland. Var det avbrottet av mycket mindre omfattning?

Slutligen skulle jag vilja fråga: Om den här ledningen hade byggts skulle man alltså inte ha fått en sådan här störning. Vad menas med det? Betyder det att det över huvud taget inte hade blivit någon brand i Hamra? Eller betyder det att exempelvis Storstockholm inte hade fått något avbrott, eller betyder det att man hade klarat det här utan elavbrott över huvud taget?

Jonas Norrby: Jag tycker inte att man kan beteckna det som en katastrof om det med 30 års mellanrum blir en störning som visserligen kostar mycket pengar och naturligtvis inger en oro i samhället. Jag skulle vilja uttrycka det så att jag tror att det är omöjligt att gardera sig för alla sådana här störningar. Själva betraktar vi det som ett ekonomiskt optimumproblem så att säga. Man har att avväga de åtgärder som skall sättas in för att om möjligt förhindra sådana här händelser mot de skador som uppstår om eller när sådant här inträffar.

Man lär sig enormt mycket på en sådan här händelse, och vi går nu mycket ambitiöst igenom vad vi bör göra för att tillvarata erfarenheterna. Detta är vi inte färdiga med än, men vårt allmänna syfte är att försöka förlänga tiderna mellan sådana här avbrott. Nu är det alldeles speciellt att vi har en riskfylld tid framför oss, under ombyggnaden av ledningen över Mälaren 1985, men till det skall också läggas att regeringen har tillsatt en särskild utredning för att klarlägga alla de här förhållandena. Den kan ju komma till andra resultat än vad vi har gjort. Det kommer att leda till åtgärder från statsmakternas sida som vi naturligtvis lojalt skall följa.

Den andra frågan gällde om någon annan olycka inträffat under den här 30-årsperioden. Ja, det har det, men ingen av den landsomfattande karaktären som denna. Vi hade exempelvis 1979 ett fel i Vargfors som berörde Norrland rätt mycket. Det har säkert förekommit någonting på västkusten också, men vi har här talat om landsomfattande händelser.

Den tredje frågan gällde vad det inneburit om ledningen funnits. Även om olyckan då hade inträffat i Hamra hade den inte haft någon effekt, tror vi,

som konsumenterna hade märkt. Det gäller alla konsumenter i landet – inte bara i Stockholm.

Torsten Johansson: Om vi simulerar exakt samma händelseförlopp i Hamra plus utlösning av fyra ledningar där, hade hela systemet stabiliserat sig efter en kort tid och ingen hade märkt någonting.

Sven-Erik Nordin: Jag skulle allra sist vilja ställa en fråga som i och för sig är litet vid sidan av denna frågestund, men eftersom vi har landets främsta expertis här vill jag ställa den, även med risk för att få en reprimand från ledamoten Yngve Nyquist – dock inte från ordföranden. Alternativet till luftledning är ju kabel. Av skissen framgår att vi har haft och har kablar. Det går en till Bornholm, en till Åland och en till Gotland.

Var ligger i dag den tekniska och framför allt den ekonomiska gränsen för hur mycket kV man kan distribuera via kabel? Förekommer det forskning här i Sverige och utomlands för att utveckla kabelteknik? Jag förstår att det är tekniskt och framför allt ekonomiskt svårt.

Torsten Johansson: Man får här skilja på två fall. I det ena fallet är det fråga om sjökablar, som man ofta använder för högspänd likström. De kan göras långa, och de kablarna är förhållandevis rimliga att göra även vid relativt höga spänningar. Det är något annorlunda om man skall gräva ned kablarna i marken. Om man skall göra en kabel som motsvarar en 400 kV-luftledning blir priset per mängdenhet ungefär 20 gånger så stort som för en luftledning. Det är alltså fråga om väldigt stora kostnader. Med de kablar som finns kan man inte göra långa ledningar, för redan vid ungefär 30–40 km fungerar kabeln inte längre elektriskt som överföringsledning. Det finns alltså både tekniska och ekonomiska begränsningar. Det är riktigt att det sker en utveckling när det gäller kabeltekniken. Man hoppas kunna använda plastisolerade kablar för mycket höga spänningar. Man kan säga att det i dag finns driftsäkra konstruktioner av sådana kablar upp till ungefär 220 kV. Vi prövar f. ö. just i Hamrastationen sådana kablar för att utröna driftsäkerheten.

När det gäller ledningarna kring Stockholm och när frågan om utbyggnaden behandlades undersökte vi, på begäran, vilka möjligheter vi hade att använda nedgrävda kablar. Då kom vi fram till dessa enormt höga kostnader och tekniska begränsningar.

Olle Svensson: Därmed är frågestunden avslutad. Jag ber att få rikta ett tack till generaldirektör Jonas Norrby, Torsten Johansson och Gunnar Friström för att ni så välvilligt har svarat på våra frågor.

Underbilaga 1

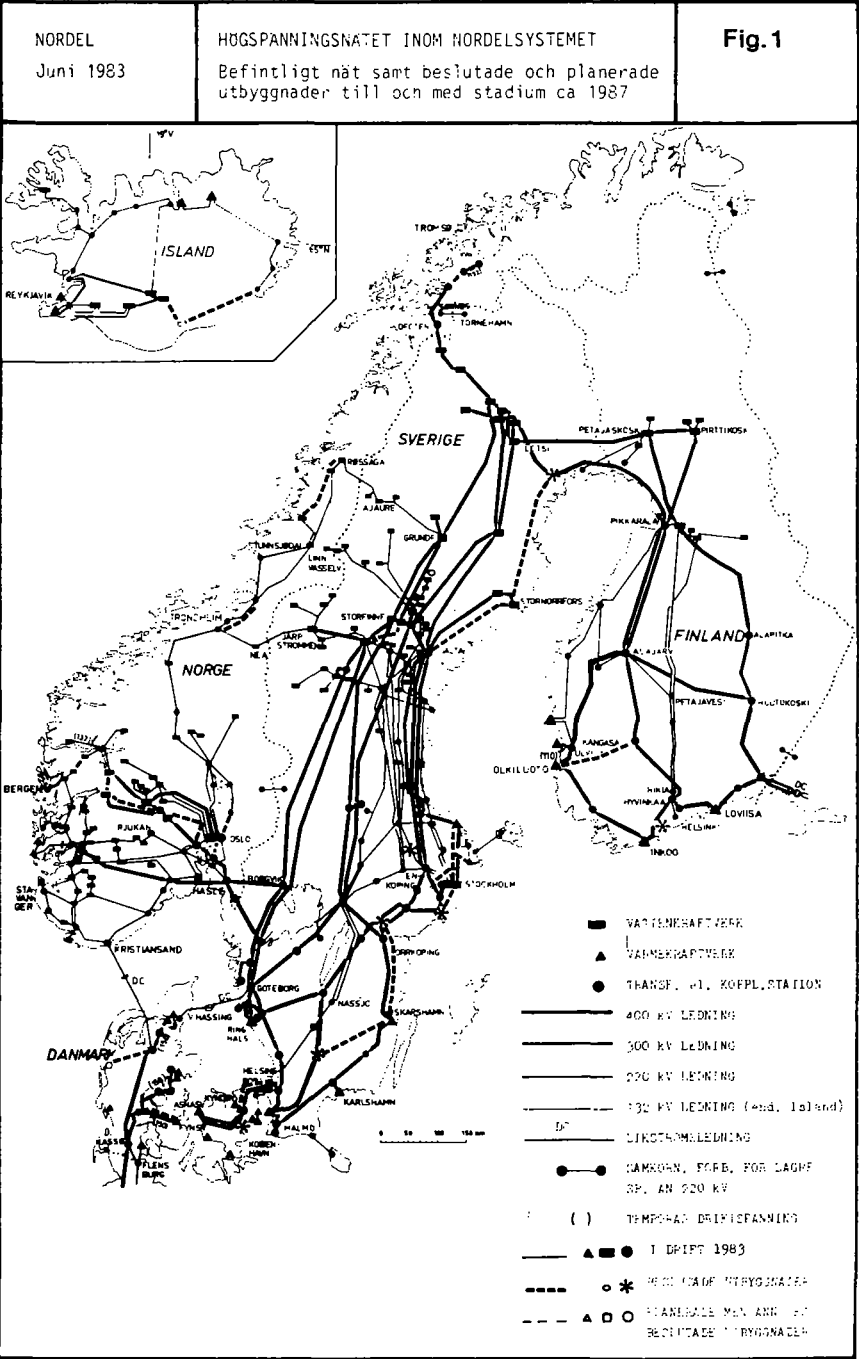
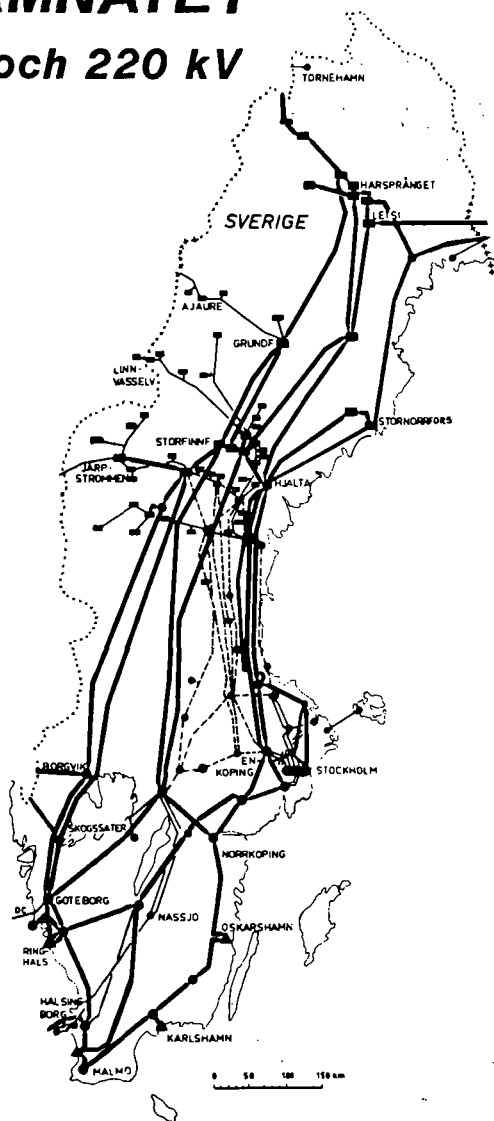


Fig.2

STAMNÄTET

400 och 220 kV

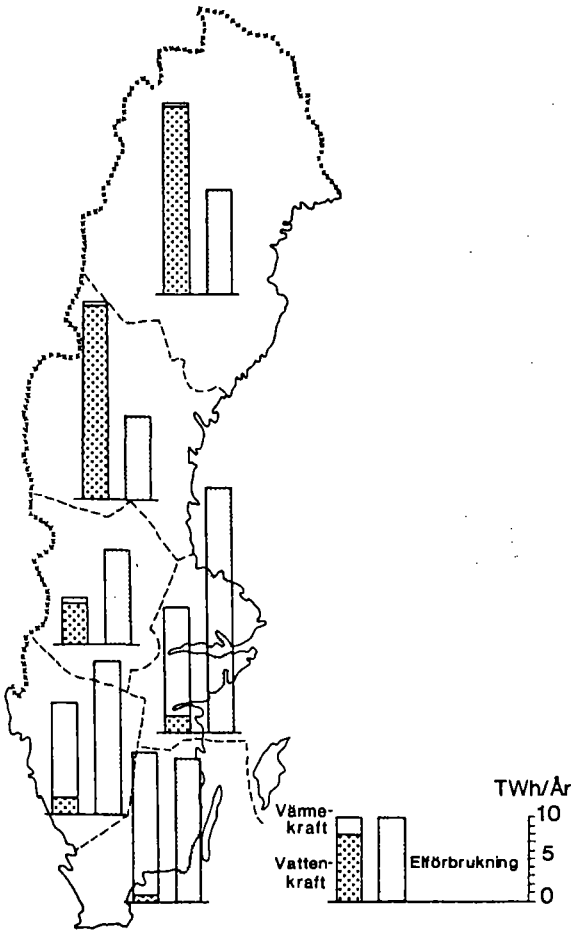


SDP-BAW/MS 821029 :

Ritnr 4-4859

Fig.3

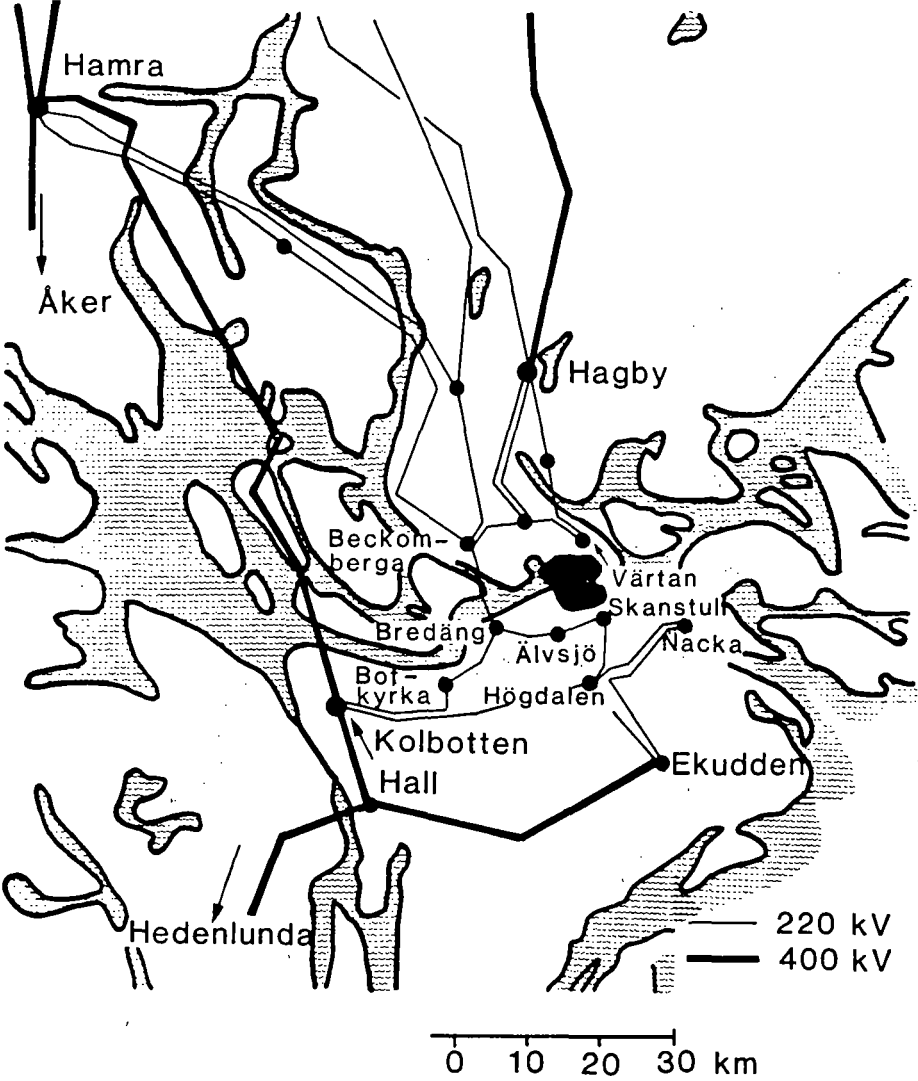
**ELPRODUKTION OCH FÖRBRUKNING
UPPDELADE PÅ ELOMRÅDEN
1981/1982**



Stockholmsområdet

Fig.6

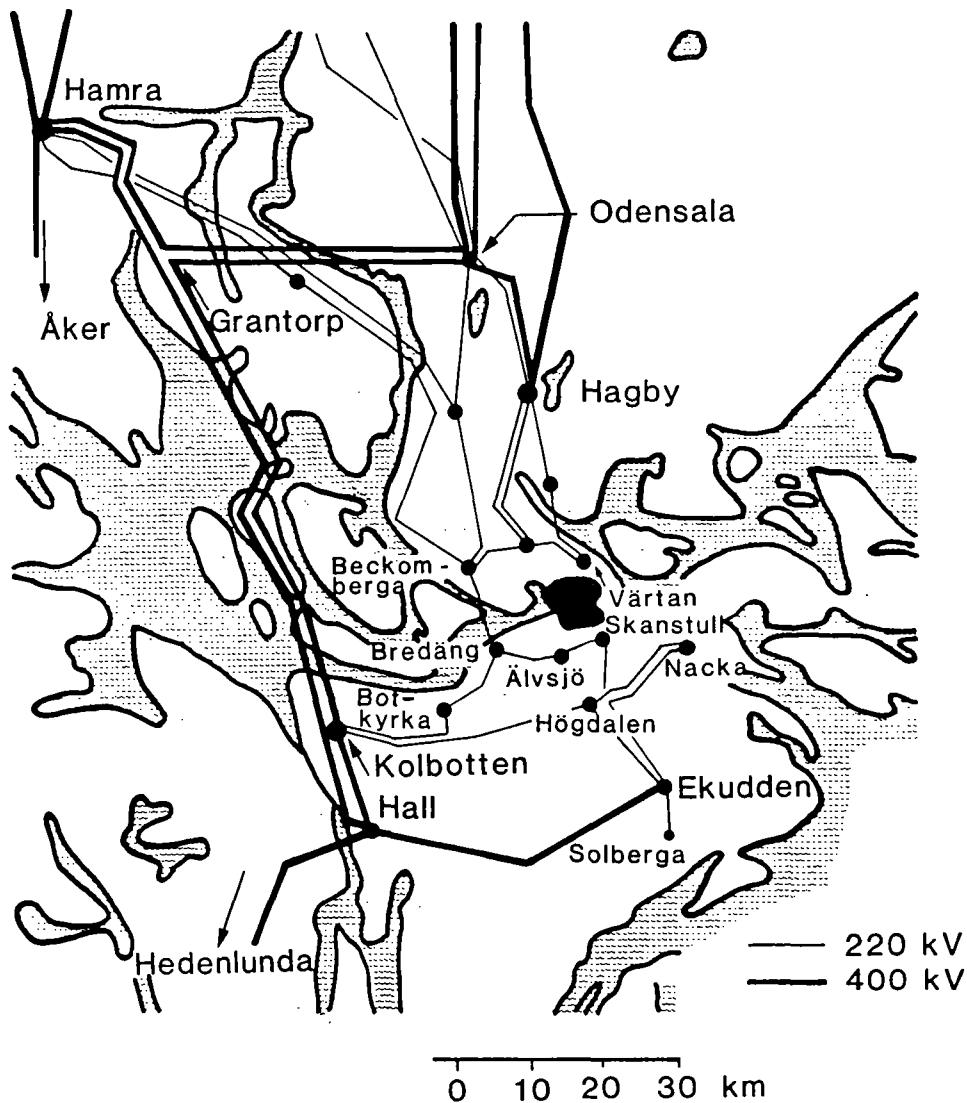
Nätbild 1983



Stockholmsområdet

Fig.7

Nätbild 1987



TIDPLAN STAMNÄT ÖSTRA SVEALAND

Sträcka	Tidplan för idrifttagning		Försening
	Nu	1976	
● Forsmark-Odensala 2x400 kV	höst 1984	jan. 1981	3,5 år
● Odensala-Grantorp 2x400 kV	höst 1984	jan. 1981	3,5 år
● Odensala-Hagby 400 kV	höst 1984	jan. 1981	3,5 år
● Grantorp-Kolbotten [*] 2x400 kV	höst 1985	dec. 1982	3 år

Fig.9

* Med en 800 kV ledning var sträckan Grantorp-Hall. Ledningen till Hall beräknas tas i drift hösten 1987

Bilaga B 1 a

Regeringsärenden år 1982

Ärendegrupp	SB	Ju	UD	Fö	S	K	E	B	U	Jo	H	A	Bo	I	Kn	S:a
1 Propositioner	1	44	3	–	15	12	10	42	16	11	18	8	6	13	18	217
2 Lagrådsremisser	–	25	–	–	4	1	2	11	2	2	4	1	4	3	1	60
3 Författningar ¹	–	237	8	39	107	106	66	210	277	76	71	65	52	73	41	1 428
4 Kommitté- och utredningsdirektiv	2	5	1	12	7	5	1	14	1	9	11	7	2	13	6	96
5 Regleringsbrev samt anslags- och bidragsärenden	–	141	123	195	242	128	25	181	537	261	75	164	64	639	249	3 024
6 Tjänsteärenden	15	517	177	399	239	134	89	774	696	185	136	134	61	227	328	4 111
7 Besvärärenden	–	256	18	329	265	891	6	535	653	645	78	2 426	1 338	163	232	7 835
8 Dispens- och övriga partsärenden	–	2 971 ²	9	251	351	275	76	1 112	365	182	240	649	170	371	209	7 231
9 B-protokollärenden ³	–	16	45	88	–	–	2	21	2	–	265	1	–	17	1	458
10 Övriga ärenden	–	42	19	76	53	50	21	54	84	51	34	35	30	57	32	638
Totalt	18	4 254	403	1 389	1 283	1 602	298	2 954	2 633	1 422	932	3 490	1 727	1 576	1 117	25 098

¹ Inkl. 149 författningar kungjorda i annan författningssamling än SFS.² Inkl. 2 193 nådeärenden.³ Ärenden som inte omedelbart har offentliggjorts.

Bilaga B I b

Regeringsärenden år 1983

Ärendegrupp	SB	Ju	UD	Fö	S	K	Fi	U	Jo	A	Bo	I	C	S:a
1 Propositioner	1	30	14	9	13	9	54	11	9	5	7	14	14	190
2 Lagrådsremisser	–	23	1	2	–	3	12	2	4	1	2	2	2	54
3 Författningar ¹	–	214	42	55	89	86	207	236	89	35	55	85	66	1 259
4 Kommitté- och utredningsdirektiv	–	13	3	5	4	1	10	6	5	5	–	9	7	68
5 Regleringsbrev samt anslags- och bidragsärenden	1	134	150	205	135	121	126	430	170	218	81	423	280	2 474
6 Tjänsteärenden	16	495	253	398	180	112	278	551	187	175	67	276	694	3 682
7 Besvärärenden	–	250	30	347	161	951	307	297	771	1 589	1 077	167	278	6 225
8 Dispens- och övriga partsärenden	–	3 315 ²	100	247	398	292	1 116	310	178	549	171	306	163	7 145
9 B-protokollärenden ³	–	14	254	84	–	1	22	1	1	5	2	11	2	397
10 Övriga ärenden	1	39	57	82	38	61	60	84	40	27	43	84	57	673
Totalt	19	4 527	904	1 434	1 018	1 637	2 192	1 928	1 454	2 609	1 505	1 377	1 563	22 167

¹ Inkl. 139 författningar som kungjorts i någon annan författningssamling än SFS.

² Inkl. 2 346 nådeärenden.

³ Ärenden som inte omedelbart har offentliggjorts.

*Bilaga B 2***PM angående regeringens behandling av riksdagens skrivelser**

Vid granskning av regeringens skrivelse 1983/84:80 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen har några iakttagelser gjorts som eventuellt bör föranleda kommentar från utskottets sida.

1. Frågan om beskattning av multinationella företag

Med anledning av olika motioner i ämnet beslöt riksdagen på hösten 1970 (BeU 1970:53, rskr 345) att begära utredning angående de multinationella företagens beskattning.

Frågan berördes i företagsskatteberedningens slutbetänkande (SOU 1977:86) Beskattning av företag. Beredningen uttalade i frågan följande (s. 586):

En särskild fråga beträffande beskattning av koncerner gäller möjligheten för de s. k. multinationella företagen att med verkan i beskattningshänseende flytta vinster mellan olika nationer. Frågan har tagits upp bl. a. i en skrivelse från LO till regeringen och bereds f. n. i en särskild arbetsgrupp med företrädare för olika departement. Inom OECD förekommer också ett intensivt arbete för att söka utforma klara regler för beskattning av multinationella företag. Med hänsyn bl. a. till det anförda föreligger enligt beredningen inte tillräcklig anledning att i nu förevarande sammanhang behandla frågor rörande de multinationella företagens skatter.

I regeringens skrivelse (1983/84:80) med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser uppges att frågan alltjämt bereds inom regeringskansliet. Pågående utredningar inom bl. a. OECD och EG avvaktas.

2. Civildepartementets redovisning av regeringens behandling av riksdagsskrivelse om vissa datafrågor

Riksdagen beslöt den 20 april 1983 med anledning av proposition 1982/83:100, bil. 2 och 15 om vissa datafrågor samt om anslag till statlig rationalisering och revision m. m. (FiU 1982/83:33, rskr 247). I regeringens skrivelse (1983/84:80) med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser lämnas följande uppgifter (s. 181–182):

22. den 20 april 1983, med anledning av prop. 1982/83:100 bil. 2 och 15 om vissa datafrågor samt om anslag till statlig rationalisering och revision, m. m. (FiU 1982/83:33, rskr 247).

mom. 1–8, 10–12

Chefen för finansdepartementet beslöt den 9 maj 1983 lägga skrivelsen till handlingarna.

mom. 9

Anmäld den 9 juni 1983 (äfnr 10). Regeringen beslöt ändring i den statliga organisationen för redovisningsrevision.

mom. 13 a och e

Anmald den 9 juni 1983 (äfnr 8 och 9). Regeringen beslöt utfärda regleringsbrev för budgetåret 1983/84 avseende anslag till statlig rationalisering och revision, m. m.

mom. 13 b-d

Anmald den 22 juni 1983 (äfnr 6). Regeringen beslöt utfärda regleringsbrev för budgetåret 1983/84 avseende vissa anslag inom civildepartementets område.

Skrivelsen är därmed slutbehandlad.

Denna redovisning visar sig vid kontroll med departementet vara felaktig på flera punkter:

1. Mom. 2-7 och 10-11 skall ej föranleda behandling i regeringen.
2. Mom. 1 och 8 var vid tidpunkten för redovisningens upprättande under beredning och slutbehandlades först i samband med årets budgetproposition.
3. Finansdepartementet som erhöll kopia av riksdagsskrivelsen berördes ej av skrivelsen.
4. Mom. 12 anmälades den 9 juni 1983, då regeringen utfärdade regleringsbrev för budgetåret 1983/84.
5. Skrivelsen som helhet var ännu inte slutbehandlad då redogörelsen avgavs.

3. Markering av oavslutade riksdagsskrivelser

Vid behandlingen i utskottet av regeringens skrivelse 1983/84:80 vid ett tidigare sammanträde framhölls att det skulle underlätta studiet av skrivelsen om oavslutade ärenden markerades på särskilt sätt. Statsrådsberedningen, som sammanställer skrivelsen, har underrättats om utskottets önskemål och kommer i en eller annan form att tillmötesgå detta.

PM angående redovisning av riksdagens bemyndiganden

I samband med granskning av regeringens utövning av normgivningsmakten uttalade konstitutionsutskottet i granskningsbetänkandet KU 1979/80:50 att det vore önskvärt att samtliga bemyndiganden i normgivningshänseende som riksdagen dittills lämnat och fortsättningsvis lämnade skulle samlas, systematiseras och hållas tillgängliga på lämpligt sätt. Med hänsyn till statsrådsberedningens övergripande uppgifter inom regeringskansliet, bl. a. med gransknings- och anvisningsverksamhet, ansågs denna väl ägnad att svara för en sådan uppgift. Riksdagen beslutade att med gillande av vad utskottet anfört i bl. a. denna fråga lägga utskottets anmälan till handlingarna.

Konstitutionsutskottets uttalande har återopats i förvaltningsutredningens slutbetänkande (SOU 1983:39) Politisk styrning–administrativ självständighet. Enligt utredningen är det naturligt att all delegation av normgivningsmakt förenas dels med registerhållning hos det överlämnande organet, dels med redovisningsplikt för det mottagande organet. Den systematisering som efterlysts i konstitutionsutskottets betänkande skulle enligt förvaltningsutredningen kunna utgöra ett första steg för ett system syftande till kontroll av hur delegerade befogenheter utnyttjas.

Statsrådsberedningen (SB) påbörjade 1980 insamlandet av uppgifter från departementen. F. n. finns material för perioden 1975–1980. Materialet omfattar bemyndiganden som givits i lagform men däremot t. ex. inte avgiftsbemyndiganden om dessa lämnats i annan ordning.

Inom SB har diskuterats olika former för hur en löpande komplettering av materialet bäst skall genomföras. Det tillförlitligaste alternativet har därvid ansetts vara att arbetet utförs av eller under ledning av en rättssakkunnig i SB.

Också beträffande systematiseringen av materialet har övervägts olika alternativ. Härvid har uppkommit svårigheter att åstadkomma ett system som uppfyller såväl krav på att vara tillförlitligt och tillräckligt informativt som att det skall kunna läggas upp och föras med en rimlig arbetsinsats. Ett kronologiskt system med utgångspunkt i dagen för grundförfattnings utfärdande skulle vara det enklaste. Varje departement kan bilda en avdelning i registret. Inom avdelningen sorteras sedan lagarna i kronologisk ordning. Varje lag bildar ett uppslag. När ett nytt bemyndigande i en lag beslutats förs det på uppslaget. En ny lag bildar ett nytt uppslag.

Ett sådant register är relativt lätt att lägga upp och föra. Det kan dock bedömas få begränsat värde från informationssynpunkt. Den som söker ett visst bemyndigande får först söka rätt på uppslaget för rätt departement. Han får sedan välja ut den lag han tror ligger närmast till hands och gå igenom samtliga bemyndiganden i den lagen.

En indelning efter ämne skulle göra registret mer användbart.

Den som läser en förordning och vill hitta ett bakomliggande bemyndigande skulle således söka under det ämne som förordningen handlar om.

En nackdel är att ett sådant register skulle bli betungande att lägga upp och föra. Varje enskilt bemyndigande måste analyseras mycket noggrant. En särskild svårighet består i att skilja s. k. kvasibemyndiganden från reella bemyndiganden. Många bemyndiganden passar också in under flera ämnen och vissa ämnen är mycket omfattande. För att kunna användas på avsett sätt måste registret vara helt tillförlitligt. Detta är dock svårt att uppnå utan en mycket stor arbetsinsats från departementens och SB:s sida.

Om registret skall få ett självständigt värde synes dock en ämnesindelning vara den lämpligaste lösningen.

Med hänsyn till den arbetsinsats som sålunda krävs för att registret skall motsvara de krav som bör ställas på det för att det skall bli tillförlitligt och tillräckligt informativt har försök gjorts att förutse den praktiska nytta som registret skulle medföra.

Ett grundläggande syfte med registret är att underlätta möjligheterna till kontroll och överblick för både riksdag och regering. Beträffande värdet av registret ur denna synpunkt har det framhållits av SB att värdet av registret torde vara mera begränsat för regeringskansliets vidkommande. För ett departement som vill höra efter om det inom ett visst ämnesområde som bevakas av departementet finns ett bemyndigande, anses det ligga närmast till hands att vända sig till det egna rättssekretariatet. Också andra departement finner det nog också naturligare att vända sig direkt till det berörda departementets rättssekretariat. Däremot skulle de rättssakkunniga i SB kunna ha en viss nytta av registret i granskningsverksamheten. Det finns fortlöpande ett behov av att kontrollera om det finns något bemyndigande för regeringen att utfärda en förordning. Det åligger dock i och för sig departementet att i samband med delningen lämna SB uppgift om bakomliggande bemyndiganden.

Mot bakgrund av registrets grundläggande syfte skall det finnas tillgängligt för regering och riksdag. Departementen och riksdagen bör därför informeras om registret på lämpligt sätt. SB får utse någon i vars arbetsuppgifter det ingår att svara på frågor om vad som finns i registret, lämpligen den assistent som eventuellt skall hjälpa till att föra registret.

Det har ansetts mera tveksamt om ett register av förevarande slag vid sidan av den betydelse det kan ha i regeringskansliet och i riksdagen också kan vara av något större intresse för allmänheten och myndigheter. Den som i dag vill ta reda på om en utfärdad bestämmelse vilar på riktig konstitutionell grund kan genom det departement som utarbetat förordningen direkt få besked om vilket beslut av riksdagen som ligger till grund för förordningen.

En komplikation i detta sammanhang är att regeringen till skillnad från underlydande myndigheter har en självständig normgivningsmakt. En förordning har också inte sällan många olika konstitutionella grunder. Ibland

kan det t. o. m. finnas olika grunder för samma paragraf. Att reda ut dessa förhållanden är komplicerat och värdet skulle säkert många gånger knappast svara mot arbetsinsatsen.

Skulle registret ändå bedömas ha ett intresse för allmänheten och myndigheterna bör på lämpligt sätt informeras om att registret finns och hur man skall gå till väga för att få uppgifter från registret.

På SB:s initiativ har inom SB och konstitutionsutskottets kansli utsetts kontaktmän för samråd om det fortsatta arbetet med registret.

PM om remisser till lagrådet i 1983 års propositioner

För att avge yttrande över lagförslag skall det enligt 8 kap. 18 § regeringsformen (RF) finnas ett lagråd med domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Om lagrådets sammansättning och arbetsformer finns bestämmelser i en särskild lag om lagrådet (1979:368). Lagrådet kan bestå av högst fyra avdelningar. Regeringen bestämmer med hänsyn till arbetsbördan i lagrådet om det skall bestå av mer än en avdelning. Normalt skall varje lagrådsavdelning bestå av tre ledamöter. Såväl justitieråd som regeringsråd skall ingå i varje avdelning.

Lagrådsremiss beslutas av regeringen. Möjlighet finns också för riksdagsutskott att höra lagrådet med stöd av 4 kap. 10 § riksdagsordningen.

Vilka lagförslag som i princip bör lagrådsgranskas anges i 8 kap. 18 § RF. Yttrande bör inhämtas innan riksdagen beslutar lag som tillhör någon av följande kategorier:

1. grundlag om tryckfriheten,
2. lag om begränsning av rätten att få ta del av allmänna handlingar,
3. annan lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna,
4. lag om kommunal beskattning,
5. lag om svenskt medborgarskap och civilrättslig lag,
6. offentligrättslig lag som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden samt
7. lag om rättegången, lag om offentligrättsliga tjänstemäns rättsställning och annan lag som avses i 11 kap. RF.

Det är inte all lagstiftning enligt punkterna 1–7 som blir aktuell för granskning av lagrådet. Grundlagsregeln om när lagrådet bör höras har försetts med några undantag. För det första är regeln tillämplig bara om den föreslagna lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Är lagen inte av sådan karaktär behöver yttrande alltså inte inhämtas. Vidare kan remiss till lagrådet underlåtas om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om remissen skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. I de fall regeringen utan att ha inhämtat lagrådets yttrande föreslår riksdagen att stifta lag som tillhör någon av de ovan uppräknade kategorierna skall regeringen samtidigt redovisa skälen till att lagrådet inte har hörts. Underlåtenhet att remittera ett lagförslag till lagrådet när så bör ske påverkar inte giltigheten av den lag som blir resultatet av lagstiftningsarbetet. En domstol eller annat offentligt organ kan således inte med stöd av sin lagprövningsrätt underlåta att tillämpa en lag enbart av det skälet att förslaget till lagen inte lagrådsgranskats.

Nuvarande system för lagrådsgranskning tillkom genom lagstiftning som

har trätt i kraft den 1 januari 1980 (prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39, rskr 1978/79:359, KU 1979/80:1, rskr 1979/80:2, SFS 1979:933). Det ersatte då en ordning som hade beslutats 1971 och som innebar att det inte fanns någon skyldighet att höra lagrådet. Före 1971 hade det emellertid funnits en sådan skyldighet bl. a. när det gällde civilrättslig och straffrättslig lagstiftning.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1978/79:39), att det nya systemet för lagrådsgranskning kunde karakteriseras som ett mellanting mellan ett obligatoriskt system och ett system med en helt fakultativ granskning. Härigenom kunde enligt utskottet helt undvikas risken för att ett uteblivet hörande av lagrådet över ett förslag till en lag leder till att lagen i efterhand genom lagprövning åsidosätts i rättstillämpningen. Utskottet underströk att det alltid i sista hand ankommer på riksdagen att avgöra om lagrådet skall höras över ett lagförslag eller inte. Enligt utskottet borde det nya systemet leda till att lagrådet inom ramen för sin kapacitet får granska alla de lagförslag som behöver dess granskning men inga andra.

Inriktningen av lagrådsgranskningen regleras också i 8 kap. 18 § RF. Lagrådets uppgifter består i att undersöka hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt samt hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav. Lagrådet skall vidare överväga om förslaget är utformat så att det kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

När det gäller lagrådsgranskningens inriktning och omfattning uttalade konstitutionsutskottet i sitt nyss nämnda betänkande att förslag till nya regler för granskningen borde prövas mot bakgrund av vissa utgångspunkter om vilka i stort sett allmän enighet råder. En väsentlig sådan utgångspunkt är, anförde utskottet, att lagrådets verksamhet upplevs som ett värdefullt led i arbetet på att få fram fullgoda lagförslag. Granskningen i lagrådet har enligt utskottet setts som en garanti för att rättssäkerhetsintresset och kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet iakttas. Som en annan utgångspunkt angavs att granskningen uteslutande borde ägnas åt lagförslagens juridiska sida och sålunda aldrig omfatta deras allmänna politiska grunder. På omfattningen av lagrådsgranskningen måste enligt utskottet inverka att man inte gärna kan låta lagrådsgranskningen få ta i anspråk flera ledamöter i de högsta domstolarna än ungefär det antal som då förekom.

Lagrådet arbetade under tiden den 1 januari–den 28 februari och den 26 mars–den 18 september 1983 på två avdelningar. Under resten av året, dvs. den 1–25 mars och den 19 september–den 31 december 1983 arbetade lagrådet på tre avdelningar.

Under 1983 lämnades 127 propositioner som innehöll lagförslag. Detta innebär en minskning i förhållande till 1982 då det lämnades 157 lagpropositioner men samtidigt en återgång till 1980 och 1981 års nivå med ca 125 lagpropositioner för vardera året. Av lagpropositionerna innehöll 118 stycken lagförslag inom området för lagrådets granskning. Av 1983 års

propositioner har 44 innehållit lagförslag som har blivit föremål för lagrådets granskning, se *underbilaga 1*. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande antal under år 1972 var 15, 1973 13, 1974 10, 1975 20, 1976 11, 1977 26, 1978 21, 1979 23, 1980 37, 1981 55 och 1982 58.

I *underbilaga 2* redovisas propositioner i vilka ingår lagförslag som inte har remitterats till lagrådet och där regeringen lämnat motivering enligt någon eller några av undantagsreglerna. Förteckningen upptar 68 propositioner eller bilagedelar till propositioner. Jämförelsevis kan nämnas att motsvarande antal under 1980 uppgick till 51, 1981 60 och 1982 80. Det totala antalet fall då regeringen avstått från lagrådsgranskning under 1983 har visserligen minskat, men andelen inte granskade förslag i förhållande till det totala antalet lagpropositioner inom området för lagrådets granskning utgör – liksom 1982 – ca 60 %. Som skäl för att avstå från lagrådsremiss har i flertalet fall (57) anförts att lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet. Ärendets brådskande karaktär har som enda anledning åberopats i några fall (5). Såväl frågans beskaffenhet som att ärendet är brådskande har anförts i ett litet antal fall (3). I ett fall har redovisats som skäl att lagstiftningen inte kan anses viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. I ytterligare ett fall har såväl sistnämnda skäl som frågans beskaffenhet åberopats som anledning att underlåta lagrådsremiss. Det kan slutligen noteras att i ett fall har lagrådsremiss underlåtits därför att ”förslaget inte har sådan betydelse att lagrådsgranskning är påkallad”. Den valda formuleringen ger inte entydigt svar på om grunden för underlåten remiss är att lagförslaget inte ansetts vara av vikt för enskilda eller ur allmän synpunkt eller om lagrådets hörande ansetts sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet.

Ett lagförslag, proposition 1982/83:50 om löntagarfonder, har remitterats till lagrådet, varvid i propositionen anmärkts att innehållet i ett av lagförslagen (lagen om allmän försäkring) inte i och för sig är av sådan karaktär att lagrådets yttrande bör inhämtas, men att det likväl synes lämpligt att lagrådet granskar också detta lagförslag, eftersom yttrande skall inhämtas över huvuddelen av lagstiftningen om löntagarfonder. Samtidigt uttalades i propositionen att granskningen företrädesvis borde avse vissa paragrafer. I samband med tillkomsten av det nu gällande systemet för lagrådsgranskning uttalades att det nya systemet borde leda till att lagrådet inom ramen för sin kapacitet får granska alla de förslag som behöver dess granskning men inga andra. Föredraganden anförde dock i propositionen att en begränsning av en lagrådsremiss bör kunna ske bl. a. om remissen avser ett lagförslag som faller utanför det i RF angivna granskningsområdet men även därför att en lagrådsgranskning av just vissa delar av ett lagförslag framstår som särskilt angelägen (prop. 1978/79:195 s. 49).

Vid årets granskning har också påträffats ett antal propositioner eller bilagedelar till propositioner med lagförslag som kan bedömas gälla ämnen som anges i 8 kap. 18 § RF utan att lagrådet hörts eller motivering varför så ej

skett lämnats. Vilka dessa lagförslag är framgår av *underbilaga 3*. Förteckningen upptar 6 propositioner eller bilagedelar. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande antal under 1980 var 15, 1981 5 och 1982 3. I samtliga nu ifrågavarande lagförslag rör det sig om lagändringar av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande måste anses sakna betydelse.

Förfarandet vid lagrådsgranskningen

Vid 1982 års granskning ägnades särskild uppmärksamhet åt förfarandet i samband med lagrådsgranskningen. Därvid gjordes en undersökning rörande omfattningen av s. k. underhandsföredragning, dvs. föredragning som sker innan remissen formellt färdigställts och expedierats från regeringskansliet samt i vad mån ändringar sker vid sådan föredragning. Undersökningen visade att underhandsföredragningar förekommit i betydande omfattning under 1981 och 1982. Utskottet uttalade mot bakgrund av de gjorda iakttagelserna att det fanns anledning att understryka vikten av att underhandsföredragning undviks. (I en bilaga till 1982 års granskningsbetänkande, KU 1982/83:30, bilaga 4 B, lämnades också en redogörelse för vissa tidigare uttalanden och anvisningar angående förfarandet vid lagrådsgranskningen.)

Även vid årets granskning har en undersökning gjorts angående förekomsten av underhandsföredragning i lagrådet. I en särskild *underbilaga 4* till denna promemoria har gjorts en sammanställning över sådana lagrådsremisser som börjat föredras innan remissen expedierats. Sammanställningen upptar 9 lagrådsremisser. Detta motsvarar något mindre än 20 % av samtliga under 1983 avlämnade lagrådsremisser (51). Motsvarande uppgifter för 1981 och 1982 var totalt 33 lagrådsremisser för vardera året eller något mer än hälften av alla avlämnade remisser. Underhandsföredragningen har därmed minskat avsevärt under 1983.

Samtliga fall då föredragningen påbörjats före det remissen formellt har inkommit till lagrådet har tagits med i sammanställningen. I några fall (2) har dock föredragningen påbörjats så kort tid innan remissen formellt kommit lagrådet till handa att man kan utgå från att remisserna färdigställts för expedition samtidigt som föredragningen påbörjats. Således har i två fall remiss kommit in till lagrådet på föredragningens andra dag. I flertalet fall har remissen formellt inkommit till lagrådet inom någon vecka (6-8 dagar) från det föredragning påbörjats. I ett fall inkom den formella remissen 13 dagar efter det att lagrådet hade börjat behandla ärendet. Vid 1982 års granskning avseende åren 1981 och 1982 förekom fem resp. ett fall där underhandsföredragning påbörjats omkring tre veckor eller längre tid för det remissen formellt inkommit. Någon sådan tidsskillnad mellan föredragning och formellt inkommen remiss har inte konstaterats för 1983.

I två fall under 1983 har föredragning påbörjats i lagrådet, innan det förelegat formellt beslut i regeringen att inhämta lagrådets yttrande. Det har emellertid endast varit fråga om någon dags förskjutning. En undersökning

av förhållandena under 1981 och 1982 visar att föredragning påbörjats före regeringsbeslut i sex fall 1981 och fyra fall 1982. Även vid dessa tillfällen var det fråga endast om någon dags förskjutning, i några fall dock upp till sex och tio dagar.

Vid en översiktlig genomläsning av lagrådets yttranden har påträffats några anteckningar med innebörd att föredragning till stor del ägt rum innan lagförslagen fått sin slutliga utformning och att lagrådet kommit med ändringsförslag av i huvudsak lagteknisk och redaktionell natur som beaktats vid den slutliga utformningen av remissen. Sådana anteckningar har skett i två av lagrådsprotokollen avseende 1983 års remisser (prop. 1982/83:102 om tillfällig vinstskatt och prop. 1982/83:157 om följdlagstiftning till inkomstskattereformen, m. m.). Motsvarande anteckningar skedde i fem av lagrådsprotokollen avseende 1981 års remisser och i sju protokoll avseende remisserna för 1982.

I remissyttrandet över förslaget om tillfällig vinstskatt anförde lagrådet vidare att de remitterade förslagen inte varit föremål för sådan remissbehandling som avses i 7 kap. 2 § RF. Lagrådet ansåg sig därför ha haft begränsade möjligheter att bedöma frågan om lagstiftningens praktiska konsekvenser och tillämpning som avses i 8 kap. 18 § tredje stycket 4. och 5. RF. Att lagförslagen inte varit föremål för sedvanlig remissbehandling har redan varit föremål för konstitutionsutskottets behandling i ett yttrande till skatteutskottet 1983 (KU 1982/83:8 y). En motsvarande anteckning om att lagrådets granskning försvårats därför att ett lagförslag inte varit föremål för sedvanlig remissbehandling enligt 7 kap. 2 § RF förekom även i lagrådets yttrande över lagförslagen om avverkningskonto m. m., vilka sedermera resulterade i proposition 1982/83:145 om vissa skogspolitiska åtgärder, m. m.

Underbilaga 1

Under år 1983 till riksdagen avlämnade propositioner som innehåller lagförslag som har granskats av lagrådet

- Prop. 1982/83:84 med förslag till lag om ändring i lagen (1980:865) mot skatteflykt, m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:85 om ändring i brottsbalken, m. m. (villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m. m.) (justitiedepartementet)
Anm. Vissa delar ej remitterade men motiverade.
- Prop. 1982/83:86 om ändring i utsökningsbalken (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:87 om vattenföroreningsavgift (kommunikationsdepartementet)
- Prop. 1982/83:89 om ändring i brottsbalken, m. m. (förverkande av knivar m. m. till förebyggande av våldsbrott) (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:91 om ändringar i utlämningslagstiftningen och den nordiska verkställighetslagstiftningen (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:93 om ändring i brottsbalken, m. m. (förvandling av böter) (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:94 om ändrade regler för beskattning av näringsbidrag, m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:102 om tillfällig vinstskatt (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:105 med förslag till lag om ändring i taxeringslagen (1956:623) (finansdepartementet)
Anm. Vissa delar ej granskade men motiverade.
- Prop. 1982/83:107 om ändring i trafikskadelagen (1975:1410) (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:114 om ändring i lagen (1960:331) om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar, m. m. (jordbruksdepartementet)
- Prop. 1982/83:117 om erkännande och verkställighet av österrikiska domar på privaträttens område (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:126 om underrätternas sammansättning m. m. (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:134 med förslag till åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmål (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:135 om jordbrukets kapitalförsörjning (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:137 om radiotidningar, m. m. (utbildningsdepartementet)

- Prop. 1982/83:139 om likvidation av aktiebolag, m. m. (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:141 om ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64) (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:144 om utvidgning av skattskyldigheten i Sverige för aktievinster, m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:145 om vissa skogspolitiska åtgärder, m. m. (jordbruksdepartementet)
- Anm. I lagrådsremissen ingick ett förslag till lag om inbetalning på avverkningskonto, vilket förslag emellertid inte ledde till en proposition till riksdagen.
- Prop. 1982/83:146 om ändring i 12 kap. 15 § jordabalken (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:153 om ändrade regler om förvärv av hyresfastigheter, m. m. (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:157 om följdlagstiftning till inkomstskattereformen (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:159 om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1) m. m. (begränsning av redares ansvar, befordran av passagerare) (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:163 med förslag till lag med vissa bestämmelser om larmanläggningar, m. m. (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:165 om verkställighet av avgöranden om vårdnad eller umgänge m. m. (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:170 om vissa ändringar i reglerna om uppbörd av arvs- och gåvoskatt, m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:172 med förslag till lag om bekämpande av salmonella hos djur (jordbruksdepartementet)
- Prop. 1982/83:177 om bestämmelser som begränsar småhus- och lägenhetsägarnas uppgifts- och avgiftsskyldighet (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:1 om mönstring av sjömän (kommunikationsdepartementet)
- Prop. 1983/84:16 om fastighetsmäklare (justitiedepartementet)
- Prop. 1983/84:17 om lag med anledning av Sveriges tillträde till konventionen den 6 april 1974 om en uppförandekod för linjekonferenser (kommunikationsdepartementet)
- Prop. 1983/84:23 om rätten till offentlig försvarare (justitiedepartementet)
- Prop. 1983/84:30 om allemanssparandet (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:36 med förslag till lag om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m. m. (utrikesdepartementet)
- Prop. 1983/84:50 om löntagarfonder (finansdepartementet)
- Anm. Vissa delar ej granskade men motiverade.

- Prop. 1983/84:58** om ändringar i taxeringsförfarandet m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:60** med förslag till ny lagstiftning på kärnenergiområdet (industridepartementet)
- Prop. 1983/84:63** om förlustavdrag vid ägarskifte (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:67** om ändrade beskattningsregler för realisationsvinster på bostadsrätter (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:71** om nya förfaranderegler för punktskatter och prisregleringsavgifter (finansdepartementet)
Anm. Vissa delar ej remitterade men motiverade.
- Prop. 1983/84:78** om ändringar i rättegångsbalken m. m. (justitiedepartementet)
- Prop. 1983/84:91** om försök med kabelsändning av satellitprogram (utbildningsdepartementet)

Underbilaga 2

**Propositioner som innehåller lagförslag med motivering enligt 8 kap. 18 §
regeringsformen varför lagrådets yttrande inte inhämtats**

- Prop. 1982/83:81 om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Italien (budgetdepartementet)
- Prop. 1982/83:82 om höjning av skatten på tobak (budgetdepartementet)
- Prop. 1982/83:83 om ändring i skatteregisterlagen (1980:343) m. m. (budgetdepartementet)
- Prop. 1982/83:85 om ändring i brottsbalken m. m. (villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m. m.) (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:95 Anm. Vissa delar remitterade till lagrådet.
med förslag till lag om ändring i lagen (1982:691) om skatt på vissa kassetband (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:96 om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Bangladesh (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:99 om ändring i lagen (1957:262) om allmän energiskatt (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1983/84 (bil. 5 utrikesdepartementet, bil. 10 utbildningsdepartementet, bil. 14 industridepartementet)
- Prop. 1982/83:104 om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, m. m. (utrikesdepartementet)
- Prop. 1982/83:105 med förslag till lag om ändring i taxeringslagen (1956:623) (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:109 Anm. Vissa delar remitterade till lagrådet.
om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Japan (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:111 om viss följdlagstiftning till hälsoskyddslagen (socialdepartementet)
- Prop. 1982/83:112 med förslag till lag om förbud under viss tid mot nybyggnad av djurstallar för nötkreatur, svin och fjäderfä (jordbruksdepartementet)
- Prop. 1982/83:113 om verksamheten vid statens industriverk, m. m. (industridepartementet)
- Prop. 1982/83:115 om förbättrade förmåner åt värnpliktiga m. fl. (försvarsdepartementet)
- Prop. 1982/83:122 om ändring i läkemedelsförordningen m. m. (socialdepartementet)
- Prop. 1982/83:127 om vissa administrativa frågor inom den allmänna försäkringen m. m. (socialdepartementet)

- Prop. 1982/83:128 om ändring i lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som begåtts utomlands (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:133 om ändring i aktiefondslagen (1974:931) (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:136 om ändring i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:142 om godkännande av 1983 års internationella kaffeavtal, m. m. (utrikesdepartementet)
- Prop. 1982/83:143 om ändrad indelning av försvarsmaktens personal m. m. (försvarsdepartementet)
- Prop. 1982/83:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1983/84, m. m. (kompletteringsproposition) (bil. 1) (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:154 om ändring i lagen (1980:2) om finansbolag m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m. m. (justitiedepartementet)
- Prop. 1982/83:161 om ändring i civilförsvarslagen (1960:74) (försvarsdepartementet)
- Prop. 1982/83:166 om inskränkt skattskyldighet för Alva och Gunnar Myrdals stiftelse m. fl. (finansdepartementet)
- Prop. 1982/83:167 om ändring i byggnadslagen (1947:385 m. m.) (bostadsdepartementet)
- Prop. 1983/84:2 om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Sri Lanka (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:3 om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater beträffande skatter på kvarlåtenskap, arv och gåva (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:5 om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige samt Storbritannien och Nordirland (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:7 om ändring i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. (justitiedepartementet)
- Prop. 1983/84:18 om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Luxemburg (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:19 om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:22 om ändring i lagen (1977:975) med tulltaxa (utrikesdepartementet)
- Prop. 1983/84:28 om beskattningen av energi (industriedepartementet)
- Prop. 1983/84:33 om ändring i utskökningsbalken (justitiedepartementet)
- Prop. 1983/84:37 om höjning av skatterna på drycker och tobak, m. m. (finansdepartementet)

- Prop. 1983/84:38 med förslag till lag om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift i Norrbottens län, m. m. (industridepartementet)
- Prop. 1983/84:39 om ändring i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:40 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m. (bil. 5 finansdepartementet, bil. 7 jordbruksdepartementet, bil. 9 bostadsdepartementet)
- Prop. 1983/84:43 om fortsatt giltighet av lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:44 om höjning av Sveriges allmänna hypoteksbanks grundfond m. m. och om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:45 om ändring i lotterilagen (1982:1011) (utbildningsdepartementet)
- Prop. 1983/84:46 om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare (arbetsmarknadsdepartementet)
- Prop. 1983/84:48 om ändringar i beskattningen av realisationsvinster på börsaktier, m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:50 om löntagarfonder (finansdepartementet) (lagen om allmän försäkring m. m.)
Anm. Vissa delar remitterade till lagrådet.
- Prop. 1983/84:51 om fortsatt giltighet av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (arbetsmarknadsdepartementet)
- Prop. 1983/84:53 om ändring i lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929 (justitiedepartementet)
- Prop. 1983/84:55 om immunitet och privilegier samt kostnader för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmskonferensen) (utrikesdepartementet)
- Prop. 1983/84:57 om fortsatt giltighet av lagen (1952:98) med vissa bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (justitiedepartementet)
- Prop. 1983/84:59 om försök med uppdelning av krigsförbandsövningar inom armén (försvarsdepartementet)
- Prop. 1983/84:61 angående en ny import- och exportreglering (utrikesdepartementet)
- Prop. 1983/84:62 om fortsatt stöd för åtgärder för att ersätta olja m. m. samt för investeringar inom energiområdet (industri-departementet)

- Prop. 1983/84:64 om vissa ändringar i företagsbeskattningen (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:65 om vissa yrkestrafikfrågor m. m. (kommunikationsdepartementet)
- Prop. 1983/84:68 om vissa avdrag för intäkternas förvärvande, m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:69 om basenheten för åren 1984 och 1985 (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:71 om nya förfaranderegler för punktskatter och prisregleringsavgifter (finansdepartementet)
Anm. Vissa delar remitterade till lagrådet.
- Prop. 1983/84:73 om en reformering av efterlevandepensioneringen m. m. (socialdepartementet)
- Prop. 1983/84:75 om konkursneutral redovisning av mervärdeskatt m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:76 om vissa livsmedelspolitiska frågor (jordbruksdepartementet)
- Prop. 1983/84:82 om beskattningen av trygghetsförsäkringar för yrkesfiskare m. m. (finansdepartementet)
- Prop. 1983/84:83 om ändring i giftermålsbalken (civildepartementet)

Underbilaga 3

Propositioner med lagförslag i ämne som avses i 8 kap. 18 § regeringsformen beträffande vilka lagrådets yttrande inte inhämtats och motivering varför så ej skett inte lämnats

- | | |
|-------------------|--|
| Prop. 1982/83:100 | med förslag till statsbudget för budgetåret 1983/84 |
| bilaga 10 | (utbildningsdepartementet), förslaget till lag om ändring i lagen (1978:478) om avgift för innehav av TV-mottagare |
| bilaga 12 | (arbetsmarknadsdepartementet), förslaget till lag om ändring i lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling |
| Prop. 1982/83:121 | om fortsatt valutareglering (finansdepartementet), förslaget till lag om tillämpning av valutalagen (1939:350) |
| Prop. 1982/83:132 | om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner (civildepartementet), förslaget till lag om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner |
| Prop. 1982/83:173 | om godkännande av konvention om upprättande av den europeiska telesatellitorganisationen Eutelsat med därtill anslutande driftöverenskommelse, m. m. (kommunikationsdepartementet), förslaget till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall |
| Prop. 1982/83:174 | om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m. m. (socialdepartementet), förslaget till lag om ändring i lagen (1982:177) om ändring i lagen (1963:251) om behörighet att utöva tandläkaryrket |

Underbilaga 4

Under 1983 beslutade lagrådsremisser som börjat föredras i lagrådet innan remissen överlämnats

Förslag som lagrådsremissen avser	regeringsbeslut	föredragning i lagrådet påbörjad	ärendet inkom till lagrådet	lagrådets yttrande
Ändring i utskökningsbalken (justitiedepartementet; prop. 1982/83:86)	13/1	11/1	14/1	14/1
Lag om tillfällig vinstskatt (finansdepartementet; prop. 1982/83:102)	20/1	20/1	2/2	4/2
Förslag till lag om inbetalning på avverkningskonto (jordbruksdepartementet) Förslaget ledde ej till prop. om avverkningskonto men väl till förslag om andra skogspolitiska åtgärder (prop. 1982/83:145)	10/2	10/2	18/2	1/3
Förslag till lag om följdlagstiftning till inkomstskattereformen, m. m. (finansdepartementet; prop. 1982/83:157)	3/3	8/3	15/3	17/3
Förslag till lag med vissa bestämmelser om larmanläggningar (justitiedepartementet; prop. 1982/83:163)	10/3	17/3	18/3	22/3
Förslag till lag om utvidgning av skattskyldigheten i Sverige för aktievinster m. m. (finansdepartementet; prop. 1982/83:144)	17/3	22/3	28/3	28/3
Förslag till lag om nya förfaranderegler för punktskatter och prisregleringsavgifter (finansdepartementet; prop. 1983/84:71)	21/4	16/5	17/5	30/9
Förslag till lag om bestämmelser som begränsar småhus- och lägenhetsägarnas uppgifts- och avgiftsskyldighet, m. m. (finansdepartementet; prop. 1982/83:177)	19/5	18/5	25/5	27/5
Förslag till lag om en ny plan- och bygglag m. m. (bostadsdepartementet; prop. ännu ej avlämnad i april 1984)	20/10	8/11	14/11	yttrande ej avlämnat i april 1984

*Bilaga B 5***PM angående propositionsavlämnandet under år 1983****Antal propositioner**

våren	98
hösten	87
	185

Anm. Antalet vårpropositioner är mycket litet jämfört med genomsnittet 1971–1982 som är ca 120. Under de senaste fem åren var genomsnittet vårpropositioner 127.

Anhopningen**Sista veckan av resp. propositionstid**

4–10/3	11
25–31/3	17
	28

Anm. Detta är en förhållandevis liten andel av vårens propositioner som avlämnats under sista veckan av resp. propositionstid, eller 28 %. Genomsnittet under 1971–1982 var ca 39 %. Emellertid är redan drygt 1/4 under sista veckan en ur arbetssynpunkt besvärande anhopning, men tidigare siffror är ju orimliga.

Sista dagen

Endast fem propositioner (ca 5 %) avlämnades den 10 eller den 31 mars vilket är en synnerligen låg siffra. Under 1982 var andelen ca 20 % och genomsnittet för 1971–1982 är ca 15 %. 1983 var alltså ett bra år i detta hänseende.

Försening i förhållande till statsrådsberedningens förteckningar.

Betr. våren 1983

total försening	607 dagar
genomsnittlig försening	17 dagar
variation mellan	1–80 dagar

Betr. hösten 1983

total försening	488 dagar
genomsnittlig försening	13 dagar
variation mellan	1–58 dagar

Anm. Den genomsnittliga förseningen – ett mått som säger mer än summa förseningsdagar – var våren 1983 avsevärt mycket bättre än 1982 då den var 22 dagar. Genomsnittet 1971–1982 är ca 16 dagar.

Talmannen avlät i november 1983 skrivelse till statsrådet Ingvar Carlsson (underbilaga 1).

I ny skrivelse (underbilaga 2) har talmannen framfört synpunkter beträffande propositionsavlämnandet under 1984.

Underbilaga 1

1982-11-23

SVERIGES RIKSDAG

Talmannen

Broder,

De i höstens propositionsförteckning angivna tiderna för avlämnande av propositioner har genomgående kunnat hållas och åtskilliga propositioner har till och med avlämnats före beräknad tidpunkt. Samtidigt som jag med tillfredsställelse konstaterar detta vill jag aktualisera frågan om propositions-avlämnandet under våren 1983.

Riksmötet skall som bekant avslutas senast den 31 maj men kan om synnerliga skäl föreligger förlängas, dock längst t. o. m. den 15 juni. Under de första åren efter det denna möjlighet till förlängning införts utnyttjades den i mycket begränsad utsträckning och endast efter en ingående prövning av skälen. Så småningom har det emellertid kommit att betraktas som naturligt att även början av juni månad tas i anspråk för riksdagsarbetet, och riksmötets avslutning har alltmer förskjutits mot den i författningen angivna yttersta gränsen, den 15 juni. Denna utveckling är i många avseenden olycklig.

Enligt föreliggande planer skall riksmötet 1983/84 hållas i byggnaderna på Helgeandsholmen. Överflyttningen, som blir komplicerad och tidskrävande, sker för vissa enheter redan i april 1983, och den huvudsakliga inflyttningen påbörjas i juni månad. Detta förhållande utgör enligt min mening en ytterligare anledning att nu göra ett försök att återgå till den ordning som författningen enligt är den normala, nämligen att riksmötet avslutas senast den 31 maj. Om detta skall bli möjligt krävs kraftfulla insatser av både riksdag och regering.

En nödvändig förutsättning är att riksdagsordningens tidsfrister för avlämnande av propositioner hålls. För att riksdagsarbetet skall kunna bedrivas snabbt och effektivt är det vidare ytterst angeläget att propositionerna fördelas över hela sessionen och inte koncentreras till de i riksdagsordningen särskilt angivna tidpunkterna, den 10 och 31 mars. Speciell betydelse för riksmötets längd har givetvis kompletteringspropositionen som, om hinder ej möter, skall avlämnas före utgången av april månad. Kompletteringspropositionen har under de senaste riksmötena avlämnats den 28 eller 29 april.

Jag vore tacksam om Du ville medverka till att propositionerna avlämnas i sådan tid att riksmötet 1982/83 kan avslutas senast den 31 maj.

Med hälsningar

Ingemund Bengtsson

Statsrådet Ingvar Carlsson

Underbilaga 2

1984-02-13

SVERIGES RIKSDAG

Talmannen

Broder,

I brev till Dig den 23 november 1982 bad jag om Din medverkan till att propositioner avlämnades i sådan tid att riksmötet kunde avslutas tidigare än under de närmast föregående åren. Resultatet av denna vädjan blev mycket gott. Avslutningen skedde den 3 juni, alltså nio dagar tidigare än 1982.

Nu måste jag tyvärr åter föra propositionsavlämnandet på tal. Av de 14 propositioner, som enligt statsrådsberedningens förteckning hittills skulle ha avlämnats till riksdagen, väntar vi alltjämt på 8. Utskotten har vidare inhämtat från respektive departement att riksdagen även i fortsättningen måste räkna med åtskilliga förseningar och framför allt att det blir en anhopning av propositioner vid de i riksdagsordningen särskilt angivna tidpunkterna, den 10 och 31 mars. Sex utskott har av dessa skäl meddelat att risk föreligger att något ärende kan komma att bordläggas så sent att kammarbehandlingen sker första veckan i juni. Jordbruksutskottet anger att även veckan efter pingst, dvs. den 12–15 juni, kan behöva tas i anspråk för kammarsammanträden.

Mot bakgrunden av dessa alarmerande rapporter har talmanskonferensen den 8 februari uttalat att utskotten måste inrikta sin planering på att årets riksmöte skall kunna avslutas allra senast fredagen den 8 juni, dagen före pingstafton. Det förutsätter emellertid att propositionerna inte fördröjs. Speciell uppmärksamhet måste ägnas åt kompletteringspropositionen och den proposition som föranleds av överläggningarna om de nya jordbrukspriserna under budgetåret 1984/85.

Jag är därför tacksam om Du även i år ville medverka till att propositionerna tillställs riksdagen utan försening och i görligaste mån fördelas över hela perioden för propositionsavlämnande.

Med vänlig hälsning
Ingemund Bengtsson

Statsrådet Ingvar Carlsson

*Bilaga B 6***PM angående utgivningen av Svensk författningssamling**

Bestämmelser om kungörande av vissa lagar och vissa andra författningar finns bl. a. i 8 kap. 19 § regeringsformen (RF), i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (omtryckt i SFS 1982:1254) och i författningssamlingsförordningen (1976:725, omtryckt 1977:952).

Enligt 8 kap. 19 § RF skall beslutad lag utfärdas av regeringen utan dröjsmål och kungöras så snart det kan ske. Även förordningar skall kungöras så snart det kan ske, om inte annat föreskrivs i lag.

Lagen om kungörande av lagar och andra författningar är tillämplig på författning som beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller myndighet under riksdagen eller regeringen. Enligt 3 § skall för kungörande av författningar finnas SFS, Svenska kyrkans författningssamling, författningssamlingar för centrala myndigheter, författningssamlingar för riksdagens förvaltningskontor och för förvaltningsmyndigheter under riksdagen och en författningssamling för varje län. Författning som utfärdats av regeringen skall enligt 4 § första stycket i princip kungöras i SFS. Om det blir lättare att överblicka författningsmaterialet eller andra särskilda skäl föreligger, får regeringen enligt 4 § andra stycket bestämma att en viss regeringsförfattning skall kungöras i någon annan angiven författningssamling. Genom ett tillägg som beslutats våren 1980 (prop. 1979/80:120, KU 1979/80:47, rskr 1979/80:271, SFS 1980:153) får regeringen, om synnerliga skäl föreligger, bestämma att en sådan författning skall kungöras i någon annan angiven publikation. Utskottet underströk i sitt betänkande vikten av att denna möjlighet tillämpas synnerligen restriktivt. Enligt 4 § tredje stycket kan regeringen, om utomordentliga förhållanden gör det påkallat, bestämma att en viss författning skall kungöras på annat sätt än som anges i första stycket, t. ex. genom att tas in i en publikation som inte har karaktären av författningssamling eller genom meddelanden i radio och TV. Med utomordentliga förhållanden menas krig, arbetskonflikt eller andra extraordinära situationer som gör det omöjligt att få en författning utgiven i vanlig ordning (prop. 1975/76:112 s. 71). Enligt 13 § skall av författning framgå när den träder i kraft.

Närmare bestämmelser om kungörande i SFS och andra författningssamlingar finns i författningssamlingsförordningen. Enligt 4 § förordningen utkommer SFS varje vecka, om inte särskilda skäl föranleder annat. Om regeringen har utnyttjat sin möjlighet att kungöra författning i annan författningssamling än SFS eller i någon annan publikation, skall enligt 5 § en notis om detta införas i SFS så snart det lämpligen kan ske.

Utredningen om författningspublicering föreslog i sitt betänkande (SOU 1970:48) Svensk Författningssamling att i lagen om kungörande av lagar och andra författningar skulle tas in en bestämmelse av innebörd att författning,

om inte annat framgick av den, skulle träda i kraft två veckor efter det att den getts ut från trycket. Departementschefen (prop. 1975/76:112) framhöll emellertid att det i författningar som tas in i SFS regelmässigt på något sätt anges när författningen träder i kraft. Den fyraveckorsregel som gällde då ingen annat angavs hade enligt departementschefen spelat ut sin roll och borde därför upphävas. I stället borde med avseende på alla författningar föreskrivas i lag att det skall framgå av författningen när den träder i kraft. En sådan ordning var enligt departementschefen väl motiverad från rättssäkerhetssynpunkt.

Vid riksdagsbehandlingen underströks i flera motioner vikten av att en författning kan nå sina adressater i god tid före ikraftträdandet. Med anledning härav uttalade konstitutionsutskottet (KU 1975/76:51 s. 8) följande:

Utskottet kan instämma med motionärerna när det gäller vikten av att planeringen av författningsutgivningen sker med beaktande av informationsfrågorna. Som allmän riktlinje bör härvid gälla att en författning skall träda i kraft först efter erforderligt rådrum för information om författningens innehåll m. m. Utskottet förordar att planeringen av arbetet med nya lagar och andra författningar sker med utgångspunkt i att om möjligt minst fyra veckor bör förflyta mellan en författnings kungörande och dess ikraftträdande. Är detta ogörligt bör helst åtminstone två veckor skilja kungörandet och ikraftträdandet. Kortare tid än en vecka bör endast kunna komma i fråga i undantagsfall. Till de absoluta minimikraven hör att en författning skall kungöras på ett sådant sätt att möjlighet föreligger för envar som berörs av författningen att ta del av författningens innehåll innan den träder i kraft.

Vad utskottet sålunda uttalat gav riksdagen regeringen till känna (rskr 1975/76:362).

Statsrådsberedningen har i en den 6 december 1976 dagtecknad promemoria om rutinerna vid handläggningen av regeringsärendena m. m. beträffande ikraftträdandetiden förklarat sig förorda att den då gällande allmänna minimitiden av en vecka mellan kungörandet (dvs. utkomstdagen från trycket) och ikraftträdandet förlängs med en vecka och samtidigt understrukt att denna "tvåveckorsfrist" skall anses som en minimitid. Om möjligt borde tiden vara längre och – liksom hittills – ikraftträdandet sättas till en bestämd dag.

I 1976/77 års granskningsbetänkande (KU 1976/77:44) framhöll utskottet att behovet av information om en författning självfallet varierade beroende på ämnet för författningen. Så t. ex. pekade utskottet på att s. k. beredskapslagar, t. ex. förordnande om prisstopp, för att vara effektiva måste ges omedelbar verkan och att detsamma ibland kunde vara förhållandet med skattelagstiftning. I vissa fall var vidare informationsfaktorn mindre betydelsefull. Detta var t. ex. fallet med ändringar i verksinstruktioner och liknande förordningar. Utskottet underströk slutligen vikten av att en så obestämd ikraftträdandebestämmelse som att frågan överlämnas till regeringens

avgörande inte kom till användning annat än i undantagsfall och när det av alldeles speciella skäl var motiverat.

I 1977/78 års granskningsbetänkande (KU 1977/78:35) konstaterade utskottet bl. a. att den av statsrådsberedningen rekommenderade tvåveckorsfristen mellan utgivning och ikraftträdande hade iakttagits för merparten av författningarna. Drygt 20 % av författningarna hade dock utkommit kortare tid än en vecka före ikraftträdandet. Detta föranledde utskottet att understryka vikten av att informationskravet tillgodosågs genom att erforderlig tid fick förflyta mellan utgivningen och ikraftträdandet.

I 1978/79 års granskningsbetänkande (KU 1978/79:30) noterade utskottet att nästan en fjärdedel av författningarna utkommit från trycket så sent som sju dagar eller kortare tid före ikraftträdandet. Detta kunde enligt utskottet inte anses tillfredsställande. Utskottet förutsatte att man inom regeringsskansliet skulle öka ansträngningarna att följa de rekommendationer som år 1976 utfärdats av statsrådsberedningen, nämligen att en tidsrymd av två veckor mellan utkomstdagen och ikraftträdandet i princip skall betraktas som en minimitid.

I 1979/80 års granskningsbetänkande (KU 1979/80:50) konstaterade utskottet att någon förbättring inte skett i förhållande till föregående år när det gäller antalet författningar som utkommit från trycket senare än sju dagar före ikraftträdandet. Av 1 212 publicerade författningar hade 405 utkommit senare än två veckor före ikraftträdandet. Omkring 280 av dessa eller närmare en fjärdedel av det totala antalet hade utkommit sju dagar före ikraftträdandet eller senare. Utskottet underströk därför ånyo kraftigt vikten av att i princip minst två veckor får förflyta mellan en författnings publicering och dess ikraftträdande. Vid granskningen hade vidare noterats några fall där det inte framgick när författningen träder i kraft. Utskottet framhöll med anledning härav det angelägna i att beträffande samtliga författningar iakttas bestämmelsen om att det skall framgå av en författning när den träder i kraft.

I 1980/81 års granskningsbetänkande (KU 1980/81:25) konstaterade utskottet att någon nämnvärd förbättring inte skett i förhållande till föregående år när det gäller författningar som kommit ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. Av 1 143 utgivna författningar hade 349 utkommit från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. Av nämnda författningar hade ca 240 utkommit sju dagar före ikraftträdandet eller senare. Rättschefen i statsrådsberedningen påpekade i samband med granskningen att det beträffande författningar som varit beroende av riksdagsbeslut i många fall inte varit möjligt att utfärda författningen med större tidsmarginal i förhållande till ikraftträdandet beroende på att riksdagens beslut kommit alltför sent. Utskottet noterade med anledning av påpekandet att det bland de 349 författningar som utkommit senare än två veckor före ikraftträdandet fanns 97 lagar och 47 förordningar beträffande vilka hänvisning skett till riksdagsbeslut. Utskottet uttalade vidare att det inom regeringskansliet borde göras ökade ansträngningar för att minska

förseningen i författningsutgivningen samt att det av rättschefen i statsrådsberedningen gjorda påpekandet skulle tas upp i kommande års granskning. Utskottet underströk därvid att denna fråga i hög grad hängde samman med tidsplaneringen av propositionsavlämnandet.

I 1981/82 års granskningsbetänkande (KU 1981/82:35) anförde utskottet bl. a. följande.

Utskottet konstaterar att det inte skett någon förbättring i förhållande till föregående år när det gäller antalet författningar som kommit ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. Av de 1 374 författningar som publicerats i SFS under 1981 har 426 utkommit senare än två veckor före ikraftträdandet. Bland dessa författningar finns 137 lagar. Utskottet har inte underlag för en bedömning i vilken utsträckning förseningarna i dessa fall kan bero på förseningar i riksdagsarbetet eller på för sent propositionsavlämnande. Flertalet av författningarna är dock förordningar som regeringen utfärdat. Enligt utskottets mening kan i detta hänseende förbättringar i författningsutgivningen uppnås genom ökade ansträngningar inom regeringskansliet.

I ett par fall har konstaterats att det inte av författningen framgått när den träder i kraft. Utskottet vill därför på nytt erinra om att det alltid av en författning skall framgå när den träder i kraft.

Under 1983 publicerades 1 127 författningar i SFS. Av *underbilaga* till denna PM framgår vilka författningar som utkommit senare än två veckor före ikraftträdandet. Bilagan upptar 446 författningar. Omkring 230 av dessa utkom sju dagar eller kortare tid före ikraftträdandet eller efter denna tidpunkt.

Bland de författningar som utkommit senare än två veckor före ikraftträdandet finns 152 lagar. Utfärdande och tryckning av flertalet av dessa lagar kan antas ha skett så snabbt som det varit praktiskt möjligt. I ett fall föreligger dock en avsevärd fördröjning. Det gäller lagen (1983:11) om ändring i lagen (1979:54) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder. Riksdagsskrivelsen (1981/82:269) av den 5 maj 1982 expedierades påföljande dag. Lagen utfärdades emellertid först den 5 januari 1983, varvid angavs att den skulle träda i kraft en vecka efter den dag då den utkommit från trycket. Författningen kom ut från trycket den 25 januari 1983.

Antalet regeringsförfattningar som under 1983 utkommit senare än två veckor före ikraftträdandet uppgår till 294.

Hänvisning till riksdagsbeslut har skett i 77 fall. Därutöver torde ett relativt stort antal förordningar ha anknytning till riksdagsbeslut utan att detta framgår av hänvisning. Antalet förordningar som utkommit från trycket samma dag som lag i samma ämne, utan att hänvisning gjorts till riksdagsbeslut, och där ett direkt samband mellan lagen och förordningen således kan antas föreligga, uppgår till ca 25. Bland övriga ca 200 förordningar förekommer sådana beslut av regeringen där det ofta inte varit möjligt att

iaktta särskilda tidsfrister för ikraftträdandet, t. ex. förordningen om prisstopp och storleken av det s. k. basbeloppet.

Beträffande tre författningar, förordningen 1983:479 om militär medverkan i civil verksamhet, förordningen 1983:480 om rikets indelning i militär- och civilområden m. m. samt förordningen 1983:481 om vad som avses med försvarsmakten och krigsman, har angetts att förordningarna träder i kraft två veckor efter den dag då de kommit ut från trycket men att de skall tillämpas från och med den 1 juni 1983. Förordningarna kom ut från trycket den 16 juni 1983. I den sistnämnda av förordningarna föreskrivs att vissa personer skall anses som krigsmän enligt brottsbalken. Förordningen innebär i förhållande till de regler som tidigare gällt att viss civilmilitär personal undantas från tillämpningsområdet för bl. a. en straffbestämmelse i brottsbalken. I relativt många fall har ingen bestämd dag för ikraftträdandet angetts. I stället har föreskrivits att författningen skall träda i kraft ett visst antal veckor efter det den kom ut från trycket. Beträffande ett tiotal lagar har angetts att de skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Regeringen har enligt de notiser som införts i SFS under 1983 i 145 fall utnyttjat möjligheten att kungöra regeringsförfattningar i annan författningssamling än SFS. Möjligheten att, när synnerliga skäl föreligger, kungöra regeringsförfattningar i annan publikation än författningssamling synes inte ha utnyttjats under 1983.

*Underbilaga***Förteckning över författningar i SFS år 1983 som utkommit från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet**

<i>Utkom från trycket</i>	<i>Nr i SFS</i>	<i>Antal</i>
13 dagar före ikraftträdandet	392, 722, 723, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 933, 935, 936	16
12 dagar före ikraftträdandet	276, 277	2
11 dagar före ikraftträdandet	510, 511, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 535, 773, 774, 775, 776, 777, 937, 938, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949	39
10 dagar före ikraftträdandet	109, 111, 112, 113, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 951, 952	48
9 dagar före ikraftträdandet	579, 580, 581, 582, 583, 584, 586, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 605, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 743, 860, 861, 864, 953, 955, 956, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998	78
8 dagar före ikraftträdandet	143, 144, 145, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636,	36

<i>Utkom från trycket</i>	<i>Nr i SFS</i>	<i>Antal</i>
	637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 648, 894	
7 dagar före ikraftträdandet	3, 8, 11, 55, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 71, 75, 79, 106, 151, 205, 219, 220, 221, 278, 279, 281, 295, 466, 475, 585, 606, 705, 714, 719, 828, 829, 834, 835, 844, 847, 887, 901, 1000, 1082, 1120, 1121	42
6 dagar före ikraftträdandet	23, 24, 25, 78, 733, 736	6
5 dagar före ikraftträdandet	178, 184, 307, 868, 1001, 1002, 1003, 1004, 1005, 1006, 1007, 1008, 1009, 1010, 1011, 1012, 1013, 1014, 1017, 1018	20
4 dagar före ikraftträdandet	666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 678, 679, 680, 681, 778, 779, 782, 1019, 1020, 1021, 1022, 1023, 1024, 1025, 1026, 1027, 1028, 1029, 1030, 1031, 1032, 1033, 1034, 1035, 1036, 1037, 1038, 1039, 1040, 1041, 1042	40
3 dagar före ikraftträdandet	118, 119, 142, 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1048, 1049, 1050, 1051, 1052, 1053, 1054, 1055, 1056, 1057, 1058, 1059, 1060, 1061, 1063, 1064, 1065, 1066, 1067, 1068, 1069, 1070, 1071, 1072, 1073, 1074, 1075, 1076, 1077, 1078, 1079, 1080, 1081, 1083, 1084	43
2 dagar före ikraftträdandet	687, 689, 690, 691, 692, 694, 695, 696, 697, 698, 768, 1086, 1087, 1088, 1089, 1090, 1091, 1092, 1093, 1094, 1095, 1096, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106, 1107, 1108, 1109, 1110, 1111, 1112, 1113, 1114, 1115	36

<i>Utkom från trycket</i>	<i>Nr i SFS</i>	<i>Antal</i>
1 dag före ikraftträdandet	1, 5, 7, 27, 41, 42, 43, 44, 60, 61, 308, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 335, 340, 450, 452, 675, 783, 831, 832, 833, 870, 926, 927, 968, 1116, 1123	35
Ikraftträdandedagen	483,	1
Dagen efter ikraftträdandet	469	1
4 dagar efter ikraftträdandet	701, 702	2
7 dagar efter ikraftträdandet	90	1
		446

*Bilaga B 7***PM angående diarieföringen i statsdepartementen***1. Allmänt om gällande regler för diarieföring*

För att förverkliga principen om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns det regler som ålägger myndigheterna att hålla sina allmänna handlingar ordnade på ett sådant sätt att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Registret/diariet fyller således bl. a. den funktionen att allmänheten därigenom kan få veta att en viss handling existerar. Dessutom medför registreringen att en handling som någon begär att få ta del av lättare kan identifieras av myndigheten.

De grundläggande bestämmelserna om myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar finns i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Av detta stadgande följer att när en handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall den registreras utan dröjsmål om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Registrering kan även underlåtas, om handlingarna hålls så ordnade, att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. I 15 kap. 2 § sekretesslagen anges vad ett register skall innehålla. Om det är nödvändigt för att registret skall kunna företes för allmänheten kan vissa uppgifter uteslutas. Hemliga diarier får förekomma endast efter tillstånd av regeringen.

I 15 kap. 9–13 §§ sekretesslagen finns särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling. Dessa regler har till syfte att förhindra att ADB-system byggs ut på ett sådant sätt att tillämpningen av offentlighetsprincipen försvåras. Bl. a. föreskrivs att myndigheterna är skyldiga att anordna sin ADB-verksamhet med beaktande såväl av offentlighetsprincipen som av enskilds rätt att själv utnyttja terminaler eller tekniska hjälpmedel hos en myndighet för att få del av allmänna handlingar (9 och 10 §§). Vidare är myndigheterna skyldiga att för allmänheten hålla tillgängliga beskrivningar av de register m. m. som förs med hjälp av ADB och att på begäran av en enskild lämna de upplysningar som denne behöver för att han skall kunna ta del av de ADB-upptagningar som är att anse som allmänna handlingar (11 och 12 §§). Enligt 13 § gäller att om en upptagning för automatisk databehandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form är endast den myndighet som gör införingen registreringsskyldig enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen.

Reglerna i sekretesslagen om diarieföring gäller även för statsdepartementen.

Rättschefen vid statsrådsberedningen har upprättat en promemoria angående registreringen av allmänna handlingar hos departementen (bilaga 1). I promemorian lämnas en närmare redogörelse för regelsystemet. Vidare ges riktlinjer för hur diarieföringen i departementen bör ske. Även frågan om särskilda statsrådsdiarier behandlas i promemorian.

2. *Ändringar i diarium som förs med hjälp av automatisk databehandling*

2.1 Regeringens beslut 1983-03-24 i anledning av en begäran att få ta del av allmän handling

Av en skrivelse från enskild till utskottets kansli framgår följande angående bakgrunden till den ansökan om att få ta del av vissa uppgifter i justitiedepartementets diarium som prövats genom rubricerade beslut.

Sökanden använde sig vid ett besök hos regeringsrättens kansli av regeringsrättens dataterminal för att söka i justitiedepartementets diarium, vilket förs med hjälp av ADB. Sökanden observerade då att justitiedepartementet i ärende 14/83 sânt en handling benämnd lagrådsremiss till lagrådet innan regeringen fattat beslut om lagrådsremiss. Sökanden besökte därefter justitiedepartementet för att få veta vilka handlingar som fanns i ärendet. Det visade sig emellertid att justitiedepartementets aktuarie under mellantiden tagit bort uppgifterna om expeditionen av lagrådsremissen ur diariet. Senare på dagen besökte sökanden på nytt justitiedepartementet. Då var uppgifterna om lagrådsremissen återinförda. Sökanden begärde hos departementet att få en utskrift av de olika uppgifter som varit införda i diariet beträffande ärendet 14/83.

Angående regeringens beslut, se underbilaga 3.

2.2 Gällande regler m. m.

Konstitutionsutskottet har i betänkandet 1982/83:12 om ändringar i sekretesslagen uttalat bl. a. följande angående möjligheterna att ändra diarieförda uppgifter.

Beträffande möjligheterna att ändra redan diarieförd uppgift bör framhållas, att ett diarium blir en allmän handling redan när det färdigställts för införande av uppgifter. En införd uppgift får följaktligen aldrig raderas bort. Däremot är det naturligtvis inte något som hindrar att man ändrar en redan införd felaktig uppgift. En förutsättning härför är dock att den felaktiga uppgiften fortfarande är klart avläsbar. Detta gäller såväl manuella som dataförda register.

Regeringen uppdrog år 1981 åt Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet att under ledning av numera professor Peter Seipel utföra en vetenskaplig undersökning rörande tillämpningen av offentlighetsprincipen vid myndigheternas användning av ADB. Resultatet av undersökningen har i september 1983 redovisats i en rapport med titeln Offentlighetens begrepp – TF, ADB och allmänna handlingar. Bland de frågor som behandlas i rapporten är bl. a. rättelser i diarium som förs med hjälp av ADB (s. 51 f). Här om sågs bl. a. följande.

14. I bland annat arbetet med Statskontorets datorbaserade diarieföringsregister STADIS har loggningen av ändringar i upptagningar visat sig vara ett problem. Detta har aktualiserats med anledning av ett uttalande av

Konstitutionsutskottet (KU 1982/83:12) som uppfattats så att gällande rätt innebär att det inte är tillåtet att ändra i en allmän handling utan att det klart framgår att en uppgift ändrats. Speciellt beträffande diaries har utskottet uttalat att en införd uppgift aldrig får raderas bort, vilket dock inte utesluter att en redan införd felaktig uppgift får ändras under förutsättning att den felaktiga uppgiften fortfarande är klart avläsbar (a.a. sid. 13 och 22. Jfr f. ö. JO 1979/80, sid. 361, där JO fann det felaktigt att stryka en uppgift i ett diarium om en skrivelse som återtagits). Arbetet med STADIS har visat att ett strikt genomfört krav på loggning och återsökbarhet av alla ändringar kan vara tekniskt besvärligt och dyrbart att genomföra, framför allt genom att man inte skiljer mellan relevanta ändringar och irrelevanta (t. ex. stavfel). Här kan vi nöja oss med att notera problemets existens och några korta kommentarer i kanten.

15. Fortlöpande register blir att uppfatta som allmän handling i och med att de öppnats för införing. För vissa av dem kan det med hänsyn till ändamålet te sig överflödigt och betungande att registrera alla förändringar och äldre versioner, för andra kan detta vara centralt. Härtill kommer att det suddiga upptagningsbegreppet ibland försvårar bedömningen av vad som är en ändring i en upptagning, ett tillägg till en upptagning eller en ny upptagning. Såvitt gäller personregister finns en regel i 8 § datalagen av innebörd att en registrerad har rätt att kräva att en oriktig uppgift rättas eller utesluts ur register. Ett krav att den felaktiga uppgiften fortfarande skall vara avläsbar kan komma i strid med denna rättelseskyldighet.

Enligt förordningen (1974:648) om utgallring ur upptagning för automatisk databehandling gäller att felaktiga uppgifter i upptagningar skall utgallras när uppgiften rättats och inte längre behövs för revision eller tillvaratagande av enskilds rätt (5 §). Enligt 19 § förvaltningslagen (1971:290) kan beslut rättas om det till följd av skrivfel eller liknande förbiseende innehåller uppenbar oriktighet. Liksom datalagsregeln pekar dessa stadganden mot ett nyanserat synsätt på ändrings-/rättelsefrågan. Vad man sammanfattande kan säga är att klarare och sannolikt differentierade regler bör utvecklas. Dessa kan kategoriindela ändringar efter deras art och betydelse och utnyttja olika tillvägagångssätt för att få kontroll över ändringar av innehållet i allmänna handlingar. Sådan kontroll kan innebära att delar av upptagningar (fält) spärras mot ändringar, att skilda behörigheter förekommer när det gäller att företa ändringar, att separata noteringar om ändringar görs i visuellt läsbar eller i maskinläsbar form m. m. Givetvis fordras medvetenhet om de risker som sammanhänger med brist på kontroll över förändringar i datorlagrad information. "Spårlösheten" kan bli ett problem inte bara med hänsyn till offentlighetsintresset utan också från säkerhets- och brottssynpunkt. Att även rutiner för felrättning måste ägnas vaksamhet illustreras av exempel på "databrottslighet" där sådana rutiner utnyttjats under lång tid för obehöriga förfaranden.

Rapporten är f. n. föremål för remissbehandling. I remisskrivelsen uttalas att det av rapporten framgår att det beträffande vissa frågor – däribland frågan om rättelse i dataregister – föreligger sådana problem att det kan övervägas om man inte bör göra lagändringar eller vidta andra åtgärder relativt snart. I skrivelsen framhålls vidare att i remissyttrandena särskilt bör uppmärksammas bl. a. frågan om rättelser i dataregister.

*Underbilaga 1***PM angående registreringen av allmänna handlingar hos departementen****1 Inledning**

Statsrådsberedningens PM 1981:1 innehåller vissa upplysningar om drieförningen inom regeringskansliet efter ikraftträdandet av den nya sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1980:880). Från flera håll har framförts önskemål om ytterligare upplysningar och råd om registreringen av allmänna handlingar hos departementen. Med anledning härav har denna promemoria utarbetats. Promemorian har i de registreringstekniska frågorna tillkommit i samarbete med arkivsektionen hos departementens organisationsavdelning.

Hos departementen förekommer en mångfald av handlingar. Hänsyn har inte kunnat tas till alla de typer av handlingar som kan bli aktuella. Förhållandena i de olika departementen varierar dessutom i hög grad. En viss typ av handlingar kan t. ex. vara viktig i ett departement men av ringa betydelse i ett annat departement. Den registreringsteknik som tillämpas kan också skifta. Det är därför ofrånkomligt att de synpunkter på hanteringen av allmänna handlingar som ges i promemorian inte i alla delar kan passa i samtliga departement. Anledningar kan t. ex. finnas att i vissa departement frånga promemorians synpunkter på vilka handlingar som inte behöver vare sig registreras eller hållas ordnade och vilka handlingar som lämpligen kan hållas ordnade i stället för att registreras.

Avsikten är att varje departement skall gå igenom de frågeställningar som behandlas i promemorian och meddela de avvikande eller kompletterande regler som departementet anser sig behöva. Det möter i och för sig inget hinder att ett departement ersätter denna promemoria med en egen promemoria i ämnet. Med hänsyn till önskvärdheten av största möjliga enhetlighet inom regeringskansliet bör dock en i sak avvikande reglering komma till stånd bara om förhållandena i departementet påkallar det. I den mån inte särskilda regler uppställs bör vad som sägs i promemorian iakttas vid registreringen och hanteringen i övrigt av allmänna handlingar i departementen.

Promemorian behandlar bara den registrering och hantering i övrigt av allmänna handlingar som är föreskriven i sekretesslagen. Samtidigt berörs vissa frågor som hänger samman med registreringens uppgift att ge upplysningar om förekommande ärenden som har samband med allmänna handlingar samt dessa ärendens gång och avslutande. Utanför ramen för promemorian faller den registrering av hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar – både allmänna handlingar och andra – som föreskrivs i statsrådsberedningens föreskrifter den 15 september 1981 om säkerhetsskyddet i regeringskansliet m. m.

2 Sekretesslagens bestämmelser m. m.

I 15 kap. 1, 2 och 13 §§ sekretesslagen finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar. Bestämmelserna gäller även för regeringskansliet. De har följande lydelse i de delar som här är av intresse.

1 § När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingar har kommit in eller upprättats.

I 13 § finns bestämmelser om undantag från registreringsskyldigheten i fråga om vissa upptagningar för automatisk databehandling.

2 § Beträffande handling som registreras enligt 1 § skall av registret framgå

1. datum, då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,
3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats,
4. i korthet vad handlingen rör.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna förete för allmänheten.

13 § Om upptagning för automatisk databehandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form, är endast den myndighet som gör införingen registreringsskyldig enligt 1 §.

Med stöd av ett bemyndigande i det här inte återgivna tredje stycket av 2 § har regeringen i 6 § sekretessförordningen (1980:657, omtryckt 1981:1339) föreskrivit att vad nyss sagts om utelämnande eller särskiljande av vissa uppgifter vid registrering av allmänna handlingar inte skall tillämpas

hos regeringen i fråga om diarium över handlingar som rör myndigheters krigsorganisation eller

hos utrikesdepartementet i fråga om diarium över meddelanden i chiffer och diarium över handlingar som inkommit eller upprättats i andra än administrativa och konsulära ärenden.

Dessa diarium får med andra ord innehålla hemliga uppgifter.

3 När är en handling hos regeringskansliet allmän handling?

Eftersom bestämmelserna i sekretesslagen om registrering m.m. av handlingar bara omfattar allmänna handlingar, är det viktigt att slå fast när en handling som finns hos regeringskansliet har karaktären av allmän handling. Regler om detta finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

3.1 Huvudreglerna i ämnet

Huvudreglerna är att en handling som förvaras i regeringskansliet är allmän handling,

om den har kommit in till ett departement eller någon annan myndighet som utgör en del av regeringskansliet,

om den har upprättats i ett departement eller hos någon annan myndighet som utgör en del av regeringskansliet.

3.1.1 Inkomna handlingar

En handling har *kommit in* till en myndighet när handlingen har anlänt till denna eller på något annat ställe har tagits emot av någon person som är behörig att ta befattning med handlingen på myndighetens vägnar. Även ett meddelande som kommer per telex utgör en inkommen handling.

En inkommen handling är enligt huvudregeln allmän handling även om handlingen är ställd personligen till ett statsråd eller en tjänsteman, förutsatt att handlingen rör någon fråga som kan anses ankomma på regeringen eller annars rör vederbörande i tjänsten. Handlingen förlorar inte egenskapen av allmän handling därför att den försetts med ingressen "Bäste Broder" e. d. eller getts beteckningen "Privat" eller därför att det på något annat sätt markerats att avsändaren önskar att handlingen inte skall betraktas som allmän handling. Handlingen är allmän även om den sänts till statsrådet eller tjänstemannen under dennes bostadsadress (jfr 3.2.3).

3.1.2 Upprättade handlingar

I princip kan en handling som framställs hos en myndighet sägas vara *upprättad* när handlingen har fått sin slutliga utformning. De mera exakta reglerna i ämnet är följande.

1. En handling är upprättad när den har expedierats av myndigheten. Expedieringen kan bl. a. ha formen av ett telexmeddelande.

2. En handling som hänför sig till ett visst ämne och inte har expedierats är upprättad när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten. Ett ärende kan bl. a. avse ett eventuellt tillkallande av en kommitté, en eventuell proposition till riksdagen eller en eventuell förordning. En promemoria som hänför sig till ett sådant ärende blir inte allmän handling förrän tidigast när ärendet slutbehandlats (jfr regel 5). Ärendet kan i nyssnämnda fall avslutas antingen genom ett regeringsbeslut eller genom ett departementsavgörande att ingen åtgärd skall vidtas.

3. En handling som inte hänför sig till något visst ärende och inte har expedierats är upprättad när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Det krävs inte något särskilt formellt förfarande från myndighetens sida för att en handling utan ärendeanknnytning skall

kunna anses färdigställd och därmed också upprättad (se prop. 1975/76:160 s. 143).

4. För diaries, journaler och förteckningar som förs fortlöpande gäller specialregeln att de är upprättade när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing.

5. För sådana beslut i regeringsärenden som skall föranleda expedition gäller specialregeln att besluten och handlingar som hänför sig till besluten är upprättade när beslutet har expedierats (betr. regeringsprotokollen se dock regel 6). Detsamma gäller dels i fråga om statsministerns förordnaden för annat statsråd, för särskild ställföreträdare för statsministern och för departementschef, dels i fråga om motsvarande delar av statsministerns protokoll och övriga handlingar som hänför sig till förordnandena.

6. För regeringsprotokollen tillämpas specialregeln att protokollet inte är upprättat förrän huvudprotokollet har blivit justerat, vilket äger rum senare än expedieringen av fattade beslut.

7. För departementsprotokollen, statsrådsberedningens protokoll samt statsministerns protokoll i de delar som inte berörts förut gäller specialregeln att protokollet är upprättat när det har justerats.

3.2 Undantag från huvudreglerna

Från huvudreglerna finns flera undantag. Dessa undantag behandlas i det följande i den mån de kan anses ha aktualitet för regeringskansliets del.

3.2.1 Handlingar som ingår i bibliotek

Tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar eller andra handlingar som ingår i ett departements *bibliotek* faller utanför kategorin allmänna handlingar. Böcker som tillhör departementen men förvaras på olika tjänsterum får normalt anses ingå i biblioteket och utgör sålunda inte allmänna handlingar.

3.2.2 Handlingar avsedda för periodisk skrift

Utanför kategorin allmänna handlingar faller vidare meddelanden eller andra handlingar som har inlämnats till eller upprättats hos ett departement bara för offentliggörande i någon *periodisk skrift* – t. ex. en personaltidning – som kan utges genom departementet.

3.2.3 Handlingar till eller från partifunktionärer m. fl.

Om en inkommen handling är ställd till ett statsråd eller någon tjänsteman i regeringskansliet personligen och visserligen rör en fråga som ankommer på regeringen eller ett departement men är avsedd för mottagaren *uteslutande* i dennes egenskap av innehavare av någon annan ställning, skall handlingen

inte betraktas som allmän handling (se KU 1975/76:48 s. 12). På motsvarande sätt bör man se på utgående handlingar från ett statsråd eller någon tjänsteman i regeringskansliet i en fråga av detta slag, om handlingen är upprättad uteslutande i avsändarens egenskap av innehavare av någon annan ställning. Undantaget gäller t. ex. för skrivelser som någon får eller sänder enbart som partiledare eller partifunktionär eller som styrelseledamot, suppleant för sådan, revisor eller revisorssuppleant i ett bolag eller en stiftelse.

3.2.4 Utkast och koncept

Utkast eller koncept till beslut eller skrivelser eller andra därmed jämställda handlingar från regeringen, ett statsråd, något annat organ inom regeringskansliet eller från någon utomstående myndighet utgör enligt en specialregel inte allmänna handlingar. Sådana handlingar kan beskrivas som en "mellanprodukt" eller med andra ord som handlingar vilka befinner sig på ett tidigare framställningsstadium än den slutliga produkten. Specialregeln omfattar bl. a. utkast och korrektur som delas för synpunkter och har ansetts tillämplig också när delningsexemplaren kommer tillbaka med påtecknade synpunkter. Regeln är tillämplig på korrektur som under hand tillställs lagrådet i avvaktan på den officiella lagrådsremissen.

Det nu nämnda undantaget omfattar emellertid inte utkast eller koncept eller andra därmed jämställda handlingar som har blivit expedierade. Har en sådan handling expedierats, blir den därmed allmän handling hos den myndighet som upprättat den och också allmän handling hos annan myndighet till vilken den kommer in. Överlämnas ett utkast eller koncept e. d. i rent informationssyfte till exempelvis pressen, får en expediering anses ha ägt rum.

Om ett utkast eller koncept eller någon annan därmed jämställd handling inte har expedierats, blir handlingen allmän handling först om den tas om hand för arkivering.

3.2.5 Tekniska bearbetningar

Om ett departement överlämnar en handling för teknisk bearbetning – t. ex. utskrift, kopiering eller tryckning – till någon annan myndighet eller till en enskild, kan handlingen i allmänhet inte genom denna åtgärd anses ha blivit expedierad. Frågan huruvida handlingen ändå är allmän handling får bedömas enligt de regler som har behandlats i det föregående. När den färdigställda produkten levereras till departementet, skall den enligt en särskild bestämmelse inte anses som inkommen till myndigheten. Handlingen kan ändå, enligt reglerna i det föregående, av andra skäl vara att betrakta som allmän handling. Som teknisk bearbetning bör man kunna räkna också en översättning till eller från främmande språk.

3.2.6 Minnesanteckningar

Beträffande *en viss typ* av minnesanteckningar som inte har expedierats finns en speciell undantagsregel. De minnesanteckningar som omfattas av denna är promemorior och andra anteckningar eller upptagningar som har kommit till bara för ett *ärendes* föredragning eller beredning. Sådana minnesanteckningar blir inte allmän handling vid den tidpunkt då de enligt reglerna i det föregående är att anse som upprättade utan först om de tas om hand för arkivering. Till den del minnesanteckningar av denna typ tillför ärendet någon sakuppgift, inhämtat exempelvis per telefon, är emellertid specialregeln inte tillämplig. I den delen är minnesanteckningarna allmän handling när detta följer av reglerna i det föregående om när en handling skall anses upprättad.

Ovanstående undantagsregel om minnesanteckningar är inte tillämplig på telefonlistor eller promemorior eller liknande dokument som rör vad man skall komma ihåg vid behandlingen av vissa ärenden eller vid hanteringen av vissa handlingar eller som ger andra upplysningar som underlättar tjänstemännens arbete eller annars är av intresse för dem. Sådana handlingar saknar nämligen den anknytning till ett visst ärende som är en första förutsättning för undantagsregelns tillämpning. De blir därför allmänna handlingar när de är färdigställda.

3.3 *Komplikationer som hänger samman med regeringskansliets organisation och arbetssätt*

En komplikation utgör det förhållandet att kommittéer och särskilda utredare som avses i kommittéförordningen (1976:119) i vissa sammanhang anses ingå i regeringskansliet men i andra sammanhang betraktas som helt fristående myndigheter.

Avgörandet av frågan om en handling i regeringskansliet är allmän handling eller ej försvåras vidare av att regeringskansliet är en organisation som i vissa sammanhang måste betraktas som en enhet, vilken har att betjäna den gemensamma myndigheten regeringen, men i andra sammanhang är att se som en konstellation av självständiga myndigheter, främst departementen och statsrådsberedningen men också regeringskansliets personalpolitiska delegation, departementens organisationsavdelning i fall där organisationsavdelningen beslutar på egna och inte på budgetdepartementets vägnar samt statsråd och tjänstemän när de med stöd av olika författningar eller beslut fungerar som enmansmyndigheter.

Viss oklarhet råder också om hur man skall se på vissa speciella organ som kan vara involverade i arbetet inom regeringskansliet.

I dessa sammanhang blir det ofta fråga om att tillämpa en specialbestämelse om utväxlande av handlingar inom en myndighetsorganisation (TF 2:8). Om ett organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller en liknande

myndighetsorganisation har överlämnat en handling till ett annat organ inom samma organisation eller framställt en handling för att överlämna den, skall handlingen enligt denna bestämmelse inte anses som därigenom inkommen eller upprättad i andra fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

3.3.1 Kommittéer och särskilda utredare m. fl.

Kommittéer och särskilda utredare som avses i kommittéförordningen (1976:119) är när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om allmänna handlingar att betrakta som helt fristående myndigheter utan anknytning till regeringen eller något departement. En handling som kommer från eller expedieras till någon kommitté eller utredare utgör därför normalt allmän handling hos vederbörande departement. Undantagen under 3.2 – främst 3.2.4 och 3.2.5 – kan dock i vissa fall vara tillämpliga.

Samma självständiga ställning i förhållande till regering och departement när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om allmänna handlingar intar exempelvis de arbetsmarknadsråd och arbetsmiljöattachéer som är knutna till vissa utlandsmyndigheter [jfr förordningen (1977:575) med instruktion för arbetsmarknadsråd och förordningen (1980:616) med instruktion för arbetsmiljöattaché].

3.3.2 Regeringskansliets befattning med regeringsärenden

I alla frågor som handläggs av regeringen skall regeringskansliet betraktas som en enhet och inte som en samling självständiga myndigheter. Detta får konsekvenser för handlingar som utväxlas mellan departementeten i sådana frågor.

När ett departement i frågor av detta slag gör kopior av en handling som kommit in till departementet utifrån och sedan för kännedom eller åtgärd skickar kopiorna till andra departement eller till namngivna tjänstemän där, får kopiorna inte karaktären av handlingar som har kommit in till det andra departementet (och därför skall registreras där). Detta förhållande utesluter emellertid inte att kopiorna har karaktären av allmänna handlingar. Här om hänvisas till i det följande. Det mest typiska exemplet på den nu behandlade företeelsen utgör de kopior av skrivelser från utlandsmyndigheter som utrikesdepartementet ofta sänder till tjänstemän i andra departement.

Bestämmelsen om utväxlande av handlingar inom en myndighetsorganisation ger också till resultat att en skriftväxling i ett regeringsärende mellan två departement eller mellan ett departement och regeringskansliets personalpolitiska delegation inte som sådan ger upphov till någon allmän handling. Handlingarna kan emellertid på ett senare stadium få karaktären av allmänna handlingar. Avgörande är härvid när handlingen blir att betrakta som upprättad enligt de regler som behandlats tidigare. Karaktären hos de

handlingar som utväxlats – synpunkter, minnesanteckningar, utkast – spelar härvid en roll.

Bestämmelsen om utväxlande av handlingar inom en myndighetsorganisation medför inte att en handling, som i ett regeringsärende har kommit in utifrån till ett departement och sedan av detta departement i original eller kopia överlämnas eller lånas ut till ett annat departement, skulle upphöra att vara allmän handling därför att den eventuellt inte längre finns i det förstnämnda departementet och inte är att anse som inkommen i det andra departementet. Har en handling i ett regeringsärende väl en gång fått karaktären av allmän handling därför att den utifrån kommit in till något departement, behåller den – liksom eventuella kopior – karaktären av allmän handling var den än befinner sig i regeringskansliet. Beträffande registrering- och hanteringen i övrigt av sådana till ett regeringsärende hörande handlingar som i original eller kopia tillfälligt eller definitivt lämnas från ett departement till ett annat hänvisas till avsnitt 4.4.4 i denna promemoria.

3.3.3 Regeringskansliets befattning med departementsärenden och liknande ärenden

I frågor där beslut har fattats eller kan komma att fattas av ett departement, ett statsråd eller en departementstjänsteman på egna vägnar är läget ett annat. I sådana frågor utgör departementet, statsrådet eller tjänstemannen en myndighet för sig. De nämnda organen uppträder med *andra ord* som självständiga i förhållande till övriga organ inom regeringskansliet. Om en handling i ett sådant fall i original eller i form av kopia sänds mellan två departement eller mellan ett departement och regeringskansliets personalpolitiska delegation, blir handlingen normalt allmän både hos avsändaren och hos mottagaren. Hos avsändaren är den nämligen att betrakta som upprättad (expedierad) och hos mottagaren som inkommen utifrån. Undantagen under 3.2 – främst 3.2.4 – kan dock i vissa fall vara tillämpliga.

3.3.4. Arbetsgrupper

Inom regeringskansliet tillsätts inte sällan under hand arbetsgrupper som har att utreda och framlägga förslag i någon fråga i vilken beslut kan komma att fattas av regeringen. En sådan arbetsgrupp består ibland bara av tjänstemän från det departement till vars verksamhetsområde frågan främst hör. Ofta ingår emellertid i arbetsgruppen också företrädare för andra departement och stundom också företrädare för en eller flera utomstående myndigheter eller andra intressenter.

I samtliga fall måste det av arbetsgruppen bedrivna arbetet betraktas som ett *internt arbete inom regeringskansliet*. Arbetsgruppen utgör *inget* självständigt organ i regeringskansliet utan bör, när det gäller frågan om en

skriftväxling ger upphov till en allmän handling, helt jämföras med en departementstjänsteman som i tjänsten fått uppdraget att utreda och framlägga förslag i den aktuella frågan. Utkast och koncept som skickas mellan medlemmarna i arbetsgruppen utgör inte allmänna handlingar på grund av undantaget under 3.2.4 i det föregående. Slutprodukten, arbetsgruppens förslag, blir allmän handling när den är färdigställd. Hänför sig förslaget till ett visst ärende blir dock förslaget, förutsatt att det inte dessförinnan expedieras, allmän handling först när ärendet har slutbehandlats eller beslut i ärendet har expedierats (se reglerna 2 och 5 om när en handling skall anses upprättad).

3.3.5 Skyddsombud och skyddskommittéer

Till regeringskansliet finns knutna vissa organ vilkas ställning i hithörande frågor är något oklar. Hit hör skyddsombuden och skyddskommittéerna. Dessa har tillkommit med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160). Deras befogenheter och verksamhet regleras i den lagen och genom ett centralt och ett lokalt kollektivavtal. Övervägande skäl synes tala för att skyddsombuden och skyddskommittéerna betraktas som självständiga organ som inte har karaktären av myndigheter. Detta medför att handlingar som kommer in från eller expedieras till något skyddsombud eller någon skyddskommitté normalt utgör allmänna handlingar hos vederbörande departement. De handlingar som finns hos skyddsombuden och skyddskommittéerna utgör däremot inte allmänna handlingar.

4 Registrering m. m.

Registreringen har i första hand till uppgift att göra det praktiskt möjligt för allmänheten att utnyttja den rätt till insyn i myndigheternas handlingar som den i tryckfrihetsförordningen fastslagna offentlighetsprincipen ger medborgarna. Det är denna funktion hos registreringen som sekretesslagens bestämmelser i ämnet tar sikte på.

Registreringen har emellertid också ett annat syfte, nämligen att internt underlätta överblicken över de handlingar som kommit in till eller upprättats hos myndigheten och att ge lättåtkomliga uppgifter om vilka ärenden som väckts hos myndigheten med anledning av allmänna handlingar, hur handläggningen av dessa ärenden fortskridit och huruvida ärendena helt eller delvis avgjorts eller ännu inte föranlett något slutligt beslut.

4.1 Huvudregel

Huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen är att allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål. Registreringsskyldigheten omfattar således inte handlingar som saknar karaktären av allmän handling men gäller i princip för

alla allmänna handlingar, inte bara sådana som kommit in till myndigheten utan *också sådana som upprättats hos myndigheten*. Om en upptagning för automatisk databehandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form, är bara den myndighet som gör införingen registreringsskyldig.

Skyldigheten att registrera allmänna handlingar är inte undantagslös. Sekretesslagen öppnar vissa möjligheter att underlåta registrering. För regeringskansliets del bör dessa möjligheter utnyttjas med försiktighet.

För att den lagstadgade registreringen skall kunna fullgöras är det nödvändigt att allmänna handlingar som kommer direkt till något statsråd eller någon tjänsteman omedelbart överlämnas till den registrerande tjänstemannen i alla de fall där registrering skall ske. Handlingen bör därvid vara försedd med en av mottagaren signerad uppgift om vilken dag han tog emot handlingen. Också utgående allmänna handlingar och sådana framställda handlingar som är allmänna fastän de inte har gått ut skall tillställas den registrerande tjänstemannen i fall där registrering skall ske.

4.2 Undantag nr 1

Vissa allmänna handlingar behöver varken registreras eller hållas ordnade på särskilt sätt.

Detta gäller allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndigheternas verksamhet. För ett departements del innebär detta att handlingarna i fråga uppenbarligen skall vara av ringa betydelse både för den regeringsverksamhet som bereds av departementet och för det självständiga beslutsfattande som ankommer på departementet eller på någon enmansmyndighet, t. ex. i vissa rättshjälpsärenden expeditionschefen, eller annan specialmyndighet som är knuten till departementet, t. ex. regeringskansliets personalpolitiska delegation. När det i det följande talas om departementets verksamhet åsyftas all den verksamhet av nyss angivet slag som utövas inom departementet.

Följande typer av allmänna handlingar är normalt uppenbarligen av ringa betydelse för ett departements verksamhet och behöver därför i allmänhet inte registreras eller hållas ordnade på särskilt sätt:

1. Pressklipp
2. Reklamtryck
3. Statistiska meddelanden (ingår ofta i departementens bibliotek och utgör i sådana fall inte allmänna handlingar, se under 3.2.1)
4. Cirkulär som bara indirekt eller i någon mån berör departementets verksamhet
5. Verksamhetsberättelser, årsredovisningar och annan allmän information som tillställs departementet utan att det finns någon skyldighet att göra det och utan att materialet hör till något ärende
6. Sådana kopior av myndigheters yttranden m. m. som sänts över bara för

kännedom och som inte kan användas som allmänt underlag för regerings- eller departementsbeslut och inte heller på annat sätt kan vara till nytta för departementet

7. Kopior av brev från enskilda till olika myndigheter i fall där kopiorna bara sänts över för kännedom

8. Anonyma skrivelser

9. Skrivelser med obegripligt eller meningslöst innehåll som kommer in från enskilda

10. Handlingar som bara avser enkla förvaltningsbestyr, t. ex. framställningar om kopior av beslut eller andra allmänna handlingar.

Ibland kan emellertid omständigheterna vara sådana att också en handling av någon av ovan nämnda typer måste bedömas vara av icke ringa betydelse för departementets verksamhet. I sådana fall är den nu behandlade undantagsregeln inte tillämplig.

Sålunda skall en anonym skrivelse registreras, om dess innehåll kan tänkas vara av betydelse. Detta kan bl. a. vara fallet om skrivelsen innehåller kritik mot någon myndighet eller anmälan om brott eller utgör ett varningsmeddelande. Varningsmeddelandets registrering får givetvis inte fördröja en anmälan till säkerhetschefen om handlingens innehåll.

Ett annat exempel på fall där undantagsregeln inte kan tillämpas utgör sådana vid 7 nämnda brevkopior som på grund av sitt innehåll kan bedömas vara av visst intresse för departementet. Sådana brevkopior skall därför antingen registreras eller hållas särskilt ordnade enligt vad som sägs nedan under rubriken Undantag nr 2.

4.3 Undantag nr 2

Allmänna handlingar *för vilka sekretess inte gäller får* – i stället för att registreras – hållas så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

Denna undantagsregel kan i allmänhet lämpligen tillämpas på följande kategorier av allmänna handlingar hos departementen:

1. Regeringsprotokoll
2. Ärendeförteckningar till regeringssammanträden
3. Riksdagens föredragningslistor och meddelanden från riksdagens kammarkansli
4. Kopior av motioner och av interpellationer och frågor
5. Pressmeddelanden
6. Skrivelser som rör statsrådets medverkan eller närvaro vid något arrangemang
7. Kallelser till sammanträden, kursprogram
8. Sådana ledighetsansökningar och andra handlingar i personaladministrativa eller personalsociala ärenden – bl. a. handlingar rörande planerings-samtal i den mån de inte omfattas av sekretess – som inte föranleder något

regeringsbeslut eller något beslut som tas in i departementsprotokollet (försäkringar i samband med sjukdomsfall och läkarintyg sänds över till departementens organisationsavdelning, OA; ingen skillnad görs mellan ansökningar på SLÖR-blanketter och ansökningar på vanligt brevpapper)

9. Beslut med anledning av ledighetsansökningar och andra handlingar som avses under 8

10. Arbetspromemorior och liknande handlingar som upprättats för det interna arbetet och som inte hänför sig till något viss ärende

11. Sådana kopior av myndigheters yttranden m. m. som visserligen sänts över bara för kännedom men som kan användas som allmänt underlag för regerings- eller departementsbeslut eller som på annat sätt kan vara till nytta för departementet

12. Sådana kopior av brev från enskilda till olika myndigheter som visserligen sänts över bara för kännedom men vars innehåll kan vara av visst intresse för departementet

13. Skriftväxling mellan departementet och tryckerier

14. Fakturor (sänds över till OA)

15. Telefonlistor

16. Tjänstgöringsbetyg, tjänstgöringsintyg.

Det har förut sagts att undantagsregeln nr 2 inte får tillämpas i fråga om handlingar för vilka sekretess gäller. I detta sammanhang är det tillräckligt att göra en ganska schematisk sekretessbedömning. Vid skadebedömningen får man utgå från om handlingen innehåller uppgifter av sådant slag att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom den aktuella sekretessbestämmelsen.

I detta sammanhang bör påpekas att denna promemoria inte behandlar frågan hur läge ineliggande allmänna handlingar skall bevaras. Denna fråga regleras i gällande arkiveringsföreskrifter.

4.4 Registrering enligt huvudregeln

I alla fall som inte omfattas av de två i det föregående behandlade undantagsreglerna bör allmänna handlingar i departementen registreras. Såsom tidigare framhållit gäller detta även för handlingar som har upprättats där. Sålunda skall bl. a. beslut om tillsättande av tjänster eller uppdrag registreras så snart besluten har dokumenterats i en handling som har karaktären av allmän handling.

4.4.1 Vad skall anges vid registreringen?

Sekretesslagen uppställer, såsom framgår av det föregående, vissa krav på vad registreringen skall innehålla. Den skall obligatoriskt ge uppgift om den dag då handlingen kom in eller upprättades (1). Om handlingen har getts ett diarienummer eller någon annan beteckning, skall registreringen också

undantagslöst ge upplysning om den beteckningen (2). I allmänhet skall registreringen vidare lämna uppgift om från vem handlingen har kommit eller till vem den har expedierats (3) samt uppgift i korthet om vad handlingen rör (4). Uppgifterna vid 3 eller 4 skall emellertid utelämnas eller särskiljas, om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten. Härigenom kan man undvika att registret måste behandlas som hemligt i fall där uppgifterna om en handling ingivare eller mottagare eller om vad en handling rör är belagda med sekretess av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse.

Möjligheten att ha öppna register som för alla eller flertalet handlingar bara innehåller uppgifterna vid 1 och 2 är i många fall opraktisk för myndigheterna – som av administrativa skäl ofta tvingas till en dubbelregistrering – och är samtidigt av föga värde för utomstående. I fråga om vissa register har regeringen därför föreskrivit att uppgifterna vid 3 och 4 inte skall utelämnas eller särskiljas vid registreringen. Som förut nämnts gäller detta för hela regeringskansliets del beträffande diarium över handlingar som rör myndigheters krigsorganisation och för utrikesdepartementets del beträffande diarium över meddelanden i chiffer och diarium över handlingar som kommit in eller upprättats i andra än administrativa och konsulära ärenden. Frågan i vad mån dessa diarium skall hållas hemliga får på grundval av bestämmelserna i sekretesslagen bedömas med hänsyn till innehållet i diariet i fråga.

4.4.2 Formen för registreringen

Sekretesslagen innehåller inga krav på någon särskild form för registreringen utan myndigheterna ges frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Registreringen kan ske såväl på konventionell väg som med hjälp av ADB. Något krav på central registrering föreligger inte. Det är tillåtet att föra speciella register för en viss del av verksamheten eller för vissa typer av handlingar. I många fall är det fullt tillräckligt att de anteckningar som lagen kräver görs på t. ex. omslaget till den akt där handlingarna förvaras, på ett dagboksblad eller i en liknande innehållsförteckning till akten. Vid sidan av den registrering som sekretesslagen kräver får naturligtvis ytterligare register föras, om myndigheterna av interna skäl finner sådana behövliga.

Enligt förordningen (1980:560) med instruktion för regeringskansliet och förordningen (1980:922) med instruktion för utrikesdepartementet skall det i varje departement finnas ett eller flera diarium för registrering av inkomna eller upprättade allmänna handlingar. Inom den ram som instruktionerna och sekretesslagstiftningen drar upp står det i princip varje departement fritt att lägga upp registreringen av allmänna handlingar på det sätt som framstår som ändamålsenligast för departementets del. Förhållandena i departementen är så skiftande såväl i fråga om den interna organisationen som i fråga om

antalet förekommande handlingar, handlingarnas karaktär, antalet väckta ärenden och ärendetyperna att det knappast är möjligt att utforma ett registreringssystem som passar bra i alla departement.

4.4.3 Riktlinjer för registreringen

Vissa riktlinjer kan dock ställas upp. För att möjligheten till överblick av departementens handlingar och ärenden skall bli tillfredsställande från allmänhetens synpunkt sett bör *antalet diarier* i varje departement *inte vara större än* vad som från interna administrativa synpunkter är *nödvändigt*. Ingenting hindrar att det i ett departement förs fler diarier än ett, men uppdelningen av registreringen av förekommande handlingar och ärenden på skilda diarier bör inte drivas längre än vad som är verkligen påkallat från arbetssynpunkt. Departementen bör sträva efter att ha så få diarier som möjligt. Vad statsrådsberedningen anfört i sin promemoria 1979:1 om särskilda statsrådsdiarier gäller fortfarande. Sålunda bör alla sådana skrivelser till eller från ett statsråd som är allmänna handlingar registreras i det departementsdiarium till vilket skrivelsen hör på grund av sitt ämne och inte i ett särskilt statsrådsdiarium.

Sådana inkomna handlingar genom vilka ett ärende väcks bör alltid registreras i ett diarium. Detta behövs för att kontrollera att inga inkomna ärenden blir bortglömda och för att man lätt skall kunna få reda på antalet inkomna ärenden av olika slag. Förekommande skriftväxling under ett ärendes handläggning i departementet – med anledning av kommunikation eller remisser m. m. – behöver däremot inte redovisas i diariet utan kan redovisas på aktomslag, dagboksblad eller liknande registreringshandlingar. Det bör emellertid inte förekomma att vissa allmänna handlingar i ett diariefört ärende inte registreras alls utan bara hålls ordnade. *Det beslut varigenom ett inkommet ärende avslutas* bör noteras i diariet så att detta ger upplysning om vilka inkomna ärenden som avgjorts och vilka som står öppna.

I ett initiativärende bör den handling som först får karaktären av allmän handling registreras i ett diarium. Beträffande registreringen av övriga allmänna handlingar i ärendet gäller vad som nyss sagts om registreringen i ärenden som väckts genom en inkommen handling. *Det beslut varigenom ärendet avslutas* bör registreras i diariet på samma sätt som sker i inkomna ärenden. Om det i ett initiativärende inte förekommer andra allmänna handlingar är den handling där beslutet kommer till uttryck, bör beslutsdokumentet diarieföras så snart det blivit allmän handling, således i allmänhet i anslutning till expedieringen av beslutet. Härigenom underlättas överblicken över antalet ärenden och beslutsfattandet i departementet.

Den registrering som sker i diarierna omfattar inte bara handlingar som ger upphov till eller ingår i ärenden utan också handlingar av andra slag. Sådana handlingar kan läggas ad acta utan att något formellt beslut i ämnet

meddelas. Uppgift om att handlingarna läggs ad acta bör omgående tillställas registratören för anteckning i diariet, så att diariet vid varje tidpunkt ger en så riktig bild som möjligt av arbetssituationen inom departementet.

4.4.4 Registrering av handlingens överlämnande till ett annat departement

Om en till ett visst departement inkommen handling, som är registrerad där, överlämnas till ett annat departement därför att man funnit att frågan skall beredas eller avgöras av det departementet, finns ibland – nämligen om det är fråga om ett regeringsärende – ingen skyldighet enligt sekretesslagen att registrera handlingen i det andra departementet. Av ordningsskäl och för att få överblick över de olika departementens arbetssituation bör dock alltid en omregistrering ske. I det förstnämnda departementets diarium bör antecknas att handlingen angiven dag överlämnats till det andra departementet och att det ärende som uppkommit genom handlingens inkommande är att betrakta som avslutat för det förstnämnda departementets del. Det mottagande departementet bör för sin del registrera handlingen som inkommen den dag handlingen tillställdes det departementet, samtidigt som det noteras vilken dag handlingen kom in till det förstnämnda departementet.

Finner man redan när en handling kommer in till ett departement att handlingen rätteligen hör till ett annat departement, bör handlingen ändå registreras i det förstnämnda departementet om handlingen eller den försändelse som den var innesluten i är ställd till det departementet. Härvid antecknas emellertid att handlingen överlämnas till det andra departementet. Före registreringen kan ibland lämpligen en telefonkontakt tas med de andra departementet för kontroll av att diarieföringen är problemfri från sekretessynpunkt. Det mottagande departementet bör registrera handlingen som inkommen den dag handlingen tillställdes det departementet, samtidigt som det noteras vilken dag handlingen kom in till det förstnämnda departementet.

Om i sådana fall handlingen eller dess försändelse inte är ställd till ett visst departement utan exempelvis till regeringen eller regeringskansliet, bör registratören i det departement som först får handlingen i sin hand inte vidta någon egen registreringsåtgärd utan bara stämpla handlingen som inkommen angiven dag och bredvid stämpeln anteckna att handlingen överlämnas till angivet departement.

Om en allmän handling i ett regeringsärende tillfälligt lånas ut till ett annat departement, finns enligt sekretesslagen ingen skyldighet att diarieföra åtgärden i någotdera departementet. Är handlingen inte redan arkiverad synes det emellertid från ordningssynpunkt lämpligt att anteckning om utlåningen och om handlingens återlämnande görs av det utlånande departementet i anslutning till att handlingen registreras. Sådana anteckningar behöver dock inte göras vid utlåning i samband med gemensam beredning.

Om en handling i ett regeringsärende har kommit in till ett departement utifrån och man i departementet finner att handlingen ger upphov till två ärenden, varav det ena skall handläggas i ett annat departement, tillställer man ibland det andra departementet en kopia av den inkomna handlingen för den åtgärd som ankommer på sistnämnda departement. Som förut nämnts under 3.3.2 utgör den översända kopian inte en till det andra departementet inkommen handling. Sekretesslagen kräver i nu angivna fall inte att den inkomna kopian registreras. Från sekretesslagens synpunkt är det tillräckligt att originalhandlingens är registrerad. Eftersom emellertid den översända kopian i det mottagande departementet ger upphov till ett ärende, synes det från ordningssynpunkt lämpligt att kopian registreras där i ett diarium. Har andra departement fått en kopia för kännedom, saknas för dessa departements del anledning att vidta någon registreringsåtgärd.

4.5 Anslag om förekommande register m. m.

I sådana departement där registreringen av allmänna handlingar sker i flera olika register (bortsett från interna duplettregister) kan det vara lämpligt att det på registratorskontoret finns ett anslag som anger vilka olika register som finns i departementet. I varje fall bör all personal på registratorskontoret känna till saken och på förfrågan kunna lämna allmänheten korrekta upplysningar i ämnet. Det bör lämpligen också finnas ett anslag som anger vilka kategorier allmänna handlingar som inte registreras utan bara hålls ordnade och var handlingarna finns tillgängliga för granskning. I varje fall bör även i detta avseende all personal på registratorskontoret kunna lämna korrekta upplysningar på begäran.

Enligt 15 kap. 11 § sekretesslagen skall varje departement för allmänheten hålla tillgänglig en beskrivning av de register, förteckningar eller andra anteckningar som hos myndigheten förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB-register). Beskrivningen skall bl. a. innehålla uppgift om vem som hos myndigheten kan lämna närmare upplysningar om ADB-registret och dess användning i myndighetens verksamhet.

4.6 Tillsyn och råd i fråga om registreringen och hanteringen av handlingar

Om registratören eller någon annan tjänsteman i ett departement känner sig osäker i någon fråga som behandlas i denna promemoria eller som annars rör sekretesslagens bestämmelser om registrering m. m., bör frågan underställas den som har tillsynen över diarieföringen i departementet eller någon tjänsteman som denne har utsett. Meddelande härom bör utgå till berörda departementstjänstemän.

Tillsynen över diarieföringen åligger i alla departement utom utrikesdepartementet expeditionschefen, i statsrådsberedningen rättschefen och i utrikesdepartementet en tjänsteman som departementet utser.

Underbilaga 2

STATSRÅDSBEREDNINGEN PM 1979:1
Rättschefen 1979-02-15

Statsråden
Expeditionscheferna

Särskilda statsrådsdiarier

Tryckfrihetsförordningen slår fast att varje medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Som allmänna handlingar räknas i stort sett alla de handlingar som förvaras hos myndigheterna och som enligt tryckfrihetsförordningens regler är att anse som inkomna till eller upprättade hos en myndighet. Allmänhetens tillgång till allmänna handlingar får begränsas bara om det är påkallat med hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen uppräknade intressen. Begränsningarna skall i princip noga anges i en särskild sekretesslag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i någon annan lag som sekretesslagen hänvisar till.

För att medborgarna skall kunna få den insyn i myndigheternas handlande som tryckfrihetsförordningen vill garantera är det nödvändigt att de kan få veta vilka allmänna handlingar som finns hos olika myndigheter. Också myndigheterna själva måste kunna överblicka sina handlingar för att vara i stånd att fullgöra sina arbetsuppgifter. Den behövliga överblicken erhålls främst genom den registrering av allmänna handlingar som sker genom myndigheternas diarieföring.

Några allmänna föreskrifter om myndigheternas diarieföring finns inte f. n. I det förslag till sekretesslag, som har remitterats till lägrådet genom regeringens beslut den 7 december 1978, ges emellertid i två paragrafer (15 kap. 1 och 2 §§) vissa grundläggande regler i ämnet. Dessa behandlar dels frågan i vilken utsträckning allmänna handlingar skall registreras hos myndigheterna, dels frågan vilka upplysningar ett sådant register skall innehålla.

För departementens vidkommande finns vissa föreskrifter i förordningen (1965:386) med instruktion för regeringskansliet och förordningen (1976:958) med instruktion för utrikesdepartementet. Enligt dessa två författningar skall det i varje departement finnas diarium för registrering av ärenden. I utrikesdepartementet skall den tjänsteman som departementschefen utser ha tillsyn över diarieföringen. I övriga departement ligger denna uppgift på expeditionschefen. Den förstnämnda förordningen innehåller också bestämmelser om den tid under vilken registratorskontoren skall hållas öppna. Bestämmelserna i de två förordningarna kompletteras av föreskrifter

i de skilda departementens arbetsordningar.

Vissa allmänna riktlinjer för diarieföringen inom departementen finns i statsrådsberedningens promemoria i ämnet av den 12 december 1969.

Enligt statsrådsberedningens riktlinjer föreligger det inte något hinder mot att det i ett departement förs mer än ett diarium. En sådan ordning har man i exempelvis justitiedepartementet, där det finns ett diarium för nådeärenden och ett diarium för övriga ärenden. I statsrådsberedningens promemoria betonas att uppdelningen på flera diarium inte får gå längre än att möjligheten till överblick av departementens ärenden och handlingar bibehålls.

I ett antal departement registreras f. n. alla eller vissa skrivelser till eller från ett statsråd i ett särskilt statsrådsdiarium i stället för i det diarium i departementet där skrivelsen på grund av sitt innehåll hör hemma. Denna ordning är inte väl förenlig med de tankegångar som ligger bakom lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet. Det kan befarias att den som uppsöker ett departement för att ta reda på om en skrivelse i ett visst ämne har kommit in till departementet ofta inte vet att handlingen kan vara registrerad i ett särskilt statsrådsdiarium och därför bara letar i det diarium där handlingar i ämnet i allmänhet är registrerade. Förekomsten av särskilda statsrådsdiarium kan därför medföra att en allmän handling i ett departement rent faktiskt undandras offentligheten, fastän den inte omfattas av någon sekretessbestämmelse.

Förekomsten av särskilda statsrådsdiarium kan kritiseras också på den grund att de ger upphov till administrativa problem. Frågan om en viss handling skall registreras i statsrådsdiariet eller i något annat diarium kan kräva överväganden som inte tillför ärendet något av sakligt värde. Vidare kan en skrivelse som hör samman med en tidigare handling vara svår att placera i sitt rätta sammanhang, om de två handlingarna har adresserats på olika sätt och ursprungsskrivelsen bara har registrerats i det särskilda statsrådsdiariet. Den tillsyn över diarieföringen som i flertalet departement åligger expeditionscheferna kan dessutom vara svår att genomföra när det gäller statsrådsdiarierna.

Ett sätt att delvis avvärja den kritik som från offentlighetssynpunkt kan riktas mot förekomsten av särskilda statsrådsdiarium är att se till att de som vill studera ett departementsdiarium eller som frågar efter en viss handling alltid får veta att det inom departementet också finns ett eller flera statsrådsdiarium. Det är emellertid opraktiskt ur både allmänhetens och departementens synvinkel att man skall behöva leta igenom flera olika diarium för att få reda på om en handling i ett visst ämne har kommit in till eller upprättats i departementet. Härtill kommer att statsrådets sekreterare, som i allmänhet för statsrådsdiarierna, inte bör belastas med förfrågningar om förekomsten av handlingar eller med besök av personer som vill studera ett diarium. I sammanhanget bör också uppmärksammas att bara registratorskontoren är organiserade för att ta emot allmänheten när som helst under dagen.

Starka skäl talar således för att de skrivelser till eller från ett statsråd, som

är allmänna handlingar men som nu bara registreras i ett särskilt statsrådsdiarium, i fortsättningen registreras i det departementsdiarium till vilket skrivelserna hör på grund av sitt ämne. Detta rimmar bäst med den grundlagsfästa principen om allmänna handlingars offentlighet och förebygger insinuationer om att man inom departementen försöker dölja vissa allmänna handlingar.

En sådan ordning utesluter självfallet inte att det hos statsråden förs duplettanteckningar om vissa in- och utgående skrivelser som statsråden är särskilt intresserade av. Sådana anteckningar kan sägas utgöra en parallell till de noteringar som de enskilda enheterna på departementen för om de ärenden som handläggs på enheterna. Det får ankomma på varje statsråd att avgöra i vad mån skrivelser som har registrerats i vederbörande departementsdiarium skall tas upp också i ett hos statsrådet fört register.

Detta innebär i praktiken att de nuvarande särskilda statsrådsdiarierna kan leva kvar i ganska oförändrat skick men med karaktär av arbetsregister.

Vissa personliga brev och andra meddelanden till ett statsråd skall inte registreras i något departementsdiarium, fastän de rör en fråga som ankommer på regeringen eller på statsrådet i tjänsten. Detta gäller om meddelandet är avsett för statsrådet uteslutande i hans eller hennes egenskap av innehavare av någon annan ställning. Som exempel kan nämnas brev som statsrådet får uteslutande i sin egenskap av partifunktionär. Sådana skrivelser utgör inte allmänna handlingar och skall helt och hållet hanteras som privatbrev.

Sammanfattningsvis vill statsrådsberedningen föreslå att alla sådana skrivelser till eller från ett statsråd som är allmänna handlingar skall registreras i det departementsdiarium till vilket skrivelsen hör på grund av sitt ämne. I vad mån sådana skrivelser skall tas upp också i ett hos statsrådet fört register får bli beroende av varje statsråds behov och önskemål.

Claes Eklundh

REGERINGSBESLUT

1983-03-24

697-83

Sökanden

Justitiedepartementet

Begäran att få ta del av allmän handling

I en till justitiedepartementet den 4 mars 1983 inkommen framställning har en person, som inte uppgivit sitt namn (sökanden), begärt att få läsa och skriva av vissa uppgifter i departementets diarium beträffande ett visst ärende (dnr 14-83). De begärda uppgifterna avser ändringar i diariet som kan ha gjorts den 3 mars 1983.

Justitiedepartementets diarium förs med ADB-teknik. Upptagningarna i diariet är tillgängliga för departementet i läsbar form genom bildskärmsterminaler. Den databas som omfattar diariet finns hos Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), som ombesörjer den tekniska bearbetningen och lagringen för departementets räkning.

Från departementets bildskärmsterminaler kan ändringar göras i databasen. I databasen är diariets aktuella lydelse tillgänglig. Varje transaktion registreras i DAFA:s s. k. loggregister, som är gemensamt för samtliga databaser som handhas av DAFA. I loggregistret registreras fortlöpande alla uttag ur och ändringar i databaserna.

Från DAFA har inhämtats att loggregistret förs av säkerhetsskäl för att man vid behov skall kunna rekonstruera innehållet i en databas. Däremot används loggregistret inte för framtagning av uppgifter om enstaka transaktioner. Användbara program för att ta fram sådana uppgifter saknas därför. För att få tillgång till innehållet i de transaktioner, som en viss dag har företagits i justitiedepartementets diarium beträffande ett visst ärende, krävs programskrivning av kvalificerad och konstruktiv natur.

De uppgifter som sökanden har begärt att få ta del av är inte tillgängliga för justitiedepartementet för överföring i sådan form att de kan läsas eller uppfattas på något annat sätt. Uppgifterna utgör därmed ingen allmän handling hos departementet.

Regeringen avslår framställningen.

På regeringens vägnar
Ove Rainer

Matts Dahlberg

PM angående regeringens handläggning av utlänningsärenden

Bakgrund

Regeringens handläggning av utlänningsärenden har vid ett flertal tillfällen behandlats av konstitutionsutskottet i samband med granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Sålunda gjordes 1980 en granskning av bl. a. handläggningsordningen men även tillämpningen av den nordiska passöverenskommelsen (KU 1979/80:50 s. 20 ff. och s. 169 ff.). 1982 granskades regeringens handläggning av ett visst förpassningsärende (KU 1981/82:35 s. 41 f.). Förra året granskade utskottet särskilt handläggningstider (KU 1982/83:30 s. 10 ff. och s. 90 ff.).

Den grundläggande principen för emigrationen inom Norden har uttryckts i 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad vilken nyligen ersatts med 1982 års överenskommelse som trätt i kraft under 1983. Enligt överenskommelsen gäller rätt att fritt bosätta sig och ta arbete inom Norden för medborgare i de nordiska länderna.

De grundläggande principerna och allmänna riktlinjerna för den utomnordiska invandringen antogs av riksdagen 1968. Enligt dessa riktlinjer skall invandringen till Sverige regleras för att det skall vara möjligt att samordna den med våra resurser och vår politik inom andra områden och upprätthålla principen att invandrare skall ha möjlighet att leva på samma standardnivå som befolkningen i övrigt. Undantagna från grundprincipen om reglerad invandring är enligt konventionsåtagande personer som kommer hit och söker asyl och uppfyller kraven för flyktingskap enligt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning.

Författningsbestämmelser när det gäller utländska medborgares rätt att resa in i eller vistas i Sverige finns främst i utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1982:1111) och i utlänningsförordningen (1980:377, omtryckt 1982:1112). Utlänningslagen antogs av riksdagen 1980 och trädde i kraft den 1 juli 1980. Efter ikraftträdandet har vissa ändringar genomförts. Dessa har gällt formerna för beslut om avlägsnande, användningen av vissa tvångsmedel samt straffpåföljderna vid brott mot utlänningslagstiftningen. Regeringen har helt nyligen genom proposition 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken gjort en översyn av gällande riktlinjer för flyktingpolitiken och invandringspolitiken i stort. Översynen har skett på grundval av betänkanden från invandrapolitiska kommittén (A 1980:4). En rad lagändringar föreslås nu i utlänningslagen.

De ärenden enligt utlänningslagstiftningen som kan bli föremål för regeringens prövning är främst beslut i avlägsnandearärenden, dvs. beslut om avvisning eller utvisning. Sådana beslut kommer i första hand till regeringen i

form av besvär över invandrarverkets beslut. I vissa fall kan invandrarverket utan att först besluta i ärendet överlämna detsamma till regeringens prövning. När fråga uppkommer om utvisning av en utlänning på grund av hans tillhörighet till en terroristgrupp eller liknande är regeringen första och enda beslutande instans.

Utöver de rena besvärärendena kan även frågan om verkställighet av ett redan fattat avvisnings- eller utvisningsbeslut i form av ett besvärärende under vissa omständigheter bli föremål för regeringens avgörande. Andra sådana verkställighetsärenden kan av invandrarverket överlämnas till regeringen för prövning.

Normalt kan emellertid inte längre – i motsats till vad som gällde under slutet av 1970-talet – lagakraftvunna beslut upphävas av regeringen. Ett undantag från denna huvudregel är dock de särskilda upphävanderegler som finns när någon har dömts till utvisning på grund av brott. Här har det s. k. återbrytningsinstitutet behållits. En utförligare redovisning av innehållet i återbrytningsreglerna finns nedan under avsnittet om utvisning på grund av brott.

Utöver de nu redovisade ärendetyperna förekommer även att regeringen fattar beslut om vissa tvångsåtgärder (t. ex. förvar) eller föreskrifter för en utlännings vistelse här. Regeringen får ibland också pröva vissa anståndsfrågor. De nu nämnda beslutstyperna får fattas av det statsråd som ansvarar för utlänningsärendena. Övriga ärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde.

Det är alltså i princip endast avlägsnandeärenden som kan bli föremål för regeringens prövning. Däremot kan tillståndsärenden (dvs. ärenden som gäller visering, uppehålls- och arbetstillstånd samt vissa tillstånd till kort besök i riket) inte överklagas till regeringen. En anledning till att tillståndsärenden inte kan överklagas är att de inte vinner rättskraft, dvs. utlänningsen kan få sin sak prövad på nytt efter t. ex. en ny ansökan om uppehållstillstånd. Rättssäkerhetsfrågorna har inte ansetts ha lika stor betydelse i tillståndsärenden som i avlägsnandeärenden. Ytterligare en aspekt har varit att en obegränsad fullföljdsrätt skulle leda till en alltför stor arbetsbelastning för regeringen.

Konstitutionsutskottet har under årets granskning särskilt studerat två aspekter av regeringens handläggning av utlänningsärenden. Den ena aspekten har gällt utvisning av utlänningar som gjort sig skyldiga till brott i Sverige. Den andra aspekten har gällt handläggningen av vissa flyktigärenden och den s. k. principen om första asylland.

Utvisning på grund av brott

En grundläggande princip i den svenska utlänningslagstiftningen är att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i landet. Huvudregeln i utlänningslagen är därför också att en utlänning inte

utan särskilt tillstånd får resa in i eller uppehålla sig i Sverige. Genom en rad undantag från huvudregeln får dock medborgare i de flesta länder resa in i Sverige och vistas här i tre månader utan något särskilt tillstånd. En utlänning som kommer hit eller vistas här utan erforderligt tillstånd kan avlägsnas genom *avvisning*, som skall ske vid gränsen eller inom tre månader från ankomsten, eller *utvisning*. Utvisning kan också ske på annan grund än att utlänningen saknar erforderligt tillstånd att vistas här. Bl. a. kan en utlänning som har gjort sig skyldig till brott här utvisas ur riket.

Det har även i äldre utlänningslagstiftning varit en vedertagen princip att utlännningar som har gjort sig skyldiga till vissa brott i Sverige skall kunna avlägsnas härifrån. Sålunda stadgades i 1954 års utlänningslag att en utlänning kunde *förvisas* om han dömdes för brott på vilket kunde följa fängelse i mer än ett år. Som ytterligare förutsättning för förvisning gällde att det fanns risk för att utlänningen skulle fortsätta sin brottsliga verksamhet här eller att brotten av annan anledning medförde att utlänningen inte borde få stanna här. Vid bedömningen av om utlänningen skulle förvisas skulle hänsyn tas till hans levnads- och familjeförhållanden och hur länge han vistats här. Synnerliga skäl måste föreligga för förvisning av den som hade permanent uppehållstillstånd (PUT) sedan minst ett år eller som då var bosatt här sedan minst fem år.

Den nya utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1982:1111), som trädde i kraft den 1 juli 1980, innebar att möjligheterna att avlägsna en utlänning i samband med att han eller hon dömdes för brott begränsades. Efter tre års bosättning här fordras synnerliga skäl. För nordbor gäller en tid av två år. Benämningen förvisning har ändrats till utvisning.

De nu gällande bestämmelserna om utvisning på grund av brott finns främst i 40–42 §§ utlänningslagen. En utlänning får utvisas ur riket om han döms för ett brott, på vilket kan följa fängelse i mer än ett år, eller om domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till för ett sådant brott. Vidare kan en utlänning utvisas om han begår vissa brott mot utlänningslagstiftningen.

Ytterligare förutsättningar för ett beslut om utvisning är att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att utlänningen kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i riket eller om brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar.

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. Om domstolen beslutar att utvisa utlänningen, skall den vid bestämmande av påföljden i övrigt beakta det *men* som utlänningen åsamkas genom utvisningen. När domstolen bedömer om utvisning skall ske, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då varit bosatt här i minst tre år får utvisas bara om det föreligger synnerliga skäl. När det gäller andra nordiska medborgare har vistelsetidens längd satts till två år, innan den

begränsning inträder som ligger i synnerliga skäl.

Den som har en flyktningförklaring eller som annars uppenbart är att anse som flyktning och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått särskilt allvarliga brott.

En dom om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.

Domstolens dom eller beslut om utvisning kan överklagas på sedvanligt sätt, dvs. till hovrätt och, efter prövningstillstånd, till högsta domstolen.

Ytterligare möjligheter att överklaga ett beslut om utvisning på grund av brott finns genom de särskilda regler om upphävande av beslut som finns i utlänningslagen, s. k. återbrytning. Sålunda stadgas i 71 § utlänningslagen att ett beslut om utvisning kan upphävas av regeringen om den finner att beslutet inte kan verkställas eller att det annars finns skäl för att beslutet inte längre skall gälla. Möjligheten att upphäva ett utvisningsbeslut gäller vare sig beslutet har verkställts eller inte. I stället för att upphäva beslutet kan regeringen medge att utlänningen får vistas här i riket trots utvisningsbeslutet.

Skäl för att upphäva ett utvisningsbeslut kan vara att det föreligger hinder mot verkställigheten därför att utlänningen är flyktning. En annan omständighet som utgör grund för att upphäva beslutet är att det finns praktiska hinder mot verkställigheten, t. ex. därför att det inte finns något land som tar emot den som skall utvisas. Ytterligare ett skäl kan vara utlänningens anknytning till Sverige.

När det gäller verkställighet av ett utvisningsbeslut får en utlänning inte sändas till ett land, där han riskerar politisk förföljelse. Inte heller får han sändas till ett land där han riskerar att sändas vidare till ett land där han kan utsättas för politisk förföljelse. Bestämmelser härom finns i 77 § utlänningslagen. Enligt 78 § samma lag hindrar emellertid inte bestämmelserna i 77 § att en utlänning sänds till ett land där han riskerar förföljelse, om han inte kan sändas till något annat land och om han genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna kvar här och om den förföljelse som hotar honom i det landet inte innebär fara för hans liv och inte heller i övrigt är av särskilt svår beskaffenhet. Motsvarande bestämmelser finns för krigsvägrare som riskerar att sändas till krigsskådeplats. Han kan dock skickas till ett sådant land, om han inte kan skickas till något annat land och det finns särskilda skäl för verkställighet. På motsvarande sätt får inte heller verkställighet ske beträffande en utlänning som visserligen inte är flyktning men som ändå på grund av förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande skäl för detta. För att en sådan utlänning skall undgå verkställighet av ett utvisningsbeslut måste han dock visa synnerliga skäl (80 § utlänningslagen).

En fråga om upphävande av ett utvisningsbeslut på grund av verkställig-

hetshinder aktualiseras vanligen av den myndighet som skall verkställa beslutet. Enligt 85–87 och 89 §§ utlänningslagen skall verkställighetsmyndigheten (polismyndighet) överlämna ärendet till invandrarverket, om utlänningsen påstår att han i det land till vilket han kommer att sändas riskerar politisk förföljelse eller att bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för krigsvägran. Vidare skall polismyndigheten överlämna ärendet till invandrarverket, när utlänningsen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där. Även i vissa andra fall som polismyndigheten bedömer som oklara, skall ärendet överlämnas till invandrarverket. Om invandrarverket i sin tur anser att beslutet inte skall verkställas, skall verket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Utlänningsen kan själv hos regeringen ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet. Den vanligaste grunden för en sådan ansökan är anknytnings-skäl. Någon gång åberopas också verkställighetshinder.

Beredning av ett ärende om upphävande av utvisningsbeslut eller tillstånd att trots utvisningsbeslutet vistas i Sverige äger rum inom arbetsmarknadsdepartementet som under 1983 har haft en särskild enhet för invandrar- och medborgarskapsärenden (IM-enheten). Enheten har under 1983 varit organiserad enligt följande: en enhetschef, en biträdande enhetschef, 14 handläggare och fyra assistenter. Vid enheten tjänstgör vanligtvis också två praktikanter. I princip lottas ärendena fritt på de olika handläggarna men en viss specialisering förekommer. Sedan den 1 mars 1984 har IM-enheten genomgått en viss omorganisation. Det finns numera två självständiga enheter, en utlänningsenhet (U-enheten) och en invandrapolitisk enhet. Tillståndsärenden, till vilka ärenden om upphävande av utvisning på grund av brott hör, handläggs på U-enheten. U-enheten har samma personalfördelning som den tidigare IM-enheten men det finns ingen biträdande chef.

Beredningen av ett ärende går till så att ärendet lottas på en handläggare. Om det finns en personakt hos invandrarverket tas den in till departementet. Ansökningen kan remitteras till invandrarverket med begäran om närmare utredning och yttrande. I verkställighetsärenden skall verket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Samma rutiner används i princip vare sig utvisningsbeslutet har verkställts (dvs. utlänningsen har avtjänat sitt straff och avlägsnats ur landet) eller inte. Inte sällan ges en ansökan om upphävande av beslutet in kort tid före den aktuella frigivningsdagen. Sådana ärenden behandlas alltid med förtur. Ibland krävs ett interimistiskt beslut enligt 75 § utlänningslagen, vilket innebär att verkställighet inte får ske förrän regeringen avgjort ärendet. Ett sådant uppskovsbeslut får fattas av det statsråd som ansvarar för utlänningsärendena.

Ett regeringsärende föredras i relativt många fall i tre omgångar, innan det avgörs på regeringssammanträde. Ärendet föredras för enhetschefen, varvid såväl sakliga som formella frågor diskuteras och i vissa fall även beslutets utformning. Flertalet ärenden föredras också för expeditionschefen och då i

synnerhet ärenden där utgången är tveksam eller udda ärenden samt frågor om förvar eller motsvarande. Ärendet föredras sedan i enhets- och expeditionsschefernas närvaro för statsrådet. Först därefter kan ärendet avgöras vid regeringssammanträde.

Inte sällan föranleder återbrytningsärenden gemensam beredning med annat departement, främst justitiedepartementet. Sådan gemensam beredning förekommer t. ex. när fråga uppkommer att göra undantag från normal praxis, när utvisningsdomen ligger nära bakåt i tiden eller när det i övrigt föreligger särskilda skäl. Förfarandet brukar då vara att arbetsmarknadsdepartementet efter preliminärt ställningstagande skickar över sitt förslag till beslut till justitiedepartementet (vanligen till enheten för förvaltningsärenden angående polis- och åklagarväsendet), där vederbörande enhetschef signerar beslutet. Därefter avgörs ärendet vid regeringssammanträde. Någon gång förekommer det också att handläggaren på arbetsmarknadsdepartementet formligen föredrar ärendet i justitiedepartementet.

Beslutet om utvisning på grund av brott kan också komma under regeringens prövning enligt bestämmelserna om nåd i 11 kap. 13 § regeringsformen. Enligt detta stadgande får regeringen genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt efterge eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom. Handläggningen av nådeärenden enligt regeringsformen regleras i en särskild lag (1974:579) om handläggning av nådeärenden. I denna stadgas att regeringen, om särskild anledning föreligger, skall inhämta yttranden från högsta domstolen eller regeringsrätten. Nådeärendena handläggs på en särskild enhet i departementet. Beredning och föredragning av nådeärenden ankommer normalt på tjänstemän vid nådeenheten.

När ett nådeärende inges till nådeenheten och nådeansökningen helt eller delvis avser ett upphävande av en förvisnings- eller utvisningsdom brukar ärendet normalt överlämnas till arbetsmarknadsdepartementet för handläggning där. Sådant helt eller delvis överlämnande skedde enligt från nådeenheten inhämtade uppgifter 1982 i cirka 30 ärenden och 1983 i 40 ärenden. När sökanden i nådeärendet uttryckligen åberopar regeringsformen i sin ansökan handläggs ärendet dock i justitiedepartementet. Ärendet blir då föremål för gemensam beredning med arbetsmarknadsdepartementet.

En skillnad mellan handläggningen på nådeenheten och på en hos U-enheten i arbetsmarknadsdepartementet är att nådeenheten enligt den särskilda lagen om handläggning av nådeärenden skall inhämta yttrande från högsta domstolen eller regeringsrätten "när särskild anledning föreligger". Yttrande från högsta domstolen brukar emellertid inte inhämtas i fråga om utvisningsärenden som handläggs på nådeenheten.

Under 1983 handlades sju nådeärenden, i vilka utvisningsfrågan var aktuell, på nådeenheten. Ett av dessa ärenden hade inkommit under 1982. Ett av de år 1983 inkomna ärendena avgjordes i början av 1984. I samtliga sju

ärenden lämnades ansökningarna utan bifall. Högsta domstolens yttrande inhämtades inte i något ärende. Gemensam beredning med arbetsmarknadsdepartementets IM-enhet hade skett i alla ärendena.

En avsikt i den nya utlänningslagen var att möjligheterna att avlägsna en utlännings i samband med att han eller hon döms för brott skulle begränsas. Det kan därför vara av visst intresse att se hur antalet sådana domar utvecklats efter lagens ikraftträdande.

Tabell 1

Antalet domar i tingsrätt med beslut om förvisning eller utvisning

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
735	600	445	528	520	533	510	423	487	380	347	263

En redan före den nya lagen sjunkande tendens har förstärkts ytterligare. Uppgifterna avser alla domar i tingsrätt oavsett om domarna vunnit laga kraft eller inte. Utlänningslagkommittén konstaterade i sitt betänkande Ny utlänningslag (SOU 1979:64) att det år 1982 förelåg 695 lagakraftvunna förvisningsbeslut, 1973 553, 1974 424, 1975 482 och 1976 454 lagakraftvunna beslut. Det finns ingen anledning att anta annat än att de under åren 1980–1983 meddelade utvisningsbesluten överklagats och vunnit laga kraft i samma utsträckning som under tidigare år. Antalet av regeringen meddelade beslut i återbrytningsärenden uppgick under åren 1972–1976 till i medeltal drygt 300 per år. Under tiden närmast efter den nya utlänningslagens ikraftträdande ökade återbrytningsärendena något, men de har sedermera återgått till den gamla nivån.

Tabell 2

Av regeringen åren 1972–1976 prövade återbrytningsärenden

1972–1976 ¹ medeltal	1980 ² 1/2 år	1981 ²	1982 ²	1983 ²
300	176	321	306	284

¹ Uppgiften är en bearbetning av utlänningslagkommitténs redovisning i SOU 1979:64 s. 103, tabell 4.

² Här ingår inte enstaka ansökningar om rätt att resa in i landet på nytt efter kortare utlandsresa. Inte heller har ett fåtal ärenden, som av olika skäl avskrivits utan regeringens prövning av ärendet i sak, medtagits.

En förklaring till ökningen av återbrytningsärendena i samband med den nya lagens ikraftträdande är naturligtvis att många utlännings med äldre förvisningsdomar ansökte om upphävande av beslutet mot bakgrund av den liberaliserade lagstiftningen. Flertalet ärenden under perioden juli 1980–

december 1983 har gällt äldre förvisningsdomar, men antalet beslut i vilka 40 § utlänningslagen åberopats uppgick 1982 till 96 och 1983 till 120. Mot bakgrund av att antalet domar med utvisningsbeslut minskat kraftigt efter den nya lagens ikraftträdande får dock antalet ärenden där den nya lagen åberopas anses vara av viss betydelse.

Som tidigare angivits förekommer ärenden där den dömde (ibland även hans anhöriga eller andra) ansöker om upphävande av förvisnings- och utvisningsbeslutet¹. Det förekommer också ansökningar om tillstånd att stanna i Sverige utan hinder av utvisningsbeslutet ävensom ansökningar om förlängning av ett av regeringen redan meddelat tillstånd att vistas här trots utvisningsbeslutet. Inte sällan förekommer kombinationer av dessa yrkanden, så att i första hand yrkas upphävande av beslutet och i andra hand (fortsatt) tillstånd att vistas.

Vidare förekommer från invandrarverket överlämnade ärenden där frågan om upphävande eller tillstånd att vistas aktualiseras på grund av verkställighetshinder, främst politiska sådana.

En sammanställning har gjorts av regeringens beslut i återbrytningsärenden under perioden den 1 juli 1980–den 31 december 1983.

Rent allmänt kan konstateras att regeringen ganska sällan upphäver ett utvisningsbeslut på ansökan av en enskild person. Som tidigare redovisats är den vanligaste grunden för en ansökan anknytningsskäl. I de fall då regeringens beslut blir positivt för sökanden handlar det oftast om tillstånd att vistas i riket trots utvisningsbeslutet. Sådana tillstånd ges normalt den första gången för en tid av sex månader och förnyas sedan successivt. En person bör ha vistats här minst två och ett halvt år på regeringsdispens, innan han kan räkna med att regeringen upphäver utvisningsbeslutet. En förutsättning för fortsatta tillstånd att vistas här och för ett upphävande är att den åberopade anknytningen består och att det inte finns några allvarigare vadersanmärkningar.

Det totala antalet beslut fördelar sig med drygt en tredjedel på nordiska medborgare och två tredjedelar på icke-nordiska medborgare. Flertalet ansökningar medförde ingen ändring av utvisningsbeslutet. Detta gäller i större utsträckning för nordiska medborgare (74 %) än för icke-nordiska (59 %). Förklarande faktorer kan här vara att färre nordbor med reell anknytning till Sverige utvisas men också att politiska verkställighetshinder i princip inte uppkommer för nordiska medborgare. I 20 % av fallen har beslutet upphävts, medan 15 % av besluten inneburit någon form av tillstånd att vistas i landet utan hinder av utvisningsbeslutet. Av tillstånden att vistas i landet har 66 beslut eller en tredjedel utgjort nya tillstånd att vistas här medan återstoden (126 st) inneburit en förlängning av tidigare beviljade dispenser.

¹ I det följande används termen utvisning gemensamt för förvisnings- och utvisningsbeslut. När åtskillnad behöver göras anges detta särskilt.

Tabell 3

Av regeringen åren juli 1980–1983 meddelade beslut i återbrytningsärenden

Beslutens innebörd	Samtliga ¹	%	Nordbor ¹	%	Icke nordbor ¹	%
Ingen ändring	799	64	334	74	465	59
Beslutet upphävt	252	20	58	13	194	24
Tillstånd att vistas i riket, inkl. förlängt tillstånd	192	15	57	13	135	17
Summa	1 243	100	449	100	794	100

¹ Då regeringen i samma beslut kan avslå ett yrkande om upphävande av beslutet och avslå eller bifalla ett yrkande om (fortsatt) tillstånd att vistas här överensstämmer uppgiften över det totala antalet beslut inte med antalet ärenden i tabell 2.

Uppgifterna i tabell 2 kan ställas i relation till regeringsbesluten under perioden 1972–1976². Av totalt 1 560 beslut rörande 941 personer innebar 594 (63 %) ingen ändring, medan beslutet upphävdes i 145 fall (15 %) och tillstånd att vistas i riket meddelades i 202 fall (21 %). Andelen upphävda beslut är därmed något större under 1980–1983 än under den tidigare perioden. En förklaring till detta kan vara att flera utlänningar med mycket gamla förvisningsdomar ansökt om upphävande av förvisningsbeslutet i samband med den nya lagens ikraftträdande. En felkälla kan också vara att materialet för 1980–1983 inte separat redovisar antalet personer som besluten innebär.

Regeringen redovisar normalt inte skälen för sina avgöranden. I fråga om utlänningsärendena förekommer emellertid viss redovisning av skäl, särskilt i fråga om beslut som innebär ett upphävande av utvisningsbeslutet. Beslut i ansökningsärenden, dvs. ärenden som kommit under regeringens prövning efter en ansökan från enskilda personer, motiveras normalt inte, medan besvärärenden och ärenden som kommit under regeringens prövning efter överlämnande från invandrarverket oftare motiveras till ledning för verkets kommande avgöranden. När ett utvisningsbeslut upphävs på grund av verkställighetshinder brukar detta anges i beslutet. När ett beslut upphävs efter det att den dömde beviljats tillstånd att vistas här trots utvisningsbeslutet, brukar beslutet inte motiveras. I en recit till beslutet framgår dock att vederbörande haft sådant tillstånd. En enskild sökande som vänder sig till regeringskansliet kan dock få muntliga förklaringar till vad som kan ha varit skälen för ett avslag eller ett upphävande.

² Uppgifterna är hämtade ur utlänningslagkommitténs betänkande Ny utlänningslag (SOU 1979:64 s. 99 ff.).

En viss bearbetning har gjorts av 1982 och 1983 års regeringsavgöranden som inneburit ett upphävande av utvisningsbeslutet. Av totalt 68 upphävda utvisningsbeslut i fråga om utomnordiska medborgare* hade 43 beslut (ca två tredjedelar) motiverats med politiska verkställighetshinder.

Utvisning av personer som invandrat i unga år

En utlänning som döms för brott och som vid åtalet varit bosatt i Sverige sedan minst tre år får enligt 41 § utlänningslagen utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Vid bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl skall domstolen beakta å ena sidan arten och omfattningen av den brottslighet som ligger utlänningen till last och å andra sidan hans levnads- och familjeförhållanden samt längden av den tid han har vistats i Sverige och över huvud taget den anknytning som han har till Sverige.

När det gäller innebörden av synnerliga skäl ansåg utlänningslagkommittén att ett sådant kunde vara att brottsligheten är särskilt svår. Som exempel på sådan allvarlig brottslighet anförde utlänningslagkommittén bl. a. grovt brott mot person och brott med stora skadeeffekter, t. ex. grovt narkotikabrott och organiserad brottslighet (SOU 1979:64 s. 149 f.).

Det har sålunda förutsatts att längden av en utlännings vistelse här i riket skall ha stor betydelse vid bedömningen av om han skall utvisas eller inte. Ju längre han har vistats här, desto starkare får hans anknytning hit anses vara. Ett ytterlighetsfall blir då att utlänningen har kommit hit som barn eller mycket ung. Olika skäl kan ha gjort att han önskat behålla sitt medborgarskap men han kan ändå i princip utvisas. Utlänningslagkommittén ansåg det synnerligen stötande att utvisa en utlänning under sådana omständigheter, även om han gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Kommittén ansåg därför att sådana invandrare över huvud taget inte borde kunna avlägsnas härifrån. Något uttryckligt förbud i lagtext föreslogs dock inte. Departementschefen anförde i proposition 1979/1980:96 (s. 63) att han i likhet med kommittén ansåg att sådana invandrare över huvud taget inte borde avlägsnas härifrån på grund av begånget brott.

Justitieutskottet anförde i yttrande – i vilket yttrande arbetsmarknadsutskottet sedan instämde – att utskottet delade departementschefens uppfattning och att en sådan tillämpning inrymdes i de föreslagna reglerna. Utskottet förutsatte dock att regeringen noga skulle följa rättstillämpningen och föreslå en lagändring om det visade sig nödvändigt (JuU 1979/80:1 y och U 1979/80:27 s. 55 f.). Därmed avstyrktes bifall till en motion med Anna-Greta Leijon (s) som första namn vari yrkades att frågan om ett förstärkt skydd mot utvisning för utlänningar som vistats i Sverige sedan barndomen skulle utredas (mot. 1979/80:1937). Riksdagen följde utskottet.

Frågan om utvisning av invandrare som kommit hit som barn och vistats

* anm.: politiska verkställighetshinder förekommer inte för nordiska medborgare.

här länge har vid några tillfällen under senare tid varit föremål för regeringens prövning efter ansökningar om upphävande av utvisningsbeslut. I det följande redovisas tre sådana ärenden, där domstol funnit synnerliga skäl föreligga att trots utlänningsens långa vistelse här och anknytning hit utvisa vederbörande. I samtliga fall har regeringen upphävt utvisningsbeslutet.

1.

S., född 1964 och medborgare i Libanon, kom till Sverige 1976. Han har föräldrar och syskon bosatta här.

I januari 1980 dömdes S. av Stockholms tingsrätt för våldtäkt m. m. I domen förordnades om fortsatt vård enligt barnavårdslagen.

I oktober 1982 dömdes S. av Huddinge tingsrätt för våldtäkt m. m. till fängelse två år och sex månader. S. utvisades ur riket och förbjöds återvända hit före den 1 november 1992. I domskälen uttalade tingsrätten följande:

Det sedlighetsbrott vartill S. befunnits skyldig är av sådan art att – trots att S. bara för ett par månader sedan fyllt 18 år – annan påföljd än fängelse ej kan ifrågakomma.

S:s personliga förhållanden samt omständigheterna vid våldtäkten är också sådana att rätten finner synnerliga skäl föreligga att han, fastän han vistats i riket under sex år samt har sina föräldrar och syskon här, bör utvisas med förbud att återvända före den 1 november 1992.

S:s ungdom och det förhållandet att han nu döms till långvarig utvisning bör medföra att han får ett betydligt kortvarigare frihetsstraff än som eljest skulle ha blivit fallet. Tiden härför bör bestämmas till 2 1/2 år.

Under tiden augusti 1980–februari 1983 beviljades S. åtalsunderlåtelse vid 13 tillfällen. Vid sex tillfällen gällde åtalsunderlåtelser stöld och i övriga fall tillgrepp av fortskaffningsmedel ("bilstöld") och olovlig körning.

S. frigavs villkorligt från fängelsestraffet den 11 december 1983.

I ärende om upphävande av utvisningsbeslutet och i verkställighetsärende angående S. yttrade invandrarverket den 16 november 1983 följande:

S. var 11 år gammal när han 1976 anlände till Sverige. Han har därför kommit att vistas här en stor del av sin uppväxttid. Med hänsyn härtill och den anknytning han har till här boende föräldrar och övriga släktingar anser invandrarverket, trots den grova brottslighet S. gjort sig skyldig till, att han inte bör avlägsnas ur riket.

Invandrarverket tillstyrkte att utvisningsbeslutet skulle upphävas.

Genom beslut den 8 december 1983 upphävde regeringen utvisningsbeslutet.

2.

N., född 1952 och jugoslavisk medborgare, kom till Sverige 1967. Föräldrarna är döda men N. har en syster och en broder i Sverige. N. har

också ett barn här, fött 1976, vilket han enligt egna uppgifter träffar "ett par gånger per år".

1971 dömdes N. för misshandel och olaga hot till skyddstillsyn. Samma år dömdes han för försök till grov stöld till fortsatt skyddstillsyn. 1972 dömdes han för stöld och narkotikabrott varvid påföljden ånyo bestämdes till fortsatt skyddstillsyn. Senare samma år dömdes N. för narkotikabrott till fängelse en månad. 1978 dömdes N. för grov misshandel, olaga hot m. m. till fängelse ett år och sex månader. Han dömdes vidare 1979 för tillgrepp av fortskaffningsmedel till fängelse en månad, 1980 för misshandel och olaga hot till fängelse sex månader, 1980 för stöld till fängelse fyra månader och i maj 1982 för hot mot tjänsteman m. m. till fängelse en månad.

Den 2 november 1982 dömdes N. av Svegs tingsrätt för misshandel, olaga hot, olaga tvång och skadegörelse till fängelse fyra månader. Genom domen utvisades N. ur riket med förbud att återvända hit före år 1992. I domskälen uttalade tingsrätten – efter en redovisning av N:s tidigare brottslighet i Sverige – följande:

Av utredningen i målet framgår att N. tillbringat en stor del av de senaste åren i fängelse och över huvud taget visat en bristande vilja att rätta sig efter samhällets normer. Han har ej något ordnat arbete och synes sakna fast bostad. I förhållande till den långa tid han vistats i Sverige synes vidare hans anknytning till Sverige vara svag. Han har en syster i Malmö som avser att flytta till Australien samt en bror i Göteborg. Med dem har han endast haft sporadiska kontakter ett par gånger om året.

Av utredningen framgår vidare att N. har ett barn, fött år 1976, som har hemvist i Sverige. Om arten av N:s kontakter med barnet har ej lämnats några närmare upplysningar. N. har uppgivit att han träffar barnet ett par gånger per år.

Med hänsyn till de förhållanden under vilka N. levt i Sverige utgör hans personliga anknytning till Sverige ej hinder mot utvisning. Det finns vidare anledning räkna med att N. här i landet kommer att fortsätta sin brottsliga verksamhet vars tidigare art och omfattning måste betecknas som allvarlig.

Vid övervägande av samtliga nu upptagna förhållanden finner tingsrätten synnerliga skäl föreligga för utvisning av N. – Fängelsestraffet skall på grund av det men han lider genom utvisningen väsentligt nedsättas.

N. ansökte om upphävande av beslutet. Invandrarverket överlämnade också verkställighetsärendet för regeringens prövning.

I ärende om upphävande av utvisningsbeslutet beträffande N. och i verkställighetsärende yttrade invandrarverket den 27 maj 1983 följande:

N. kom till Sverige som mycket ung och har fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena här i landet. Enligt förarbetena till utlänningslagen (prop. 1979/80:96) bör en sådan person över huvud taget inte utvisas härifrån. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om utvisning borde meddelas N.

Invandrarverket motsätter sig därför inte att utvisningsbeslutet upphävs. N. bör i varje fall medges tillstånd att vistas här utan hinder av beslutet under förslagsvis sex månader.

Genom beslut den 24 november 1983 upphävde regeringen utvisningsbeslutet.

3.

W., född 1955 och medborgare i Etiopien, kom till Sverige 1970. Han hade dessförinnan under någon tid bott hos en svenska på en svensk missionsskola i Etiopien. När hon flyttade till Sverige följde W. med som hennes fosterbarn. W. har ingen kontakt med släktingar i Etiopien.

W. dömdes 1975 för misshandel, hot mot tjänsteman, våld mot tjänsteman samt försök härtill, våldsamt motstånd m. m. till skyddstillsyn med anstaltsbehandling. 1976 dömdes han för misshandel till fortsatt skyddstillsyn. Senare samma år dömdes han för misshandel (minst tio tillfällen) och skadegörelse. Den tidigare ådömda skyddstillsynen undanröjdes och påföljden bestämdes till fängelse sex månader. 1977 dömdes W. för ny, likartad brottslighet till fängelse två månader. Han dömdes för nya brott av samma art 1978 (fängelse fyra månader), två gånger 1979 (fängelse två månader resp. åtta månader) och 1981 (dagsböter).

Genom dom av högsta domstolen den 22 februari 1983 dömdes W. för försök till dråp, misshandel, våld mot tjänsteman (två tillfällen), hot mot tjänsteman (två tillfällen), försök till våld mot tjänsteman och våldsamt motstånd m. m. till fängelse tre år. Genom domen utvisades W. ur riket och förbjöds att återvända hit. Domen är refererad i NJA 1983 s. 131.

Följande är hämtat ur domstolarnas domskäl.

I utvisningsfrågan anförde tingsrätten följande:

Enligt förarbetena till utlänningslagen, som trätt i kraft den 1 juli 1980, har en allmän strävan bakom denna lagstiftning varit att begränsa möjligheterna att avlägsna en utlänning i samband med att han döms för brott. Utlänningslagkommittén tog särskilt upp frågan om utvisning skall kunna tillgripas beträffande en invandrare som har kommit hit som barn eller mycket ung och har fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige. Det skulle enligt kommitténs uppfattning – som delades av departementschefen – vara synnerligen stötande att avlägsna honom härifrån, även om han gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. I likhet med kommittén ansåg vidare departementschefen att sådana invandrare över huvud taget inte bör avlägsnas härifrån på grund av begånget brott (prop. 1979/80:96 s. 63).

Med hänsyn till vad departementschefen sålunda uttalat inför tillkomsten av utlänningslagen bör W. – som endast var 15 år när han kom till Sverige och allt sedan dess vistats här – inte avlägsnas från riket på grund av vad han nu låtit komma sig till last. Yrkandet om utvisning skall därför lämnas utan bifall.

Tingsrätten dömde W. till fängelse fem år (ingen utvisning).

Hovrätten gillade tingsrättens bedömning av ansvars- och utvisningsfrågorna men fann att straffet borde sättas längre än tingsrätten bestämt. Hovrätten bestämde påföljden till fängelse sju år.

Högsta domstolen (JustR:n Welamson, Persson, referent, och Jermsten) uttalade i utvisningsfrågan:

Av intresse för prövningen av utvisningsfrågan är, förutom den aktuella brottslighetens art och omfattning, vad i målet framkommit om W:s tidigare och nuvarande levnadsförhållanden samt tidigare kriminella belastning. Härom är följande att anföra.

– W. är född år 1955 i en stad i södra Etiopien. Föräldrarna, som levde under fattiga förhållanden, skildes när W. var 6 år och han uppfostrades, enligt vad han själv uppgivit under stränga förhållanden, hos fadern och dennes nya hustru. Han har inga helsyskon men några halvsyskon. Han kom så småningom till en svensk missionsskola, där han gjorde sig omtyckt. En svenska som arbetade vid skolan tog honom med sig till Sverige som fosterbarn för att bereda honom möjligheter till bättre utbildning och levnadsförhållanden.

W. var då 15 år och hade gått sammanlagt 7 år i skola i Etiopien. Den första tiden i Sverige gick han i svensk skola. Rätt snart började han missköta sig både i skolan och på fritiden. Under ett par år följde i barnavårdsmyndigheternas regi placering i olika fosterhem och i ett pojkhem samt en vistelse på barnpsykiatrisk klinik. Efter en anställning hos Volvoverken i Skövde, som han slutade efter kort tid, flyttade han år 1975 till Jönköping. Där synes han ha "drivit omkring" i ungdomsgång och han har inte haft andra anställningar än skilda beredskapsarbeten under kortare perioder. Olika utbildningar som erbjudits honom av arbetsmarknadsmyndigheterna har han inte kunnat eller velat fullfölja. Han har ofta uteblivit – på grund av sjukdom eller utan angivande av orsak – från beredskapsarbeten och utbildningskurser. I olika omgångar har han uppburit socialhjälp. Han har missbruksproblem, särskilt när det gäller alkohol.

Under ett par år i slutet av 1970-talet sammanbodde W. med en svensk flicka. De har tillsammans ett barn, fött år 1980. Enligt vad i målet upplysts erkände W. faderskapet först i april 1982 och han bidrar inte till barnets underhåll. Sedan år 1980 bor han tillsammans med en annan svensk flicka. Förhållandet dem emellan är enligt vad han själv uppgivit gott.

W. är sedan länge kriminellt belastad. Redan efter ett par års vistelse i Sverige förekom snatterier, biltillgrepp o. d. som ledde till åtalsunderlåtelser. Sedan år 1975 är han, före den nu aktuella domen, dömd åtta gånger för huvudsakligen våldsbrott, vilka i allmänhet varit riktade mot polismän men ibland också mot andra personer. Vid en del av dessa brottstillfällen har W. använt kniv. Vid de två första lagföringarna ådömdes W. skyddstillsyn men därefter har domarna avsett fängelsestraff från 2 upp till 8 månader. Han har också ett antal gånger varit omhändertagen enligt lagarna om tillfälligt omhändertagande och omhändertagande av berusade personer m. m.

W. har år 1977 fått avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd här i riket och han vistas här med stöd av uppehålls- och arbetstillstånd som förnyats för ett år i sänder. Han har ett av etiopiska ambassaden i Stockholm utfärdat hemlandspass vars giltighet förlängts till den 14 juni 1983.

Med hänsyn till den aktuella brottslighetens beskaffenhet samt till W:s tidigare kriminalitet och till vad som i målet framkommit om hans person föreligger uppenbar risk för att W. kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i riket. Eftersom W. varit bosatt i Sverige sedan minst 3 år när åtalet väcktes krävs emellertid enligt 41 § utlänningslagen synnerliga skäl för att utvisning skall kunna ske. Redan det dråpförsök som W. nu fällt till ansvar för är ett brott av sådan typ som kan utgöra synnerligt skäl för

utvisning (prop. 1979/80:96 s. 63). Härtill kommer att W., med undantag endast för den första tiden i Sverige, levt här under oordnade förhållanden med upprepad kriminalitet, särskilt avseende våldsbrott, påtagliga svårigheter att sköta ett arbete eller fullgöra utbildning, som erbjudits honom i olika former, och alkoholproblem. Av vad som framkommit vid den personundersökning och de läkarundersökningar av W. som företagits i målet måste den slutsatsen dras att utsikterna att han skall anpassa sig till en socialt ordnad tillvaro i Sverige är dåliga.

Mot detta skall ställas att W. oavbrutet vistats här i riket sedan han år 1970 kom hit som femtonåring, att han kan uttrycka sig tämligen obehindrat på svenska språket och att han, enligt vad han själv uppgivit, sedan år 1976 inte haft någon kontakt med sina släktingar i Etiopien. Han behärskar emellertid fortfarande sitt hemlands språk, vilket delvis förklaras av att han som övervakare haft en person som talar detta språk.

Det har i förarbetena till utlänningslagen förutsatts att längden av en utlännings vistelse här i riket skall tillmätas en stor betydelse vid prövningen av fråga om hans utvisande. En viktig utgångspunkt för detta generella ställningstagande är att ju längre utlänningen bor här desto större är sannolikheten för att han skall ha inordnats i det svenska samhället samtidigt som kontakterna med det ursprungliga hemlandet försvagats eller upphört. Ett ytterlighetsfall i detta sammanhang är det i förarbetena särskilt beskrivna, att utlänningen kommer hit som barn eller mycket ung och får större delen av sitt liv präglad av förhållandena här. Även om han föredragit att behålla sitt utländska medborgarskap och utvisning därför i och för sig kan komma i fråga, bör han enligt dessa motivuttalanden över huvud taget inte kunna utvisas på grund av brott. (Prop. 1979/80:96 s. 63 och arbetsmarknadsutskottets betänkande 1979/80:27 s. 56 och 74.)

I avsaknad av uttrycklig bestämmelse i lagtexten kan nu återgivna motivuttalanden inte anses innebära ett ovillkorligt förbud mot utvisning. Av förarbetena framgår också att det i varje enskilt fall måste göras en avvägning mellan skilda omständigheter. Det kan för övrigt sättas i fråga om en person med W:s bakgrund – vad gäller åldern vid ankomsten hit och vistelsetidens längd – hör till den speciella undantagskategori som åsyftats i berörda motivuttalanden.

På grund av det anförda saknas fog för det av TR:n och HovR:n synbarligen gjorda antagandet att W. med anledning av begångna brott inte under några förhållanden skulle kunna utvisas ur riket.

Vad gäller den tid som W. har vistats i Sverige är att beakta att denna tid, långt ifrån att ha medfört en sådan anpassning som enligt det tidigare sagda förutsätts äga rum under en långvarig vistelse, präglats av W:s närmast asociala levnadsförhållanden och kriminalitet samt av upprepade misslyckanden i försöken att inordna honom i det svenska samhället.

Vid samlad bedömning måste de för W. negativa omständigheterna anses väga över i sådan grad att det föreligger synnerliga skäl att utvisa honom. Det men som W. åsamkas genom utvisningen bör leda till att fängelsestraffet sätts lägre än vad som annars skulle ha följt på brotten.

Domslut. HD ändrar på det sätt HovR:ns domslut, att HD bestämmer fängelsestraffet till 3 år, förordnar att W. skall utvisas ur riket och förbjuder honom att återvända hit. Överträdelse av förbudet kan medföra fängelse i högst 1 år.

JR Knutsson, med vilken JR Holmberg instämde, var av skiljaktig mening och anförde: Som underinstanserna funnit – – – se HD:s dom – – – den 14 juni 1983.

Med hänsyn till den aktuella brottslighetens beskaffenhet samt till W:s tidigare kriminalitet och till vad som i målet framkommit om hans person föreligger uppenbar risk för att W. kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i riket. Eftersom W. varit bosatt i Sverige sedan minst 3 år när åtalet väcktes krävs emellertid enligt 41 § utlänningslagen synnerliga skäl för att utvisning skall kunna ske.

Enligt uttalanden i förarbetena till utlänningslagen bör en utlänning som har kommit hit som barn eller mycket ung och fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena här i landet över huvud taget inte kunna utvisas på grund av brott. Som motiv för denna ståndpunkt har anförts att det skulle vara synnerligen stötande att avlägsna en sådan utlänning härifrån, även om han gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet (prop. 1979/80:96 s. 63). I avsaknad av uttrycklig bestämmelse i lagtexten kan dessa motivuttalanden visserligen inte anses innebära något ovillkorligt förbud mot utvisning. Uppenbart är emellertid att utvisning av en utlänning som tillhör den åsyftade kategorin inte bör komma i fråga annat än i extrema undantagsfall, främst då brottsligheten är av särskilt samhällsfarlig karaktär.

Det är visserligen tveksamt om W., som var 15 år gammal när han kom till Sverige, kan hänföras till den kategori av utlänningar som de berörda motivuttalandena tar sikte på. Vid bedömningen av utvisningsfrågan bör emellertid beaktas de förhållanden under vilka W. kommit till Sverige. Han har inte invandrat hit på eget initiativ eller tillsammans med närstående utan medförts som fosterbarn av en svensk kvinna, som hade tagit sig an honom i Etiopien och ville ge honom en utbildning här i landet. Flyttningen till Sverige innebar att hans band med hemlandet och den gamla miljön skars av. Det är troligt att hans tidigt inträdande misskötsamhet till inte oväsentlig del bottnar i de problem som mötte vid omplaceringen i en miljö som starkt avvek från vad han var van vid. Fostermodern hade sannolikt inte förutsett dessa problem och tycks inte heller ha varit i stånd att bemästra dem. W. har nu vistats i Sverige i 13 år och enligt uppgift inte haft någon kontakt med sina släktingar i hemlandet sedan år 1976. Det finns all anledning att befara att han, om han genom en utvisning tvingades att återvända till Etiopien, skulle få utomordentligt svårt att ånyo anpassa sig till förhållandena där, vilka numera måste antas vara i hög grad främmande för honom.

Med hänsyn till det anförda anser jag att det synsätt som ligger till grund för de förut berörda motivuttalandena gör sig starkt gällande vid prövningen av frågan om utvisning av W. Denne är otvivelaktigt svårt kriminellt belastad, och den brottslighet han nu har gjort sig skyldig till är av mycket allvarlig karaktär. Den har dock inte en så hög grad av samhällsfarlighet att W. på grund därav bör utvisas ur landet.

Beträffande fängelsestraffets längd ansluter jag mig till TR:ns bedömning.

W. ansökte om upphävande av utvisningsbeslutet. Han åberopade därvid 1) osäkerhet i rättsläget rörande utvisning på grund av brott av utlänning som vistats länge i Sverige samt att utvisningsbeslutet vilar på minsta möjliga majoritet i högsta domstolen 2) sin långa vistelse i Sverige och starka anknytning hit samt 3) förhållandena i Etiopien dit verkställighet skall ske.

I yttrande den 2 augusti 1983 över W:s ansökan anförde invandrarverket följande:

Enligt föredragande statsrådet i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag samt enligt justitie- och arbetsmarknadsutskottens av riksdagen godtagna uttalan-

den, bör den som kommit hit som barn eller som fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige inte avlägsnas härifrån på grund av brott. En sådan tillämpning ansåg de båda utskotten inrymmas i de lagregler som föreslogs och som sedermera antogs av riksdagen.

Invandrarverket anser, att denna tolkningsregel är avsedd att gälla oberoende av vilket brott det är fråga om och att det bör vara tillräckligt att den det gäller vistats här sedan ungdomsåren. Som barn bör enligt verkets tolkning i detta sammanhang anses den som kommit hit som minderårig och som haft sin vårdnadshavare här.

W. kom som fosterbarn till Sverige när han nyss fyllt 15 år. Han bör därför enligt verkets mening inte utvisas härifrån.

Invandrarverket tillstyrker att utvisningsbeslutet upphävs.

W. frigavs villkorligt från fängelsestraffet den 7 augusti 1983.

Regeringen (föredragande Ove Rainer) anförde i beslut den 13 oktober 1983:

Vad W. har anfört mot att återvända till Etiopien utgör inte hinder mot verkställighet av utvisningsbeslutet. Inte heller i övrigt föreligger skäl att upphäva beslutet. Regeringen avslår ansökningarna om upphävande av utvisningsbeslutet.

Regeringen har därefter genom beslut i december 1983 och i februari 1984 i anledning av skrivelser från andra än W. avslagit ansökningar om upphävande av utvisningsbeslutet beträffande W.

W. ansökte i början av år 1984 på nytt om upphävande av utvisningsbeslutet. Utöver tidigare åberopade skäl anförde W. att han riskerar att inkallas till krigstjänstgöring i hemlandet.

Invandrarverket yttrade den 9 mars 1984 i anledning av W:s ansökan följande:

Enligt föredragande statsrådet i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag samt enligt justitie- och arbetsmarknadsutskottens av riksdagen godtagna uttalanden, bör den som kommit hit som barn eller som fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige inte avlägsnas härifrån på grund av brott. En sådan tillämpning ansåg de båda utskotten inrymmas i de lagregler som föreslogs och som sedermera antogs av riksdagen.

Invandrarverket anser, att denna tolkningsregel är avsedd att gälla oberoende av vilket brott det är fråga om och att det bör vara tillräckligt att den det gäller vistats här sedan ungdomsåren. Som barn bör enligt verkets tolkning i detta sammanhang anses den som kommit hit som minderårig och som haft sin vårdnadshavare här. Verket hänvisar vidare till nu aktuell lagrådsremiss angående invandrings- och flyktingpolitiken med däri föreslagna förtydliganden av 41 och 44 §§ i lagen.

W. kom som fosterbarn till Sverige när han nyss fyllt 15 år. Han bör därför enligt verkets mening inte utvisas härifrån, varför verket tillstyrker att utvisningsbeslutet upphävs.

I ärendet har numera framförts ytterligare skäl av politisk natur samt att W. skulle riskera att inkallas till krigstjänstgöring i hemlandet.

Verket anser att skäl enligt 3 eller 6 § utlänningslagen inte föreligger.

Verket bedömer vidare att någon påtaglig risk att inkallas till krigstjänst-

göring inte kan anses föreligga varför verket anser att inte heller skäl jämlikt 5 § föreligger.

Invandrarverket förordar att regeringen beslutar att ej verkställa utvisningsbeslutet.

Det kan noteras att W. var efterlyst efter regeringens beslut i oktober 1983. Han omhändertogs den 25 februari 1984 i Danmark och placerades därefter i förvar i Malmö.

Regeringen upphävde "med hänsyn till vad som har upplysts i ärendet" den 29 mars 1984 utvisningsbeslutet beträffande W.

I proposition 1983/84:144 föreslås bl. a. vissa ändringar av 41 § utlänningslagens lydelse. Sålunda föreslås att en utlänning som kom till Sverige innan han fyllde 15 år och som när åtalet väcktes hade vistats här sedan minst fem år inte får utvisas. Förslaget härrör från invandrapolitiska kommittén. Såväl kommittén som föredragande statsrådet har funnit det angeläget att i form av uttryckliga bestämmelser precisera de av arbetsmarknads- och justitiekottern tidigare gjorda uttalandena i samband med tillkomsten av 1980 års utlänningslag. I övrigt föreslås en viss redaktionell ändring av paragrafen till följd av andra föreslagna ändringar i utlänningslagen.

Det kan noteras att både N. och W. i de ovan redovisade ärendena fyllt 15 år när de kom till Sverige. Det skulle alltså även med den föreslagna nya lydelsen av 41 § utlänningslagen vara möjligt för domstol att döma dem till utvisning.

Beaktande av menet

Enligt såväl 1954 års utlänningslag som den nu gällande utlänningslagen skall domstolen, när den dömer någon till utvisning på grund av brott, vid bestämmande av påföljden beakta det men utlänningen lider av utvisningen. Bestämmelsen innebär att utlänningen i allmänhet får kortare straff än han annars skulle ha fått, om domstolen finner att han lider men av utvisningen. Det finns inga fasta regler för hur stor nedsättningen skall vara utan det görs en bedömning från fall till fall. Hur stor nedsättningen blir framgår vanligen inte av domen. I den mån domen överklagats och domstolarna bedömt ansvarsfrågan lika men haft olika uppfattning i utvisningsfrågan kan möjligen något mått erhållas på nedsättningen av straffet i det enskilda fallet. Detsamma gäller om det förelegat skiljaktig mening i utvisningsdelen i en instans. Om utvisningsstraffet inte går att verkställa, har detta ansetts innebära att utlänningen fått en förmån som han annars inte skulle ha fått. Detta har uppfattats som en orättvisa i förhållande till andra dömda. Denna fråga har varit uppe till diskussion i flera sammanhang. Sålunda uttalade justitiekottern (JuU 1976/77:1) i anledning av en motion följande:

Olägenheterna bottnar främst i att domstol som beslutar om förvisning har mycket begränsade möjligheter att bedöma om hinder sedermera kan föreligga mot beslutets verkställande, t. ex. på grund av politiskt flykting-

skap. Olägenheterna innebär otvivelaktigt att utfallet av domstolarnas straffmätning i fall varom nu är fråga inte sällan framstår som slumpartat och stötande från rättvisesynpunkt. En sådan ordning kan självfallet inte accepteras. Utskottet noterar därför med tillfredsställelse att motionsspörsmålet omfattas av den översyn rörande utlänningslagstiftningen som påbörjades i år. — — *

Utlänningslagkommittén konstaterade i sitt betänkande Ny utlänningslag att ett förhållandevis litet antal förvisningsbeslut inte verkställdes på grund av politiska eller praktiska verkställighetshinder. Kommittén ansåg vidare att förvisningsbeslutet av den dömda ofta upplevdes som mycket allvarigare än brottspåföljden och att det fanns skäl att anta att den straffnedsättning som ändå skedde inte uppvägs menet av förvisningsbeslutet. Kommittén ansåg att bestämmelsen om beaktande av menet skulle utgå. Enligt kommittén skulle också de av kommittén föreslagna begränsningarna i möjligheten att avlägsna invandrare som begår brott i Sverige medföra, att i första hand tillfälliga besökare skulle riskera utvisning. Man skulle, anförde kommittén, inte generellt kunna påstå att dessa skulle lida något större men av utvisningsbeslutet.

Utlänningslagkommitténs ståndpunkt kritiserades av åtskilliga remissinstanser. I propositionen gick regeringen på linjen att principen med beaktande av menet alltså skulle ligga till grund för bestämmelsen i den nya lagen. Departementschefen ansåg att den praktiska betydelsen av rättviseproblemet hade överskattats betydligt. Han anförde vidare att om menet inte fick beaktas skulle utlänningsbeslut komma att bli sämre ställda i påföljdshänseende än andra dömda. Departementschefen avvisade också tanken på en ordning för omprövning av brottspåföljden när förvisningen inte har kunnat verkställas, en ordning som föreslagits av en remissinstans (prop. 1979/80:96 s. 65).

Justitieutskottet anförde i yttrande till arbetsmarknadsutskottet – i vilket yttrande arbetsmarknadsutskottet sedermera instämde¹ – att man anslöt sig till regeringens förslag att behålla regeln om beaktande av menet. Utskottet anförde vidare att man förutsatte att regeringen noggrant skulle följa tillämpningen av reglerna och, om olägenheter skulle visa sig föreligga, skulle överväga lagändring. Arbetsmarknadsutskottet delade justitieutskottets uppfattning och avstyrkte därmed bifall till en motion². – Riksdagen följde utskottet.

Konstitutionsutskottet har granskat ett antal ärenden, där regeringen i återbrytningsärenden upphävt utvisningsbeslut. I ett par fall har av domstolarnas domar i någon mån kunnat utläsas storleken av den straffnedsättning som ägt rum.

Fallet 3 beträffande W. som redovisas ovan under avsnittet om utvisning av den som vistats här sedan barndomen utgör också ett exempel på hur menet

*Utlänningslagkommittén.

¹JuU 1979/80:1 y och AU 1979/80:27.

²Mot. 1979/80:1470 av Blenda Littmarck (m).

beaktats av de olika domstolarna. Tingsrätten dömde W. till fängelse fem år men ingen utvisning. Hovrätten höjde straffet till fängelse sju år men fortfarande utan utvisning. Högsta domstolens majoritet utvisade W. på livstid och bestämde – under motivering att fängelsestraffet på grund av menet skulle sättas lägre än vad annars skulle ha följt på brotten – fängelsestraffet till tre år. En minoritet i högsta domstolen ville inte utvisa W. och fann att tingsrättens bedömning av fängelsestraffets längd, fem år, varit den riktiga.

4.

Y., född 1938 och medborgare i Marocko, kom till Sverige 1966.

I juni 1976 dömdes Y. för bedrägeri till skyddstillsyn. I augusti 1978 dömdes han för narkotikabrott och försök därtill till fängelse två månader.

Solna tingsrätt dömde den 19 juni 1980 Y. för grovt narkotikabrott till fängelse fem år och sex månader. Genom domen förvisades Y. ur riket med förbud att återvända hit. Svea hovrätt (majoriteten) fastställde i dom den 16 juli 1980 tingsrättens dom. En ledamot var skiljaktig i påföljdsfrågan och ville upphäva utvisningsbeslutet samt bestämma påföljden till fängelse sju år. Han anförde:

Den brottslighet varom Y. har övertygats i detta mål är synnerligen allvarlig och skall enligt gällande lag utan tvekan – trots långvarig vistelse här – kunna leda till utvisning. Även vid sådan brottslighet skall dock omständigheterna i det särskilda fallet beaktas och en avvägning ske mot de intressen som talar mot utvisning.

Y. lämnade sitt hemland och flyttade till Frankrike vid 20 års ålder år 1958. Han flyttade därifrån till Sverige år 1966. Han sammanbor sedan år 1967 med en svensk medborgare och har med henne tre barn födda åren 1969, 1971 och 1976. Kvinnan har inför hovrätten uppgett att hon önskar fortsätta samlivet med Y. Han fick bosättningstillstånd i Sverige år 1970. Han har besökt sitt hemland tre gånger sedan år 1958, senast år 1979. Hans föräldrar är i livet och han har också gifta syskon i Marocko.

Y. har enligt kriminalregisterutdrag dömts i Sverige två gånger tidigare. I juni 1976 dömdes han för bedrägeri till skyddstillsyn. I augusti 1978 dömdes han för narkotikabrott och försök därtill till fängelse två månader. Hans tidigare brottslighet är inte sådan att den bör ha nämnvärt inflytande på frågan om Y. nu bör utvisas.

Y. har levt större delen av sitt vuxna liv i Sverige. Han har – trots att han har familj även i Marocko – avsevärt mer anknytning hit än till något annat land och har i hög grad fått sitt liv präglad av förhållandena i Sverige. Med hänsyn härtill och till den skada och olägenhet som skulle drabba Y:s familj i Sverige om han utvisades, finner jag att Y. – trots den synnerligen allvarliga brottsligheten – inte skall utvisas. Vid sådant förhållande skall han dock dömas till ett längre fängelsestraff än det av tingsrätten bestämda.

Ytterligare en ledamot var skiljaktig i fråga om påföljden för såväl Y. som för en medåtalad till denne. Ledamoten förklarade dock att han delade den tidigare redovisade ledamotens mening beträffande Y.

Y:s svenska hustru ansökte om upphävande av förvisningsbeslutet och åberopade därvid humanitära skäl. Ärendet remitterades inte till invandrarverket. Regeringen lämnade i beslut den 27 maj 1982 ansökningen utan bifall.

Ytterligare ansökningar från utomstående lämnades genom regeringsbeslut den 26 augusti 1982 utan bifall.

Y:s hustru ansökte ånyo om upphävande av förvisningsbeslutet. Genom beslut den 19 juni 1983 avslogs ansökningen om upphävande av förvisningsbeslutet. Regeringen beslutade emellertid att Y. utan hinder av förvisningsbeslutet skulle få vistas i riket tills vidare t. o. m. den 31 december 1983.

Y. hade avtjänat två tredjedelar av fängelsestraffet den 22 september 1983.

Anmärkning: Om Y. sköter sig och hans anknytning består, bör han kunna räkna med att efter ytterligare förlängda tillstånd att vistas här i några år få förvisningsbeslutet upphävt.

Även fall nr 2 beträffande N. kan anses utgöra ett exempel på att straffet reducerats med hänsyn till det men utlänningen lidit av utvisningen. Tingsrätten anförde i domskälen att fängelsestraffet på grund av menet skulle "väsentligt nedsättas".

De följande fem ärendena (nr 5–9) är exempel på utlänningar som trots lång vistelse i Sverige (nr 5, 6 och 9 sedan 1975) dömts till långvariga fängelsestraff för grova narkotikabrott, där domstolarna särskilt uttalat att utvisningsbeslutet medfört en nedsättning av fängelsestraffen. Regeringen har i dessa fall, vilka är avgjorda under tiden september 1981–september 1983, upphävt utvisningsbesluten på grund av verkställighetshinder. Även ärende nr 4 beträffande Y. är exempel på en grov narkotikabrottsling som – åtminstone hittills – fått stanna här trots utvisningsbeslutet.

5.

H., född 1955 och ungersk medborgare, kom till Sverige 1975. Han hade lämnat Ungern 1973 och fram till ankomsten vistats i bl. a. några andra europeiska länder.

I februari 1976 dömdes H. för grovt narkotikabrott m. m. till fängelse ett år och nio månader. I domen förordnades att H. skulle förvisas på livstid. H. frigavs villkorligt från fängelsestraffet i slutet av 1976 med en återstående strafftid på nio månader.

I april 1977 dömdes H. för bl. a. narkotikaförseelse till fängelse fyra månader. Villkorligt medgiven frihet förklarades förverkad. Verkställighet påbörjades samma år.

I januari 1978 dömdes H. för försök till varusmuggling till fängelse ett år. Senare samma år dömdes han för grovt narkotikabrott m. m. till fängelse i två år. Han frigavs villkorligt från dessa straff i april 1980.

I februari 1981 dömdes H. av hovrätten över Skåne och Blekinge för grovt narkotikabrott till fängelse i ett år. Tidigare villkorligt medgiven frihet om ett

år fyra månader och 14 dagar förklarades förverkad. I mars samma år dömdes H. på nytt av hovrätten över Skåne och Blekinge för grovt narkotikabrott m. m. till fängelse tre år. Verkställighet av straffen påbörjades i mars 1981.

Genom olika beslut beviljades H. anstånd med verkställigheten av den år 1976 ådömda förvisningen på grund av politiskt verkställighetshinder, senast t. o. m. den 7 november 1980.

Invandrarverket överlämnade den 3 juli 1981 ärende angående upphävande av förvisningsbeslut beträffande H. I sitt yttrande konstaterade verket att H. som dömts för grovt narkotikabrott m. m. till fängelse i tre år borde anses ha begått ett synnerligen grovt brott. Verkställighet borde därför enligt verket ske, även om H. är att anse som flykting. Enligt invandrarverket torde dock verkställighet inte komma att ske, då H. inte väntas bli mottagen i hemlandet. Därför förordade verket att förvisningsbeslutet skulle upphävas och överlämnade ärendet till regeringens avgörande.

Regeringen yttrade i beslut den 10 september 1981 följande:

H. riskerar politisk förföljelse i hemlandet. Förvisningsbeslutet kan inte verkställas till annat land. Regeringen upphäver därför enligt 71 § utlänningslagen (1980:376) jämförd med tredje stycket övergångsbestämmelserna till samma lag, förvisningsbeslutet.

6.

M., född 1949 och medborgare i Iran, kom till Sverige 1975. Han har sedan dess vistats här som gäststuderande och senare på grund av anknytning. 1979 gifte han sig med en i Sverige bosatt finska.

I augusti 1980 dömdes M. av Svea hovrätt för bl. a. grovt narkotikabrott, grov varusmuggling och håleri till fängelse tre år. Han förvisades ur riket med förbud att återvända före den 30 juni 1990.

I ansökan om upphävande av förvisningsbeslutet åberopade M. att han riskerade avrättning i Iran på grund av brottsligheten här.

I ett yttrande den 10 december 1981 anförde invandrarverket följande:

M. har viss anknytning till Sverige. Med hänsyn emellertid till att brottet är av synnerligen allvarlig beskaffenhet och då de skäl av humanitär art som M. i övrigt har anfört enligt verkets uppfattning inte är tillräckligt grundade, avstyrker invandrarverket att förvisningsbeslutet upphävs.

Regeringen anförde i beslut den 11 februari 1982:

M. är inte att anse som flykting enligt 3 § utlänningslagen. M. har emellertid anfört sådana omständigheter som avses i 6 § samma lag samt åberopat synnerliga skäl för att han inte skall sändas till sitt hemland. Hinder föreligger därför enligt 80 § utlänningslagen mot verkställighet av utvisningsbeslutet till Iran. Beslutet kan inte heller verkställas till annat land. På grund härav upphäver regeringen enligt 71 § utlänningslagen utvisningsbeslutet.

7.

P., född 1954 och medborgare i Iran, kom till Sverige 1978.

I juni 1980 dömdes han av Göta hovrätt för grovt narkotikabrott, grov varusmuggling och narkotikabrott till fängelse tre år. Genom beslutet förvisades P. ur riket med förbud att återvända hit före år 2000.

P. ansökte om upphävande av beslutet. Även verkställighetsärende anhängiggjordes hos regeringen. Av regeringsakten framgår att P. i samband med invandrarverkets handläggning av verkställighetsärendet den 19 oktober 1981 påbörjat en hungerstrejk. Sedan regeringen genom beslut den 4 december 1981 meddelat P. tillstånd att under sex månader vistas i Sverige utan hinder av förvisningsbeslutet, avbröt P. hungerstrejken. Kort därefter återupptog P. emellertid sin hungerstrejk. Den 14 december 1981 påbörjade han även en vätskestrejk.

Regeringen infordrade ytterligare utredning från svenska ambassaden i Teheran.

Regeringen yttrade i beslut den 11 februari 1982 bl. a. följande:

P. är inte att anse som flyktning enligt 3 § utlänningslagen. P. har emellertid anfört sådana omständigheter som avses i 6 § utlänningslagen samt åberopat synnerliga skäl för att han inte skall sändas till sitt hemland. Hinder föreligger därför enligt 80 § samma lag mot verkställighet av förvisningsbeslutet till Iran. Beslutet kan inte heller verkställas till annat land. På grund härav upphäver regeringen, enligt 71 § utlänningslagen jämförd med tredje stycket övergångsbestämmelserna till lagen, förvisningsbeslutet samt avskriver verkställighetsärendet.

8.

F., född 1955 och medborgare i Iran, vistades i Sverige under några kortare perioder 1977, 1978 och 1979. Han inreste sedan på nytt i augusti 1980.

I maj 1981 dömdes F. av Svea hovrätt för grovt narkotikabrott till fängelse ett år och två månader. Han utvisades ur riket med förbud att återvända hit före den 1 april 1991. F. frigavs villkorligt den 13 september 1981 sedan han avtjänat två tredjedelar av straffet.

I ärende om verkställighet av utvisningsbeslutet anförde F. att han riskerade att avrättas om han utvisades till Iran, dels därför att han hade lämnat Iran för att slippa militärtjänst och därmed skickas till krigsskådep-lats, dels därför att han hade begått brott utomlands.

Invandrarverket överlämnade den 26 maj 1982 frågan om verkställighet till regeringen och yttrade därvid att verkställighet borde ske med hänsyn till brottets art. Mot bakgrund av den rådande situationen i Iran bedömde emellertid verket att verkställighet inte kunde ske, eftersom det inte kunde uteslutas att F. riskerade att avrättas om han utvisades till Iran. Invandrar-verket förordade därför att utvisningsbeslutet skulle upphävas.

F. häktades i juni 1982 som misstänkt för häleri.

Regeringen yttrade i beslut den 8 juli 1982 följande:

Mot bakgrund av de rådande förhållandena i F:s hemland kan det inte uteslutas att han där riskerar att avrättas för den nu aktuella brottsligheten. Verkställighet av utvisningsbeslutet kan inte ske till annat land. Med hänsyn härtill upphäver regeringen enligt 71 § utlänningslagen (1980:376) utvisningsbeslutet. Regeringen avskriver verkställighetsärendet.

9.

T., född 1953 och medborgare i Turkiet (kurd), kom till Sverige 1975.

Den 10 september 1980 dömdes T. av Svea hovrätt för varusmuggling och grovt narkotikabrott till fängelse fem år. Hovrätten beslutade också att T. skulle utvisas ur riket med förbud att återvända hit.

Regeringen anförde följande i beslut den 19 maj 1983 (fråga om verkställighet av utvisningsbeslut samt resedokument):

T. är inte att anse som flykting enligt 3 § utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1982:1111). Han har däremot åberopat sådana omständigheter som avses i 6 § samma lag. T. har emellertid inte anfört synnerliga skäl mot att sändas till hemlandet. Hinder enligt 77 eller 80 § utlänningslagen föreligger därför inte mot verkställighet av utvisningsbeslutet till Turkiet.

T. är inte heller att anse som flykting enligt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Regeringen avslår besvären i fråga om resedokument.

I nytt verkställighetsärende anförde invandrarverket i yttrande den 20 juni 1983:

Invandrarverket anser att vad som tillkommit i ärendet inte ger anledning att frånga den bedömning av verkställighetsfrågan som framgår av regeringens beslut 1983-05-19.

Skulle regeringen numera finna, att T. kan riskera politisk förföljelse i hemlandet, bör bestämmelserna i 78 § utlänningslagen tillämpas i ärendet.

Invandrarverket förordar att utvisningen verkställs genom att T. sänds till hemlandet.

Regeringen anförde i beslut den 15 september 1983 bl. a. följande:

Enligt 77 § utlänningslagen får – när utvisning skall verkställas – en utlänning inte sändas till ett land, där utlänningen riskerar politisk förföljelse. Enligt 78 § samma lag hindrar emellertid inte denna bestämmelse att en utlänning sänds till ett sådant land, om utlänningen inte kan sändas till något annat land och om han genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna kvar här i riket och om den förföljelse som hotar honom i det landet inte innebär fara för hans liv och inte heller i övrigt är av särskilt svår beskaffenhet.

T. riskerar politisk förföljelse i hemlandet. Han har dömts för ett synnerligen grovt brott. Emellertid kan det inte uteslutas att den politiska förföljelse som T. riskerar i hemlandet kan vara av särskilt svår beskaffenhet. Utvisningsbeslutet kan därför inte verkställas till Turkiet. Det kan inte heller verkställas till något annat land. Regeringen upphäver därför, enligt 71 § utlänningslagen, utvisningsbeslutet samt avskriver verkställighetsärendet.

Principen om första asyl

De nuvarande riktlinjerna för den utomnordiska invandringen, som antogs 1968, medger invandring av i huvudsak tre kategorier: 1) flyktingar och personer med flyktingliknande skäl, 2) nära släktingar och 3) arbetskraftsinvandrare. I det följande redovisas vissa aspekter av flyktinginvandringen. Utskottet har särskilt granskat regeringens handläggning av vissa ärenden i anknytning till den s. k. första asylprincipen.

Sverige har anslutit sig till Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning, den s. k. Genèvekonventionen. Denna innehåller bestämmelser om skydd för den som riskerar förföljelse på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. Reglerna är bindande för stater som har anslutit sig till konventionen.

I den svenska utlänningslagen finns ett grundläggande skydd för flyktingar som åsytas i konventionen. En flykting får sålunda enligt 3 § utlänningslagen inte utan synnerliga skäl vägras en fristad i Sverige, om han behöver ett sådant skydd. I 5 § utlänningslagen stadgas att s. k. krigsvägrare inte utan särskilda skäl skall vägras rätt att vistas i Sverige. I 6 § stadgas om motsvarande skydd för den som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd härför. Fall enligt 6 § har ibland – felaktigt – kallats B-flyktingar, trots att det av lagtexten framgår att det inte är fråga om flyktingar.

Assyrier och syrianer som kom till Sverige 1976–juni 1982 bedömdes samtliga vara 6 §-fall. I hittillsvarande praxis har även andra utlänningsfall sådana med skäl enligt 3, 5 eller 6 § beviljats tillstånd att stanna här på grund av politisk-humanitära skäl. Grunden för detta har varit ett uttalande i 1968 års riktlinjer att tillstånd kan beviljas andra hjälpbehövande än asylfall när ”synnerliga skäl” föreligger. Det lagtekniska stödet härför finns i utlänningsförordningen. I dess 33 § (4 p.) görs sålunda undantag från den allmänna skyldigheten att ha uppehållstillstånd vid inresan för utlänningsfall som kan åberopa skäl av synnerlig vikt. Praxis har varit mycket restriktiv. Exempel på sådana fall är människor som flytt undan krig och inbördeskrig på Cypern och i Libanon. Någon enstaka gång i praxis har tillstånd beviljats även för människor utan anknytning eller tillräcklig sådan hit som på grund av sin personliga situation och de allmänna politiska, ekonomiska eller sociala förhållandena i hemlandet skulle hamna i ett mycket utsatt läge vid en återkomst. Det har sålunda varit fråga om renodlat humanitära fall.

Enligt 3 § utlänningslagen skall en flykting som behöver skydd inte vägras asyl i Sverige. Den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av 3 § innebär, att en asylsökande som kan skickas tillbaka till ett tredje land, där han är skyddad mot förföljelse eller mot att skickas vidare till ett land där han riskerar politisk förföljelse, inte får asyl här. Detta är vad som brukar kallas

principen om första asylland, dvs. att asyl bör sökas genast eller kort tid efter det att flyktingen lämnat sitt hemland och att det bör ske i det första land flyktingen kommer till. Invandrarverket har efter samråd med rikspolisstyrelsen i en cirkulärskrivelse den 22 december 1982 meddelat allmänna råd till polismyndigheterna (som är första instans i avvisningsärenden). Dessa allmänna råd innebär en viss uppmjukning av den tidigare mycket strängt iakttagna principen om första asylland. I cirkuläret framhålls att huvudregeln alltså är att principen om första asylland skall tillämpas. I cirkuläret framhålls vidare:

Undantag från huvudregeln bör göras om den asylsökande på grund av trafiktekniska skäl som han själv inte råder över eller akut sjukdom under resan tvingas avbryta resan från hemlandet till Sverige. Några dygns vistelse i ett annat land under sådana omständigheter får inte påverka utlänningsrätt att i Sverige få sin sak prövad enligt utlänningslagens bestämmelser.

Undantag bör också göras då utlänningsfrågan i fråga har stark anknytning till Sverige men inte till det land till vilket avvisning är möjlig. Sådan anknytning till Sverige kan utgöras av nära släktingar – normalt minst föräldrar eller syskon – som är accepterade som invandrare här. Anknytningen hit kan också utgöras av lång tidigare vistelse i Sverige – som regel minst två år med vederbörliga tillstånd, t. ex. som gäststuderande – vilken inte får ligga alltför långt tillbaka i tiden. ---

Undantagsreglerna skall dock inte tillämpas om personen i fråga vistats mer än tre månader i det land, till vilket avvisning kan ske, eller om personen tidigare avlägsnats från Sverige, t. ex. på grund av brott eller underkända politiska eller anknytningsskäl. Det kan också i vissa situationer av starkt invandringstryck från visst land särskilt beslutas att undantagsreglerna inte skall tillämpas. – I dessa fall blir alltså huvudregeln tillämplig, vilket innebär att personens politiska skäl får prövas av det första asyllandet eller att han får ansöka om tillstånd i Sverige enligt reglerna om uppehållstillstånd före inresan.

Det kan noteras att invandrarverkets allmänna råd ibland fått en mycket snäv tolkning. Sålunda har det i regel (även efter invandrarverkets cirkulärskrivelse) inte varit möjligt för en asylsökande som kommit hit med tåg via andra länder direkt från flyktlandet att få asylfrågan prövad här. Därmed har i praktiken åtskillnad gjorts mellan personer som kommer hit med flyg och de som kommer hit med andra färdmedel. I den nyligen framlagda propositionen 1983/84:144 med förslag till ändringar i utlänningslagen har föredraganden statsrådet mot denna bakgrund föreslagit en uppmjukning av principen om första asylland.

Ett särskilt problem vid tillämpningen av principen om första asylland gäller utlänningsfrågor som har skäl enligt 6 § utlänningslagen. De flesta länder har inget lagstadgat skydd för andra än konventionsflyktingar även om de flesta länderna i Västeuropa medger att även andra med flyktingliknande skäl beviljas tillstånd. Det finns dock inget enhetligt mönster. I regel är det därför svårt att avgöra om den som åberopar skäl enligt 6 § kommer att vara skyddad i tredje land mot t. ex. vidareförskickande. Följden har blivit att den

som återoppar skäl enligt 3 § utlänningslagen regelmässigt sänds tillbaka till tredje land, där det är praktiskt möjligt, medan den som har skäl enligt 6 § får stanna i Sverige även om det varit praktiskt möjligt att återsända till ett tredje land.

Principen om första asylansökan får sin största praktiska betydelse i ärenden om direktavvisning vid gränsen.¹ Avvisning beslutas av polismyndighet. Om en utlänningsansökan i ett avvisningsärende återoppar skäl enligt 3 eller 5 § utlänningslagen (5 § avser s. k. krigsvägrare) får emellertid inte polismyndigheten meddela beslut om avvisning, utan ärendet skall i stället överlämnas till invandrarverket för avgörande. Polismyndigheten får dock besluta om avvisning om de återopade skälen är "uppenbart oriktiga" (33 § utlänningslagen). Om utlänningsansökan återoppar skäl enligt 6 § skall ärendet också normalt överlämnas till invandrarverket. Polismyndigheten får dock enligt 34 § utlänningslagen besluta om avvisning, om de återopade skälen "kan lämnas utan avseende". Av förarbetena till utlänningslagen framgår att någon saklig skillnad inte avses mellan uttrycken "uppenbart oriktig" och "lämnas utan avseende". I praxis har dock "lämnas utan avseende" fått en något annan och vidare innebörd. Om polisen beslutar om avvisning, skall avvisningsbeslutet skyndsamt anmälas till invandrarverket, som i sin tur omedelbart skall ta ställning till om verket skall överta ärendet eller inte. Invandrarverket har en särskild jourberedskap för sådana ärenden. Invandrarverket skall överta ärendet, om man inte delar polisens bedömning att skälen är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende. När verket har beslutat att inte överta ärendet, skall beslutet omedelbart verkställas, dvs. avvisningen skall omedelbart verkställas.

Invandrarverkets beslut att inte överta ärendet kan inte överklagas. Däremot kan polismyndighetens avvisningsbeslut, som ju blir följden av att invandrarverket inte övertar ärendet, överklagas, i första hand till invandrarverket och sedan till regeringen. Även vissa andra beslut kan förekomma i samband med ett avvisningsärende. Sålunda kan invandrarverket – i stället för att besluta att överta ett anmälningsärende eller besluta att inte överta ett sådant ärende – överlämna anmälningsärendet till regeringen för prövning. Invandrarverket kan även till regeringen överlämna andra ärenden för avgörande. I samband med att ett avvisningsbeslut skall verkställas förekommer det att utlänningsansökan yrkar inhibition, dvs. anstånd med verkställigheten. Det förekommer också någon gång att den verkställande myndigheten – polismyndigheten – kan bevilja anstånd i avvaktan på visst avgörande från invandrarverket. Om invandrarverket beslutar att inte medge inhibition, är detta beslut emellertid inte möjligt att överklaga till regeringen (68 § utlänningslagen). Handläggningen av regeringsärenden av nu nämnda typ

¹ Avvisning skall i princip ske när en utlänningsansökan kommer till Sverige eller inom en vecka från ankomsten. Avvisning får aldrig ske senare än tre månader från ankomsten (31 § utlänningslagen). En utlänningsansökan som inte längre kan avvisas kan i stället avlägsnas härifrån genom utvisning.

går i princip till på samma sätt som redovists ovan under avsnittet om utvisning på grund av brott.

Den s.k. första asyllandsprincipens tillämpning i fråga om vissa iranska medborgare

Först år 1981 började iranska medborgare i något större antal åberopa politiska/religiösa skäl för att få stanna i Sverige. Dessförinnan beviljades tillstånd för vistelse här främst för gäststuderande från Iran. Antalet gäststuderande minskade emellertid kraftigt under 1981 och 1982. Samtidigt ökade antalet asylsökande från Iran. Bland de asylsökande har funnits många kristna armenier men även kurder och iranier som arbetat för politiskt oppositionella organisationer har förekommit. I december 1981 anförde invandrarverket i ett meddelande till polismyndigheterna, att verket ansåg att läget i Iran gav anledning till en mycket generös bedömning av de skäl som iranska medborgare åberopade mot att återvända till hemlandet. De flesta som har åberopat politiska eller religiösa skäl har fått stanna här med stöd av 3, 5 eller 6 § utlänningslagen.

Kring årsskiftet 1982-83 började tillströmningen av iranier från Turkiet, vilka åberopade politiska skäl gentemot hemlandet och/eller risk att inkallas till krigstjänstgöring att öka i antal. Mot den bakgrunden begärde invandrarverket information från ambassaden i Ankara för att få besked om risken för iranska flyktingar i Turkiet att bli skickade tillbaka till Iran. Enligt de inhämtade uppgifterna riskerade iranska flyktingar i Turkiet inte att skickas tillbaka till Iran. Dessa uppgifter bekräftades också bl. a. vid kontakter med FN:s flyktingkommissarie. Turkiet har visserligen bara anslutit sig till Genèvekonventionen i fråga om europeiska medborgare, men enligt invandrarverkets bedömningar har iranier som kommit till Turkiet åtnjutit ett faktiskt skydd mot återsändande därifrån. Invandrarverket fick sedermera i november 1983 besked om att ett 50-tal iranier faktiskt skickats tillbaka till Iran från Turkiet. Den 22 november 1983 beslöt därför invandrarverket att inte längre avvisa iranska medborgare till Turkiet.

I samband med att en större grupp iranier (antalet kom så småningom att uppgå till mellan 200 och 300 personer) i början av januari 1984 kom till Arlanda på förfalskade resehandlingar aktualiserades på nytt frågan om tillämpningen av principen om första asylland beträffande asylsökande iranier som kommer hit via Turkiet. Detta föranledde statssekreteraren i arbetsmarknadsdepartementet Jonas Widgren att i början av februari 1984 resa till Genève för kontakter med FN:s flyktingkommissarie. Därvid erhöles sådana uppgifter att iranier på nytt anses trygga i Turkiet. Det har – efter vissa regeringsavgöranden (se fall nr 12 och 13 nedan) – blivit möjligt att på nytt med tillämpning av principen av första asylland avvisa iranska asylsökande till Turkiet.

Konstitutionsutskottet har granskat regeringens handläggning av vissa

ärenden, där tillämpningen av principen om första asylland beträffande iranier som kommit till Sverige via Turkiet kommit i fråga.

10

M., iransk medborgare och född 1956, kom till Sverige med flyg från Turkiet den 4 juni 1983. M., som hade förfalskade resehandlingar, åberopade att han var kurd och att han riskerade politisk förföljelse som skäl för att få stanna i Sverige. Det kan antecknas att M., efter vad han själv uppgav var handikappad efter en skottskada i benet.

Polismyndigheten beslutade med tillämpning av principen om första asylland den 7 juni 1983 att avvisa M. till Turkiet. M. hade vid olika förhör lämnat uppgifter att han vistats i Turkiet antingen 14 dagar eller upp till 45 dagar. Polisen anmälde samma dag avvisningsbeslutet till invandrarverket, som samma dag, den 7 juni, övertog ärendet. Efter ytterligare utredning överlämnade invandrarverket den 14 juni 1983 ärendet till regeringens avgörande. Verket anförde därvid att M. inte i Turkiet riskerade att sändas vidare till Iran. Verket förordade att regeringen skulle avslå M:s ansökan att få stanna här och att verkställighet av avvisningen skulle ske till Turkiet.

Den 30 juni 1983 fattade regeringen bl. a. följande beslut:

M. är i förhållande till hemlandet att anse som flykting enligt 3§ utlänningslagen. Han skall därför inte avvisas till Iran.

Med hänsyn till den tid som förflutit sedan M. ankom till riket och till omständigheterna i övrigt i ärendet skall M. inte heller avvisas till Turkiet.

Regeringen bifaller ansökningsen om uppehålls- och arbetstillstånd samt uppdrar åt invandrarverket att utfärda erforderliga tillstånd.

11.

Z., medborgare i Iran och hennes fyra barn födda åren 1972, 1973, 1977 och 1978 anlände den 5 juni 1983 med flyg till Arlanda från Istanbul. Hon uppgav att hennes man var kurd och att han varit aktiv för kurdernas sak och suttit fängslad för detta när han tre månader tidigare lämnade Iran. Z. uppgav att hon bl. a. på grund av sjukdom kommit att stanna ca tre månader i Turkiet. Polismyndigheten i Stockholm beslutade att kvinnan och barnen, med hänsyn till att det förelåg risk att de annars skulle hålla sig undan, skulle tas i förvar. Påföljande dag, den 6 juni 1983, beslöt polismyndigheten att Z. och hennes barn skulle avvisas. Enligt beslutet ansåg polismyndigheten det uppenbart att Z. i Turkiet, dit avvisningen skulle ske, inte löpte risk att sändas vidare till Iran. Beslutet anmälades till invandrarverket som dock inte övertog ärendet.

Z. besvärade sig över avvisningen till invandrarverket och begärde inhibition av beslutet på humanitära grunder. Invandrarverket beslöt den 8 juni 1983 att inte ställa in verkställigheten. Z. och barnen skulle alltjämt hållas i förvar. Z. begärde samma dag inhibition på nytt, denna gång på

medicinska grunder. Invandrarverket avslog den 8 juni 1983 även denna begäran. Verkställighet skedde *den 9 juni 1983 kl. 08.40.*

Den 14 juli 1983 avslog invandrarverket Z:s besvär över avvisningen den 6 juni. Även hennes ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd lämnades utan bifall.

Z. överklagade invandrarverkets beslut till regeringen. Besvären inkom till regeringskansliet *den 4 augusti 1983.*

Den 12 augusti 1983 kl. 14.25 återvände Z. och hennes barn till Arlanda med flyg från Istanbul. Samma dag, den 12 augusti, beslutade polismyndigheten om nytt förvar. Z. återopade denna gång humanitära och mänskliga skäl för att få stanna här. Polismyndigheten beslöt senare under dagen att Z. och hennes barn skulle avvisas. Liksom tidigare ansåg polismyndigheten att det var uppenbart att Z. i Turkiet inte riskerade att bli sänd vidare till Iran. Avvisningsbeslutet anmäldes till invandrarverket som på kvällen den 12 augusti (alltjämt samma dag) meddelade att verket inte övertog ärendet.

Den dag som hade bestämts för verkställighet, *den 14 augusti 1983*, försvann Z:s äldsta dotter på morgonen från Särsta vårdshus i Knivsta, där familjen placerats i förvar. Samma dag inkom besvär över polismyndighetens andra avvisningsbeslut till invandrarverket ävensom ett anhållande om inhibition. Klockan 11.00 beslöt jourhavande polischef att verkställigheten skulle anstå med hänvisning till dotterns försvinnande. Senare på dagen, den 14 augusti, beslöt polismyndigheten att verkställighet skulle ske beträffande Z. och de övriga tre barnen.

Den 15 augusti inkom besvär över den andra avvisningen till invandrarverket. Därvid yrkade Z. även inhibition av verkställigheten "i avvaktan på regeringens beslut i besvärssärende över SIV:s beslut 1983-07-14" m. m. (dvs. i avvaktan på regeringens prövning av den första avvisningen). Invandrarverket beslöt samma dags förmiddag att inte bifalla inhibitionsyrkandet. Senare under dagen den 15 augusti fick invandrarverket kännedom om att den äldsta dottern försvunnit. Detta faktum ävensom en förnyad ansökan om inhibition per telex den 16 augusti föranledde inget annorlunda beslut från invandrarverkets sida.

Dagen innan, *den 15 augusti*, inkom en ny besvärsskrivelse från Z. till arbetsmarknadsdepartementet. Besvären gällde invandrarverkets vägran att ge anstånd med den andra verkställigheten. Enligt uppgifter från departementets handläggare var detta första gången som man på departementet fick veta att Z. kommit till Sverige igen. Departementet beställde enligt samma källa omgående handlingarna från invandrarverket som sände över vissa handlingar per telefax. Resten av handlingarna fanns hos JO, som vid den tidpunkten handlade ett klagomål över invandrarverkets handläggning av den första avvisningen.

Under dagen den 15 augusti föredrogs ärendet en första gång på grundval av det telefaxade materialet för invandrarministern Anita Gradin. Påföljande morgon, *vid 8-tiden den 16 augusti*, hämtade ett bud från departementet

handlingarna hos JO. Samma dag beslutade invandrarministern att ärendet skulle tas upp vid regeringssammanträdet två dagar senare.

Återigen samma dag, den 16 augusti, verkställdes den andra avvisningen. Den äldsta dottern till Z. hade då ännu inte kommit till rätta.

I ett beslut *den 18 augusti 1983* anförde regeringen följande. (Ärendet avsåg Z:s besvär över invandrarverkets beslut den 14 juli 1983 att inte ändra polisens första avvisningsbeslut.)

Z. får anses ha anfört sådana omständigheter av humanitär art att sådana skäl av synnerlig vikt som avses i 33 § första stycket 4. utlänningsförordningen (1980:377, omtryckt 1982:1112) har förelegat i avvisningsärendet. Hon och hennes barn borde därför inte ha avvisats. Regeringen upphäver avvisningsbeslutet.

I ett annat regeringsavgörande samma dag beslöt regeringen att inte ta upp besvären över invandrarverkets beslut från den 15 augusti att inte medge anstånd med verkställigheten av polisens andra avvisning. Som skäl för att avvisa dessa besvär anfördes i regeringsbeslutet att invandrarverkets vägran att ge anstånd inte får överklagas.

Som en följd av regeringsbeslutet att upphäva den första avvisningen beviljade invandrarverket *den 22 augusti 1983* Z. och hennes barn inresevisering samt uppehålls- och arbetstillstånd under ett år. *Den 17 september 1983* biföll invandrarverket "med hänsyn till omständigheterna" Z:s besvär över den andra avvisningen. I sistnämnda beslut antecknades dock att grund förelegat enligt utlänningslagen att avvisa Z. och hennes barn.

Invandrarverkets handläggning av ärendet har granskats av JO som i beslut den 20 mars 1984 bl. a. funnit vissa betänkligheter i att utlänningar i enlighet med principen om första asylland återsänds till ett tredje land där vederbörande inte är formellt skyddad från vidarevändande utan endast får ett visst faktiskt skydd. Invandrarverket har för JO uppgivit att det den 15 augusti inte förelåg något klart besked att regeringen inom kort avsåg att ta ställning till det första avvisningsbeslutet. JO har inte funnit anledning att ifrågasätta den uppgiften. JO har vidare funnit att det saknas anledning att anta att invandrarverket i så fall inte skulle ha vidtagit den självklara åtgärden att kontrollera med departementet hur besvärärendet låg till.

12.

N., iransk medborgare och född 1943, kom till Sverige den 3 februari 1984 med flyg från Turkiet, där han vistats nästan en månad. Polismyndigheten beslutade den 4 februari att avvisa N. till Turkiet. I beslutet angavs att N. i Turkiet är skyddad mot att sändas vidare till land där han riskerar politisk förföljelse. Samma dag anmäldes beslutet för invandrarverket som den 6 februari 1984 med eget yttrande överlämnade ärendet till regeringens avgörande. Verket anförde bl. a. följande:

Vad N. anfört mot att återsändas till Iran utgör enligt verkets bedömning

sådana skäl som avses i 3 § utlänningslagen.

Invandrarverket har tidigare bedömt att iranska medborgare som vistas i Turkiet inte riskerar att mot sin vilja återsändas till Iran. Mot bakgrund av den information som fanns tillgänglig för verket var det således klart att de iranska medborgare som lämnat gränsområdet till Iran inte löpte någon risk att skickas tillbaka till Iran.

I november 1983 fick invandrarverket besked om att ett sextiototal iranska medborgare återsänts till Iran. Invandrarverket beslöt därför den 22 november 1983 att tills vidare – i avvaktan på ytterligare information – inte avvisa iranska medborgare till Turkiet. Det har senare framkommit att det rört sig om personer som vistades i gränsområdet till Iran. Vidare har det hävdats att åtgärden inte stod i överensstämmelse med Turkiets politik och därför bör ses som en engångsföreteelse.

Med stöd av nu föreliggande uppgifter anser sig invandrarverket kunna återgå till sin tidigare bedömning att iranska medborgare i Turkiet inte längre löper någon risk att återsändas till Iran. Denna bedömning överstämmer med vad som anförts från UNHCR¹. Till bilden hör emellertid att många av de iranska flyktingarna i Turkiet befinner sig i svåra ekonomiska och sociala omständigheter. Många känner sig troligen utsatta så länge de befinner sig i hemlandets närhet.

Invandrarverket överlämnar enligt 69 § utlänningslagen anmälningsärendet beträffande N. till regeringens avgörande. Verket motsätter sig inte att regeringen beslutar att inte överta det av polismyndigheten anmälda avvisningsbeslutet.

I sammanhanget erinrar verket om vad invandrapolitiska kommittén (IPOK) uttalat – – – nämligen "att det vid den summariska prövning som polisen har att göra i ett ärende rörande direktavvisning i regel inte är praktiskt möjligt att göra åtskillnad mellan dem som har skäl enligt 3 § och dem som har skäl enligt 6 § utlänningslagen. Den praktiska svårigheten" – – – "får särskild betydelse när det är fråga om ett beslut som skall verkställas till tredje land".

I samband med remissbehandlingen av IPOK:s betänkande Invandringspolitiken (SOU 1983:29) har prövningsförfarandet och överlämnandereglerna vid en avvisningssituation berörts. Erinran har gjorts om uttalandena i propositionen till nuvarande utlänningslag (prop. 1979/80:96 s. 51) och i arbetsmarknadsutskottets betänkanden (AU 1979/80:30 s. 18 och 1982/83:3 s. 48). Av uttalandena framgår att när avvisning övervägs till tredje land varje risk för vidarevändning därifrån till hemlandet måste framstå som utesluten. Likaså måste även varje risk för politisk förföljelse i det tredje landet kunna uteslutas. Av motiven till överlämnandebestämmelserna, 33 och 34 §§ utlänningslagen, framgår vidare att ett påstående om risk för förföljelse i det land dit utlännningen skall sändas, skall föranleda överlämnande av ärendet i praktiskt taget alla fall. Varje påstående om någon omständighet som skall kunna utgöra förföljelse skall alltså leda till överlämnande enligt nämnda paragrafer. Det kan erinras om att lagrådet vid behandlingen av begreppen "uppenbart oriktigt" och "lämnas utan avseende" exemplifierade den situationen att överlämnande inte behövde ske med att utlännningen var medborgare i ett annat nordiskt land.

Skulle en sådan restriktiv tillämpning vägleda regeringens beslut i detta ärende är det mycket tveksamt om återsändande kan ske.

¹ Flyktingkommissarien.

Den 7 februari 1984 beslutade regeringen enligt följande:

N. har åberopat att han löper risk för politisk förföljelse i Iran. Mot bakgrund av vad som numera är känt om förhållandena för iranska medborgare i Turkiet får det anses vara uppenbart att N. i Turkiet är skyddad mot att sändas till Iran.

Med hänsyn till den tid som förflutit sedan N. lämnade Turkiet är det emellertid tveksamt om han nu skulle komma att tas emot i Turkiet. Med stöd av 37 § andra stycket sista meningen utlänningslagen övertar regeringen därför avvisningsärendet.

Regeringen överlämnade avvisningsärendet till invandrarverket för handläggning.

13.

Bröderna H.E. och S.E., båda iranska medborgare och födda 1964, anlände den 5 februari 1984 med färja till Trelleborg från DDR. De hade dessförinnan vistats i Turkiet sedan slutet av 1983. Polismyndigheten beslutade samma dag att bröderna E. skulle utvisas. I beslutet angavs att bröderna inte ville återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där samt att de i Turkiet, dit verkställighet skulle ske, inte löpte risk att sändas vidare till hemlandet. Polismyndigheten anmälde samma dag, den 5 februari, beslutet till invandrarverket som den 6 februari med eget yttrande överlämnade ärendet till regeringens prövning. Beträffande innehållet i verkets yttrande se ovan beträffande fall nr 12.

Regeringen fattade genom två likalydande avgöranden den 7 februari 1984 följande beslut:

E. har åberopat att han löper risk för politisk förföljelse i Iran. Mot bakgrund av vad som numera är känt om förhållandena för iranska medborgare i Turkiet får det anses vara uppenbart att han i Turkiet inte löper risk att sändas till Iran.

Med hänsyn till att E. har kommit till Sverige från ett annat land får det emellertid f. n. anses tveksamt om han kommer att tas emot i Turkiet. Med stöd av 37 § andra stycket sista meningen utlänningslagen övertar regeringen därför avvisningsärendet.

Regeringen överlämnade avvisningsärendet till invandrarverket för handläggning.

PM angående tillämpningen av medbestämmandelagen i regeringsärenden

I 1977 års granskningsbetänkande lämnade konstitutionsutskottet en redovisning av vissa förberedelser för tillämpningen av den nya medbestämmandelagen (MBL) på den offentliga sektorn (KU 1976/77:44 s. 25 ff.). Utskottet återkom två år senare ingående till frågan om hur MBL-systemet fungerar i samband med beredningen av regeringsärenden (KU 1978/79:30 s. 13–19).

Vid sin granskning 1979 tog utskottet del av ett omfattande skriftligt material, bl. a. en rad förhandlingsprotokoll från statens förhandlingsråd (FHR) angående olika regeringsärenden. Dessutom inhämtade utskottet synpunkter på den nya förhandlingsverksamheten genom utfrågningar av representanter för budgetdepartementet, FHR och berörda huvudorganisationer, dvs. SACO/SR, SF och TCO-S. Utskottet anförde följande med anledning av granskningen:

Enligt utskottet är den förhandlingsverksamhet och de överläggningar som enligt den nya medbestämmandelagen äger rum med de offentliga arbetstagnas huvudorganisationer i regeringsärenden av skilda slag av stort intresse inte minst ur riksdagens synpunkt. Utskottet vill erinra om den debatt i olika sammanhang som förts angående förhållandet mellan å ena sidan politisk demokrati och å den andra fackligt inflytande och medbestämmande. Av största vikt i förhandlingsarbetet är självfallet att båda parter respekterar den politiska demokratin. Utskottet har funnit att parterna varit angelägna om detta.

Som framgår av de uppgifter som lämnats av partsorganisationerna och representanterna för FHR och kanslihuset har förhandlingsarbetet med tiden fått fastare former. Utskottet har det intrycket att man på ömse sidor är positiv till det samarbete och de överläggningar om regeringsärendena som MBL-lagstiftningen förutsätter. För riksdagens arbete är det naturligtvis betydelsefullt att resultatet av förhandlingsverksamheten redovisas i god tid före den slutliga riksdagsbehandlingen av regeringsförslagen.

Utskottet avser att med uppmärksamhet följa den fortsatta utvecklingen beträffande den berörda förhandlingsverksamheten.

Följande år behandlade utskottet (KU 1979/80:50 s. 25) tillämpningen av medbestämmandelagen vid regeringens tillsättning av vissa högre tjänster. Granskningen föranledde inte något särskilt uttalande från utskottets sida.

Under föregående års granskning väcktes på nytt frågan om förhandlings- och informationsverksamheten enligt MBL beträffande regeringsärenden. På grund av utskottets arbetsbörda uppskötts ärendet till årets granskning.

Som ett led i granskningen har under tiden november 1983–januari 1984 utfrågningar ägt rum med företrädare för statens förhandlingsråd (den 10 november), för TCO-S (den 17 november), för SACO/SR (den 8 december), för SF (den 8 december) samt för civildepartementet (den 19 januari).

Denna promemoria innehåller följande avsnitt:

1. Medbestämmandet på den offentliga sektorn.
2. Förhandlingsordningen i samband med beredningen av regeringsärenden.
3. FHR:s förhandlings- och informationsskyldighet enligt avtal.
4. Arbetsdomstolens dom 1980 nr 150.
5. Det praktiska tillvägagångssättet vid information och förhandling hos FHR.
6. FHR-verksamhetens omfattning och kostnader.
7. Aviserad översyn av FHR-verksamheten.

1. Medbestämmandet på den offentliga sektorn

Utgångspunkten för lagstiftningen om medbestämmande är att ge de anställda ett ökat inflytande över sin arbetssituation. Detta syfte skall främst tillgodoses på föreningsrättens och förhandlingsrättens grund. Arbetstagar- nas rätt att sluta sig samman i organisationer och genom förhandlingar reglera sina förhållanden befasts och utvecklas genom medbestämmandelagen (MBL). Kollektivavtalet är liksom hittills det främsta instrumentet för denna reglering.

Reglerna i MBL om medbestämmanderätt för arbetstagar- na, dvs. främst reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information, tolkningsföreträde och facklig vetorätt, är i princip fullt ut tillämpliga även inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden. Det var lagstiftarens strävan att de offentligt anställda skulle få samma rätt till inflytande över sina arbets- och anställningsförhållanden som de privatanställda. Samtidigt framhölls dock i förarbetena att en demokratisering av arbetslivet inte fick leda till att den politiska demokratin träds för när (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 150 och InU 1975/76:45 s. 55, 58).

Det s. k. avtalsförbud som föreskrevs i äldre lagstiftning togs bort när MBL och lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) ersatte den lagstiftningen. Detta innebar dock inte att möjligheterna att träffa kollektivavtal och att förhandla om sådana avtal gjordes obegränsade. Det betonas i förarbetena att avtal inte skulle få träffas i strid mot tvingande lag, t. ex. regeringsformen, kommunallagen och LOA. Vidare förutsattes vissa begränsningar följa av 1 § MBL som föreskriver att lagen gäller enbart i fråga om sådant som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det framhölls bl. a. att vad som är att betrakta som s. k. myndighetsutövning (dvs. myndighetsutövning gentemot andra än de offentligt anställda i den egenskapen) skulle falla utanför tillämpningsområdet för MBL.

Härutöver uttalades i förarbetena att hänsynen till den politiska demokratin borde medföra att avtal inte skall komma i fråga rörande sådant som är att hänföra till den offentliga verksamhetens "mål, inriktning, omfattning och kvalitet". Förarbetena till LOA (prop. 1975/76:105 bil. 2) innehåller en

beskrivning av vad som skall anses vara innebörden av denna begränsning. Det är dock att märka att det här inte ställdes upp något sådant avtalsförbud som äldre lag innehöll. I stället träffades det s. k. särskilda huvudavtalet (SHA) i vilket de offentliga arbetsgivarna och de offentligt anställdas organisationer förklarade sig ense om att den åsyftade gränsen skulle närmare bestämmas i fredliga förhandlingar. Om man stannade i skilda meningar rörande utrymmet för avtal, skulle tvistefrågan kunna hänskjutas till Offentliga sektorns särskilda nämnd (SHA-nämnden) som skulle kunna utlåta sig över huruvida ett tilltänkt avtal skulle komma att innebära en kränkning av den politiska demokratin. Denna nämnd som består av sju ledamöter av riksdagen och sex företrädare för den offentliga arbetsmarknadens parter, har hittills inte erhållit något ärende. Anmärkas kan att motsvarande avtal har träffats för riksdagens personalområde.

2. Förhandlingsordningen i samband med beredningen av regeringsärenden

I arbetsrättspropositionen (prop. 1975/76:105, bil. 2 s. 173 ff.) uttalas att det av principiella skäl inte kan komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen eller som ett moment i riksdagsbehandlingen av en fråga. I stället torde de anställdas medverkan kunna förekomma i ett tidigare skede, när ärenden inför det politiska avgörandet förbereds av tjänstemän i regeringskansliet. Förhandlingar enligt 11 eller 12 § MBL borde därför ske på den nivå, där underlaget för de politiska organens beslut slutligt arbetas fram. Det måste enligt föredragande statsrådet också vara av stort värde för de politiska organen att ett sådant ärende har beretts efter förhandling med företrädare för de anställda som berörs av beslutet i ärendet.

Enligt propositionen skulle det vidare ankomma på regeringen att med tillämpning av sedvanliga regler om delegation besluta om, vem eller vilka som skall företräda staten vid förhandlingar enligt MBL. En utgångspunkt borde enligt propositionen vara att förhandling enligt 11 eller 12 § MBL skall föras av den myndighet som slutligt får besluta i den fråga som förhandlingen avser. Rörde denna fråga bara de interna förhållandena inom viss myndighet, borde således denna myndighet kunna sköta erforderliga förhandlingar i den mån som den själv får besluta i frågan. Om det gällde frågor som inverkar på förhållandena vid flera myndigheter under en central förvaltningsmyndighet, borde förhandlingarna naturligtvis normalt föras av denna.

Ett stort antal frågor som på ett mycket ingripande sätt rör förhållandena vid en eller flera myndigheter avgörs emellertid av regeringen. Som framgått kunde förhandlingar i sådana spörsmål enligt propositionen inte äga rum direkt med regeringen utan borde föras under medverkan av regeringens kansli. För detta ändamål var avsikten att under finansdepartementet inrätta ett särskilt förhandlingsorgan, statens förhandlingsråd. Enligt propositionen skulle rådets uppgift i första hand bli att på lämpligt sätt organisera

förhandlingsarbetet och föra förhandlingar i samarbete med tjänstemän från berörda departement.

Statens förhandlingsråd (FHR) inrättades den 1 januari 1977 och har till uppgift att, som det uttrycks i instruktionen för rådet (1976:1065, ändrad senast 1978:826), samordna och genomföra förhandlingar enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller enligt kollektivavtal, i den mån förhandlingen avser frågor som för beslut av riksdag, regering eller statsråd förbereds inom regeringskansliet och inte syftar till kollektivavtal. FHR skall vidare svara för information enligt MBL eller enligt kollektivavtal i dessa frågor. Som motparter i informations- och förhandlingsverksamheten har FHR i huvudsak SACO/SR, TCO-S, SF och vissa andra LO-förbund samt SALF. Personalorganisationerna företräder statsanställda och arbetstagare i övrigt med statlig lönereglering.

FHR:s verksamhet gäller inte frågor som enbart rör arbetstagare i regeringskansliet eller hos kommittéer och särskilda utredare enligt kommittéförordningen (1976:119). Ej heller omfattar rådets verksamhet frågor där riksdagen eller dess myndigheter är arbetsgivare.

3. FHR:s förhandlings- och informationsskyldighet enligt avtal

De grundläggande reglerna för FHR-verksamheten finns i medbestämmandelagen och lagen om offentlig anställning. Någon redovisning av dessa regler lämnas ej här.

Den närmare tillämpningen av dessa regler på FHR-området anges i det s. k. förhandlings- och informationsavtalet som ingicks mellan FHR och huvudorganisationerna dvs. SACO/SR, SF, TCO-S i april 1977. Avtalet stadgar bl. a. att förhandling enligt 11 § MBL, dvs. primärförhandling skall, om ej annat överenskommes, påbörjas snarast möjligt, dock senast tio arbetsdagar efter det att sådan förhandling påkallats (2 §).

Enligt avtalet skall huvudorganisationerna genom FHR:s förmedling informeras om

1. propositioner, såvida ej vid genomgång av propositionsförteckning eller eljest parterna varit överens om att särskild information ej behövs,
2. direktiv för offentliga utredningar,
3. enskilda regeringsbeslut som är av mera allmänt intresse för att belysa arbetsgivarens verksamhet,
4. enskilda regeringsbeslut om riktlinjerna för personalpolitiken.

Informationen skall ske snarast och om möjligt senast tio arbetsdagar innan regeringsbeslut i frågan avses bli justerat (7 §). Enligt en ensidig protokollsanteckning av huvudorganisationerna skall förhandling enligt 12 § MBL som begärs av organisationerna med anledning av information som erhållits, påkallas fem arbetsdagar före justeringen av regeringsbeslutet.

Muntlig och skriftlig information som lämnas i förhandlings- och informationsverksamheten skall behandlas med sådan varsamhet att den ej ges

allmän spridning innan regeringen ger offentlighet åt beslutet (6 § avtalet april 1977 jämte protokoll december samma år).

Förhandlings- och informationsskyldighet för FHR föreligger också enligt vissa andra avtal. Medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S) stadgar bl. a. förhandlingsskyldighet för FHR om direktiv till utredning som avser rationalisering och som på regeringens uppdrag utförs inom ramen för det offentliga utredningsväsendet, av central administrativ expertmyndighet (statskontoret, RRV m. fl.) eller av annan myndighet. Förhandling skall också föras när sådan utredning eller del därav föranleder proposition till riksdagen eller beslut av regeringen.

Enligt tjänstetillsättningsavtalet (ATS) skall FHR informera organisationerna om ett kommande tjänstetillsättningsbeslut. Organisationen har därefter fem arbetsdagar på sig att påkalla förhandling i frågan. Denna informationsskyldighet gäller såväl tjänstetillsättningsärenden som i första instans beslutas av regeringen som besvärärenden som handläggs av regeringen. Undantagna är dock politiska befattningar i regeringskansliet. Vidare undantas tjänster som chef för myndighet som lyder direkt under regeringen, för vilka i stället gäller att de centrala arbetstagarorganisationerna i så god tid som möjligt före beslutsdagen skall informeras om vem som avses bli utnämnd. Vissa andra undantag stadgas också. När det gäller besvärärenden görs undantag för de fall då regeringen avser att fastställa det överklagade beslutet eller meddela beslut till förmån för någon som varit på tal hos myndigheten.

Det s. k. kommittéinformationsavtalet föreskriver att arbetsgivaren i så god tid som möjligt före förordnande av ordförande i kommitté eller särskild utredare skall informera huvudorganisationerna om vem som avses bli förordnad. Informationen avser förhållandena beträffande utredning, om vars direktiv huvudorganisationerna skall informeras genom FHR:s förmedling enligt förhandlings- och informationsavtalet.

4. Arbetsdomstolens dom 1980 nr 150

När det gäller tillämpligheten av MBL inom den offentliga sektorn, i synnerhet i FHR-verksamheten, är numera arbetsdomstolens dom i november 1980 av stor betydelse. I målet (AD 1980:150) hade domstolen att bedöma om FHR hade gjort sig skyldigt till förhandlingsvägran i strid mot 10 § MBL. TCO-S hade begärt förhandlingar och ställt vissa yrkanden med anledning av ett utkast till proposition som behandlade en ny läroplan för grundskolan m. m. De konkreta frågorna gällde antalet veckotimmar för ämnet hemkunskap och huruvida de graderade betygen borde avskaffas inom grundskolans tillvalssystem.

Domstolen såg som sin uppgift att fastställa om dessa två frågor kunde hänföras till förhållandet arbetsgivare–arbetstagare (jfr 1 § MBL). Domstolen konstaterade att förarbetena inte innehåller någon närmare analys av de

speciella tolkningsproblem som kan uppkomma på den offentliga sektorn när det gäller att bestämma om en offentlig arbetsgivare fattar beslut i just sin egenskap av arbetsgivare eller om han gör det i någon annan egenskap. Enligt AD måste emellertid hänsyn tas till det faktum att offentliga arbetsgivares beslut – och särskilt då när det är fråga om regeringsbeslut – ofta primärt fattas av helt andra skäl än sådana som ligger bakom beslut av arbetsgivare som ägnar sig åt affärsdrivande verksamhet.

Domstolens resonemang utvecklas på följande sätt:

Det kan därför sägas att det ligger i den offentliga verksamhetens natur att ett offentligt organ fattar beslut i så att säga skilda roller. Detta gäller också för regeringen. Ibland kan beslut direkt ta sikte på de statsanställda och deras förhållanden. I så fall är det fråga om ett beslut som det offentliga organet träffar såsom arbetsgivare. I andra fall däremot fattas beslut åtminstone i första hand av helt andra skäl än sådana som har att göra med beslutsfattarens roll såsom arbetsgivare. Om man bestrider detta och i stället antar att i stort sett alla beslut, som på det ena eller andra sättet får återverkningar för statsanställda (härmed avses alla med statligt reglerad tjänst) är arbetsgivarebeslut, bortser man helt och hållet från den offentliga verksamhetens särskilda förutsättningar och sätt att fungera. Man skulle därmed också åtminstone i viss utsträckning förneka att det finns principiella skillnader mellan de beslut som regeringen fattar och de beslut som ett storföretags styrelse fattar. En sådan inställning kan enligt domstolens mening inte vara riktig.

Förhandlingsrättens innebörd är därmed sådan att det ter sig främmande att anta att förhandlingsrätt skulle föreligga för en facklig organisation beträffande de politiska överväganden som kan ligga bakom beslut i en proposition när beslutet inte direkt tar sikte på statsanställda i denna deras egenskap. Det förefaller föga rimligt att regeringskansliet i så gott som hela sin verksamhet med propositioner skulle ha en civilrättslig och med skadestånd sanktionerad skyldighet att argumentera med de statsanställdas organisationer i syfte att om möjligt nå överenskommelse just med dem beträffande regeringens politiska beslut. Den politiska beslutsprocessen blir klarare och mer renodlad om man utgår från att de statanställdas fackliga organisationer inte har en sådan generell förhandlingsrätt men väl samma rätt som andra att påverka den politiska beslutsprocessen nämligen genom att delta i den allmänna debatten och – i förekommande fall – i utrednings- och remissväsendet.

Enligt AD får man alltså i varje särskilt fall avgöra om ett beslut fattas av det offentliga organet såsom arbetsgivare eller om det fattas av det offentliga organet i någon annan egenskap. Därmed uppkommer svårigheter att avgöra efter vilka kriterier man skall bestämma om ett beslut är hänförligt till den ena eller andra kategorin. Enligt AD måste man i princip förfara så att man granskar vilka överväganden som ligger bakom beslutet och om dessa objektivt sett är sådana att de direkt tar sikte på statsanställda i denna deras egenskap. Av intresse är också att avgöra vem som så att säga är beslutets adressat, dvs. vilken kategori beslutet direkt tar sikte på. Beslut av regeringen som rör frågor inom riksdagens kompetensområde föranleds i

flertalet fall av helt andra överväganden än sådana som direkt tar sikte på de statsanställdas förhållanden. Det finns emellertid enligt AD också sådana regeringsbeslut som direkt träffar just de statsanställda och reglerar deras anställningsförhållanden. Som ett exempel på ett sådant beslut kan tas en proposition med förslag till ändringar i reglerna i lagen om offentlig anställning rörande disciplinpåföljd. Domstolen erinrar också om att det förekommer att en proposition innehåller serier av beslut av vilka vissa direkt tar sikte på de statsanställda i denna deras egenskap. Dessa senare beslut omfattas alltså av förhandlingsrätten.

Beträffande de i målet aktuella frågorna blev alltså enligt AD:s mening i första hand avgörande huruvida de objektivt sett är av övervägande utbildningspolitisk art. Av betydelse var emellertid också om arbetsgivare-arbetsdagare-inslaget framstår som underordnat. Ter sig detta inslag nämligen objektivt sett som ett viktigt moment i beslutsprocessen även i förhållande till övriga aspekter på frågan får beslutet anses ligga innanför arbetsgivar-arbetsdagare-relationen.

När det gäller betygsfrågan fann AD avgörandet inte särskilt svårt. Frågan i vad mån graderade betyg bör förekomma i grundskolan var enligt domstolen en utbildningspolitisk fråga som skall avgöras med beaktande av sådana synpunkter som t.ex. vad som medför det bästa resultatet i undervisningen, hur betygssättningen påverkar eleverna osv. Att graderad betygssättning medför arbete och besvär för lärarna är givetvis också en aspekt på frågan men den aspekten framstår likväl som underordnad jämfört med de övriga överväganden som blir aktuella.

Vad angår frågan om antalet timmar i ämnet hemkunskap ansåg AD den något mera svårbedömd med hänsyn till att en sänkning av antalet timmar i detta ämne åtminstone indirekt kan påverka tjänsteunderlaget.

Frågan om ämnet hemkunskap över huvud taget skall förekomma i undervisningen i grundskolan är emellertid något som i första hand avgörs med beaktande av utbildningspolitiska bevekelsegrunder. Tar man den ståndpunkten måste man emellertid enligt domstolen också anta att frågan om omfattningen av sådan undervisning likaledes i första hand avgörs av liknande skäl.

Avslutningsvis framhöll domstolen att dessa slutsatser inte medför att de fackliga organisationerna betas rätt till fackligt inflytande över hur regeringens beslut påverkar deras medlemmars anställnings- och arbetsförhållanden. Som staten också hade medgivit i målet har de fackliga organisationerna rätt att påkalla förhandlingar rörande de i målet aktuella beslutens konsekvenser för lärarna.

TCO-S talan i målet avslogs alltså. Tre ledamöter av domstolen var skiljaktiga och ansåg att staten åsidosatt sin förhandlingsskyldighet när det gällt frågan om omfattningen av undervisningen i hemkunskap.

5 Det praktiska tillvägagångssättet vid information och förhandling hos FHR

5.1 Allmänt

Följande avsnitt grundar sig i huvudsak på en promemoria, daterad 1983-02-23, som utskottet har erhållit från FHR.

Om det under beredningen av ett ärende inom departementen bedöms att det kommande beslutet i ärendet rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och anställda med statlig lönereglering, kontaktas FHR. Vid dessa tidiga kontakter eller senare avgörs om ett ärende skall behandlas av FHR genom primärförhandling eller genom information till personalorganisationerna.

En tidsplan för FHR:s åtgärder diskuteras i regel på ett tidigt stadium med vederbörande departement. I vissa fall – särskilt när det är fråga om omfattande beslut, t. ex. samlingspropositioner – planeras FHR:s åtgärder in i den tidsplan som görs upp i det ansvariga departementet redan på ett förberedande stadium av beredningsarbetet. Då särskilt omfattande ärenden tidsplaneras kontaktas även personalorganisationerna av FHR redan på ett förberedande stadium.

Innan en viktigare proposition överlämnas till FHR skall den i princip ha behandlats vid en allmän beredning med regeringen. Inte alla propositioner behandlas dock vid allmän beredning. Har allmän beredning inte ägt rum, överlämnas ärendet efter den s. k. delningen, dvs. efter det att propositionsutkastet har tillställts de olika departementen för synpunkter. I de fall allmän beredning äger rum kan delningen äga rum före, under eller efter beredningen. Äger delningen rum först efter beredningen överlämnas propositionen till FHR efter delningen. I mindre betydelsefulla frågor, där beslut formellt fattas av regeringen, förekommer det ofta att ärendet överlämnas innan det har anmälts för det föredragande statsrådet. Saken handläggs så att säga på ren tjänstemannanivå.

När ett ärende färdigberetts inom regeringskansliet översänds förslaget till beslut till FHR, som, i regel samma dag, skickar förslaget till berörda personalorganisationer, antingen med hänvisning till avtal om informations-skyldighet eller med angivande att förhandling påkallas.

Beroende på hur innehållet i de tilltänkta besluten uppfattas av personalorganisationerna varierar formerna för genomförandet av förhandlingarna.

I de fall personalorganisationerna inte har några ändringsyrkanden gentemot det föreslagna beslutet händer det numera relativt ofta att organisationerna per telefon meddelar FHR att de inte avser att förhandla i ärendet. Förhandlingar i den meningen att det sker diskussioner parterna emellan genomförs i allmänhet i regelrätta sammanträden eller undantagsvis per telefon. Vid förhandlingar företräds arbetsgivaren vanligen endast av en tjänsteman (förhandlingsansvarig) från FHR och en eller ett par tjänstemän från berört departement. Arbetstagsarsidan företräds vanligen av 1–2 ombud per personalorganisation.

Förhandlingen inleds med ett informationsavsnitt. Normalt går detta till på så sätt att personalorganisationerna framställer frågor om innehållet i förhandlingsunderlaget (förslaget till beslut och ev. andra handlingar som belyser förhandlingsfrågan) och arbetsgivarsidan besvarar dessa. När personalorganisationerna anser sig tillräckligt informerade i ärendet förklarar de om de avser att framställa ändringsyrkanden eller ej. Många förhandlingar avklaras redan vid detta stadium genom att organisationerna förklarar sig nöjda och förhandlingen kan avslutas.

I de fall personalorganisationerna framställer ändringsyrkanden kan detta ske antingen omedelbart efter arbetsgivarens information eller efter en kortare eller längre ajournering.

Organisationerna överlämnar sina yrkanden – vanligen skriftliga – och argumenterar därefter muntligen för dessa. För att ta ställning till yrkandena begär arbetsgivarsidan därefter ajournering under en kortare eller längre tid.

Innan arbetsgivaren tar ställning i sak till yrkanden gör FHR en bedömning av om yrkandena berör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och anställda med statlig löne reglering. Finner FHR då att ett yrkande helt eller delvis inte berör detta förhållande meddelar FHR detta till motparten, som därvid bereds tillfälle att förklara sin syn på frågan. Vidhåller arbetstagsarsidan det av FHR ifrågasatta yrkandet kräver FHR att motparten skriftligen utvecklar sin syn på frågan. Om FHR efter denna diskussion inte ändrar ståndpunkt i frågan, förklarar FHR att arbetsgivaren inte avser att behandla yrkandet i förhandlingen. Det är numera vanligt att, när frågan om förhandlingsbarheten i ett yrkande diskuteras, arbetstagsarsidan återtar eller ändrar sitt yrkande.

Sedan FHR har konstaterat att yrkandena är förhandlingsbara tar arbetsgivarsidan internt ställning till yrkandena. Detta tar varierande tid, varför FHR i sådana fall tvingas begära ajournering i förhandlingen till senare tidpunkt samma dag eller till annan dag.

När arbetsgivaren internt har tagit ställning till ändringsyrkandena, träffas parterna åter vid förhandlingsbordet och arbetsgivaren tillkännager sitt ställningstagande. Arbetsgivaren anger därvid om yrkandena bifallits helt, delvis, eller inte alls samt – i de fall yrkandena inte bifallits helt – skälen för arbetsgivarens ståndpunkt.

Om arbetsgivaren har bifallit ändringsyrkandena kan parterna relativt omgående bli överens om att avsluta förhandlingen. Om arbetsgivaren däremot inte har bifallit yrkandena helt begär arbetstagsarsidan i regel ajournering för att i sin tur ta ställning till vad arbetsgivaren har framfört vid förhandlingsbordet. Vanligtvis blir en sådan ajournering kort.

När parterna återigen träffas vid förhandlingsbordet redogör arbetstagsarsidan för sin syn på arbetsgivarens ställningstagande. Arbetstagsarsidan kan därvid förklara att man accepterar arbetsgivarens ställningstagande eller att man vidhåller sina yrkanden eller att man framställer reviderade yrkanden (andrahandsyrkanden).

Om arbetstagsarsidan accepterar arbetsgivarens ställningstagande, kan förhandlingen i regel avslutas omedelbart. Om arbetstagsarsidan däremot framställer andrahandsyrkanden, ajourneras förhandlingen ånyo och arbetsgivaren tar ställning till vad motparten senast framförts.

På detta sätt förs förhandlingen vidare till dess att samtliga yrkanden har besvarats och arbetsgivarsidan har redovisat sitt slutliga förslag till beslut. Vanligtvis har parterna i dessa fall inte kunnat enas i alla hänseenden om beslutets utformning när förhandlingen avslutas.

Förhandlingen avslutas som regel på så sätt att parterna vid sista sammanträdestillfället gemensamt överenskommer om att förklara förhandlingen vara avslutad samma dag. Protokollsjustering behöver således inte avvaktas innan förhandlingen är avslutad och beslut i ärendet kan fattas.

Vid en förhandling kan det inträffa att parterna ej kan komma överens om att avsluta förhandlingen. Arbetstagsarsidan kan i sådant fall t. ex. hävda att FHR inte har fullgjort sin förhandlingsskyldighet. FHR tar då ställning till i vad mån arbetstagsarsidan kan ha fog för sin invändning. Om FHR därvid anser sig ha fullgjort sin förhandlingsskyldighet, frånträder FHR förhandlingen. Frånträdet sker som regel vid förhandlingsbordet och bekräftas samtidigt skriftligen. Undantagsvis frånträder arbetstagsarsidan förhandling.

Protokoll upprättas endast om arbetstagsarsidan begär det. Protokoll upprättas av FHR. Av protokollet framgår bl. a. framställda yrkanden och arbetsgivarens ställningstaganden till dessa. Den diskussion, som kan ha förts mellan parterna, redovisas inte i protokollet. Däremot tas i protokollet in arbetsgivarens motiv för visst ställningstagande, om arbetstagsarsidan begär det. Anteckning till protokollet av endera parten eller – undantagsvis – gemensamt av parterna kan ge en närmare upplysning om hur man vid förhandlingen har sett på en viss fråga. Av protokollet framgår när förhandlingen har avslutats.

5.2 MBL-behandlingen av budgetpropositionen 1983

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för förloppet av MBL-behandlingen av budgetpropositionen 1983.

Information/förhandling om anvisningar för myndigheternas anslagsframställningar (december 1981–juli 1982)

Förhandling om de generella årliga anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar ägde rum i början av februari 1982 och avslutades den 11 februari 1982. Information och förhandlingar om särskilda anvisningar för vissa myndigheters anslagsframställningar inleddes i december 1981 och förekom fram till början av juli 1982.

Diskussion m. m. om uppläggningsen av MBL-behandlingen (juni 1982–omkring den 15 september 1982)

I juni 1982 diskuterade FHR och budgetdepartementet om den närmare uppläggningsen av den fortsatta MBL-behandlingen och förslag till en plan för uppläggningsen fastställdes den 15 juni. En utgångspunkt var därvid det tidsschema för budgetarbetet som hade utarbetats av budgetdepartementet. Så snart förslaget till plan hade fastställts informerade FHR företrädare för departementen om dess innehåll. FHR tog kontakt med huvudorganisationerna SACO/SR, SF och TCO-S och presenterade förslaget till plan för dem. Efter diskussioner enades parterna den 24 juni om uppläggningsen av MBL-behandlingen enligt förslaget till plan. Motsvarande skedde mellan FHR och SALF. I slutet av augusti diskuterade FHR med SACO/SR, SF, TCO-S och SALF om en tidsplan för de inledande förhandlingarna. Samtidigt utarbetade FHR en kortfattad promemoria angående tillvägagångssättet vid de inledande förhandlingarna. Denna promemoria översändes till departementen för kännedom. Vidare informerade FHR övriga fackliga organisationer med vilka staten har avtal om löner och andra anställningsvillkor om uppläggningsen av MBL-arbetet. Under augusti och början av september sände FHR kopior av anslagsframställningarna till berörda fackliga organisationer.

Inledande förhandlingar mellan FHR och huvudorganisationerna (den 21–den 23 september 1982)

De inledande förhandlingarna med SACO/SR, SF, TCO-S och SALF ägde rum den 21–den 23 september. Förhandlingarna var indelade i ett informationsavsnitt och ett yrkandeavsnitt. Det förstnämnda avsnittet hade karaktären av en frågestund. Avsikten var att de fackliga företrädarna skulle kunna ställa frågor om bl. a. innehållet i anslagsframställningarna och att FHR och företrädare för departementen skulle besvara dessa frågor. För yrkandeavsnittet gällde bl. a. att PO (personalorganisationerna) skulle framställa eventuella skriftliga yrkanden och argumentera för dessa.

Den 23 september genomfördes inledande förhandlingar med övriga fackliga organisationer. Vid detta tillfälle lämnade FHR information om de olika myndigheternas anslagsframställningar och PO bereddes tillfälle att få ytterligare upplysningar inom det aktuella anslagsområdet.

Under tiden den 28 september–den 22 oktober pågick diskussioner mellan FHR och SACO/SR, SF och TCO-S om förhandlingsbarheten av vissa av de yrkanden som framställts vid de inledande förhandlingarna. Resultatet av dessa diskussioner blev att vissa av organisationernas yrkanden ändrades helt eller delvis samt att vissa yrkanden återkallades. Under oktober månad pågick även en diskussion med Försäkringsanställdas Förbund angående förhandlingsbarheten av vissa yrkanden som detta förbund hade framställt. Diskussionen ajournerades till slutförhandling.

Planering och genomförande av slutförhandlingarna (början av november–den 27 december 1982)

I början av november informerades FHR de fackliga organisationerna med undantag av SACO/SR, SF, TCO-S och SALF om förhandlingsdagarna för de slutliga förhandlingarna. Tidsplanen för de slutliga förhandlingarna med SACO/SR, SF och TCO-S fastställdes efter diskussioner den 22 november. Den 23 november överenskoms per telefon med SALF om en tidsplan för de slutliga förhandlingarna med detta förbund. Därefter gick FHR igenom med departementen dels den närmare ordningen vid de slutliga förhandlingarna, dels departementens ställningstagande till personalorganisationernas yrkanden vid de inledande förhandlingarna.

De slutliga förhandlingarna med SACO/SR, SF och TCO-S påbörjades den 9 december. PO frånträdde förhandlingarna den 27 december.

Förhandlingarna med SALF började den 9 december och avslutades gemensamt den 14 december beträffande vissa bilagor i budgetpropositionen och den 27 december i övriga delar.

Förhandlingarna med Försäkringsanställdas Förbund började den 10 december och avslutades gemensamt den 20 december.

Förhandlingarna med övriga fackliga organisationer började den 16 december och avslutades samma dag. Merparten av dessa förhandlingar fördes per telefon och innebar att organisationerna förklarade att de inte hade några ändringsyrkanden.

6. FHR-verksamhetens omfattning och kostnader

Förhandlingsverksamheten

Statistik som avser åren 1979, 1980 och 1982 har överlämnats från FHR. För år 1981 saknas uppgifter. Med hänsyn till att både 1979 och 1982 var valår kommer för jämförbarhetens skull endast dessa båda år att återopas.

Antalet beslut i vilka förhandlingar påkallats ökade från 921 1979 till 1 076 1982 (+ 17 %). Förhandlingar rörande dessa beslut påkallades av FHR eller personalorganisationerna vid 716 resp. 852 tillfällen (+ 19 %). I ett stort antal fall (1982: 451 eller 53 %) där FHR har påkallat förhandling och vanligen då också översänt förhandlingsunderlag har arbetstagarorganisationerna meddelat FHR att de inte avser att förhandla i ärendet. I ytterligare ett antal fall (1982: 134 eller 16 %) träffades parterna, information lämnades m. m. men några yrkanden ställdes inte. I resterande fall ägde förhandlingar rum i den meningen att personalorganisationerna framställde yrkanden. Antalet förhandlingsfall har, trots en ökad volym av påkallade förhandlingar, minskat från 307 år 1979 till 267 år 1982 (– 13 %).

Denna tendens återspeglas också i antalet framställda yrkanden som minskat från 1 470 år 1979 till 1 283 år 1982 (– 13 %). I dessa siffror

inbegrips samtliga yrkanden som framställts, dvs. förstahands-, andrahands- och eventuella följdyrkanden. Andelen bifallna eller delvis bifallna yrkanden har minskat från 30 % år 1979 till 25 % år 1982. Här är det förändringen snarare än nivån som är av intresse eftersom den delvis är beroende av det sätt på vilket personalorganisationerna ställer sina yrkanden.

Statistiken för år 1982 anger också handläggningstidens längd hos FHR, mätt i antal arbetsdagar fr. o. m. ankomstdag till FHR t. o. m. dag för klartecken till det berörda departementet m. m. 16 % av samtliga beslut i vilka förhandling skett krävde högst en arbetsvecka hos FHR. 86 % klarades av inom en tidsrymd av högst två arbetsveckor, 97 % inom tre veckor. Endast 3 % av besluten tog således mer än tre arbetsveckor i anspråk.

I statistiken redovisas också antalet förhandlade beslut, antal förhandlingstillfällen etc. per departement. Härav framgår att förhandlingsverksamheten hade störst omfattning både år 1979 och 1982 på utbildnings-, försvars- och justitiedepartementens områden. Under år 1982 tillhörde även kommundepartementet denna grupp.

Informationsverksamheten

Även den informationsverksamhet som grundas på skyldigheter i olika avtal har växt i omfattning mellan 1979 och 1982. Antalet beslut om vilka information lämnats ökade från 1 140 till 1 544 (+ 35 %). Störst omfattning har den information som grundar sig på överenskommelser i tjänstetillsättningsavtalet. Informationen medförde att organisationerna påkallade förhandling i 91 beslut 1979 och i 106 beslut 1982. Även i fråga om informationsverksamheten är justitie-, försvars-, utbildnings- och kommundepartementen mest belastade.

Kostnader

I budgeten för 1983/84 har riksdagen anvisat ett förslagsanslag av 2 082 000 kr. för FHR. Jämfört med föregående budgetår har skett en besparing på 6 % genom indragning av en handläggartjänst. Rådet har f. n. åtta tjänster. För budgetåret 1984/85 har regeringen i budgetpropositionen begärt 2 190 000 kr.

Kostnaderna för FHR-verksamheten i regeringskansliet är omöjliga att exakt beräkna. FHR har på utskottets begäran gjort ett räkneexempel där förhållandena under år 1982 tjänat som utgångspunkt. Om man antar att varje ärende detta år handlades av *en* person under *en* timme krävs (inberäknat tillägg för restid, telefonkontakter m. m.) 0,7 tjänster för hela volymen av ärenden. För en tjänsteman i lönegrad F 17 blir då totalkostnaden (inkl. LKP) drygt 100 000 kr. Om man å andra sidan antar att två personer tog hand om varje ärende under två timmars tid krävs 1,6 tjänster. Kostnaden i högsta handläggarlönegraden F 23 blir då nästan 300 000. Enligt

FHR bör totalkostnaden beräknad på detta sätt således ligga i intervallet 100 000–300 000 kr. för år 1982.

7. Aviserad översyn av FHR-verksamheten

I förra årets budgetproposition (prop. 1982/83:100, bilaga 15, s. 6, 110) aviserades en kommande översyn av FHR:s verksamhet. Bl.a. skulle möjligheterna prövas att finna lämpliga, alternativa organisationsformer för den informations- och förhandlingsverksamhet som FHR bedriver. Civilministern skulle återkomma till regeringen i denna fråga.

Frågan togs upp av arbetsmarknadsutskottet hösten 1983, då utskottet behandlade vissa motioner rörande medbestämmandets utformning i regeringskansliet (AU 1983/84:5). Utskottet erinrade därvid om sin tidigare framförda uppfattning att förhandlingsverksamheten i fråga i vissa avseenden varit mindre ändamålsenlig och att det därför kunde finnas anledning att i ett längre perspektiv ta upp verksamheten till behandling. Utskottet konstaterade därefter att regeringen aviserat ovannämnda översyn och att det kunde vara naturligt att i denna pröva frågor av det slag som togs upp i motionerna. Enligt arbetsmarknadsutskottets bedömning måste förändringar i medbestämmandets utformning i regeringskansliet föregås av förhandlingar. Dessa borde enligt utskottet vara förutsättningslösa. Det fanns därför inga skäl, ansåg utskottet, att göra några uttalanden om inriktningen av det pågående översynsarbetet.

PM angående regeringens praxis beträffande tillsättningsärenden i förhållande till jämställdhetslagen*Gällande rätt*

I 2 kap. 16 § regeringsformen (RF) stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära, att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om föreskriften inte utgör led i strävandena att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

11 kap. 9 § RF innehåller en regel om att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) hänvisar bl. a. till sistnämnda bestämmelse i RF.

Kravet på sakliga grunder vid tjänstetillsättningar har sin grund i det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av de personer som är bäst skickade för uppgifterna (jfr t. ex. prop. 1974:174 s. 64).

De sakliga grunderna som enligt regeringsformen särskilt skall beaktas är förtjänst och skicklighet. Med *förtjänst* avses i första hand den erfarenhet och vana vid tjänsten som har förvärvats genom tidigare tjänstgöring. I praktiken handlar det ofta om antalet statliga tjänsteår. Därvid kan ibland en viss typ av statlig tjänstgöring räknas högre än annan tjänstgöring. Även kommunal och privatanställning kan beaktas.

Med *skicklighet* avses de allmänna och speciella insikter som har betydelse för befattningen, såsom studiebakgrund och praktisk utbildning samt lämpligheten för befattningen så som den har visat sig genom tidigare verksamhet. Skickligheten får i allmänhet större betydelse ju högre tjänst det gäller och ju mer självständigt arbete som ingår i tjänsten.

Förtjänst och skicklighet är emellertid endast exempel på sakliga grunder som skall beaktas vid statliga tjänstetillsättningar. Regeringsformen tillåter även att andra sakliga grunder vägs in vid bedömningen. Sålunda ges det utrymme för t. ex. arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiska hänsyn. Under senare år har också jämställdhetsintresset ansetts utgöra en saklig grund enligt RF.

Regeringen har i åtskilliga fall tagit ställning till om jämställdhetsaspekten skall fälla avgörandet vid en tjänstetillsättning. Efter en allmän beredning hösten 1978 enade sig den dåvarande regeringen om uppfattningen att jämställdhetsintresset utgjorde saklig grund enligt regeringsformen vid tillsättning av tjänster inom statsförvaltningen, läroområdet etc. Denna princip har tillämpats på en rad fall som avgjorts på regeringsnivå. Principen kan uttryckas så att jämställdhetsaspekten numera skall betraktas som en av flera sakliga grunder som kan fälla avgörandet, när sökandena bedöms vara

jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga i fråga om förtjänst och skicklighet.

Vid tillsättningen av statliga tjänster skall förutom regeringsformens bestämmelser också lagen (1969:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (jämställdhetslagen) tillämpas. Jämställdhetslagen förbjuder könsdiskriminering i arbetslivet (2 §). Könsdiskriminering antas föreligga när en arbetsgivare vid en tjänstetillsättning utser en person framför en annan av motsatt kön, även om en som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för tjänsten (3 § första stycket). Med sakliga förutsättningar avses enligt jämställdhetslagens förarbeten den enskilde sökandens kvalifikationer. Könsdiskriminering antas också föreligga, när en arbetsgivare tillämpar andra anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som tillämpas för andra anställda av motsatt kön med samma arbetsuppgifter. Vidare presumeras könsdiskriminering föreligga om arbetet leds och fördelas så att en arbetstagare blir uppenbart sämre behandlad än andra av motsatt kön eller om en arbetsgivare säger upp, permitterar eller omplacerar eller vidtar liknande åtgärd mot någon och åtgärden beror på kön (4 §). Arbetsgivaren kan dock kullkasta presumtioner om könsdiskriminering genom att *bevisa* att beslutet *antingen* inte beror på någons kön, *eller* är ett led i strävanden att främja jämställdheten *eller* är berättigad av hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse som inte bör vika för jämställdhetsintresset (3 § andra stycket och 4 §).

Den som av arbetsgivare diskrimineras på grund av sitt kön är berättigad till skadestånd.

Jämställdhetslagen ålägger också arbetsgivarna skyldighet att inom sitt verksamhetsområde vidta aktiva åtgärder för att främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män på arbetsplatsen. Arbetsgivaren skall därför vidta åtgärder för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för båda könen. Vidare skall arbetsgivarna verka för att lediga tjänster söks av båda könen. Arbetsgivarna skall också genom bl. a. utbildning verka för en jämn fördelning mellan män och kvinnor i olika typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare. Om det råder obalans mellan könen – och enligt förarbetena till jämställdhetslagen råder obalans om vartdera könet är representerat med mindre än 40 % av arbetstagarna – skall arbetsgivarna vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet. Arbetsgivarna skall också verka för att andelen arbetsgivare av det underrepresenterade könet ökar efter hand.

Enligt jämställdhetslagen skall regeringen utse bl. a. en jämställdhetsombudsman som skall se till att lagen efterlevs.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) skall enligt sin instruktion genom rådgivning, överläggning och andra lämpliga åtgärder verka för att jämställdhetslagen efterlevs. JämO skall vidare biträda arbetstagare som inte företräds av arbetstagarorganisation i diskrimineringstvister. I första hand skall dock arbetstagarna i sådana tvister företräddas av sina arbetstagarorganisatio-

ner. JämO skall också, där jämställdhetsavtal saknas, se till att arbetsgivarna aktivt verkar för jämställdheten. På det statliga området saknas jämställdhetsavtal och det är därför en uppgift för JämO att bevaka att statliga myndigheter uppfyller lagens krav i sin anställnings- och personalpolitik.

Förfarandet vid tillsättning av statligt reglerade tjänster

Förfarandet vid själva tillsättningen av en tjänst är noga reglerat. En tjänst tillsätts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (11 kap. 9 § RF och 4 kap. 1 § LOA). Även de närmare föreskrifterna om förfarandet meddelas av regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer (4 kap 8 § LOA). De grundläggande regeringsföreskrifterna finns i anställningsförordningen (1965:601), men föreskrifter finns också i en rad andra författningar samt även i regleringsbrev o. d.

När det gäller de av regeringen tillsatta tjänsterna kan dessa indelas i tre grupper efter tillsättningsordningen. En grupp tjänster utgörs av de allra högsta tjänsterna, dvs. *verkschefstjänster m. fl.* De tillsätts utan föregående ansöknings- eller anmälningsförfarande (jfr nedan). Frågor om deras tillsättande tas av regeringen upp formlost på föredragning av departementschefen eller annat statsråd. Så förfar man, när det gäller tjänster som verkschef, landshövding, justitieråd, regeringsråd, president i hovrätt eller kammarrätt, justitiekansler, riksåklagare, överdirektör eller högre militär chef. Detsamma tillämpas på t. ex. departementstjänster som kansliråd eller högre, tjänst som polismästare i något av de tre största polisdistrikten, vissa tjänster som chef för stabsenhet inom postverket m. fl. Regeringsärenden om tillsättning av dessa verkschefstjänster m. fl. bereds självfallet både inom och utom departementet, innan de avgörs.

En annan tjänstegrupp bildar de s. k. *anmälningstjänsterna*. Åtskilliga tjänster, som i princip också tillsätts utan ansökningsförfarande, utgörs sålunda av tjänster där regeringens tillsättningsbeslut meddelas efter en speciell anmälan, som enligt föreskrifter i instruktionerna i allmänhet skall göras av chefen för den myndighet där tjänsterna är inrättade. Anmälningen innebär bara en underrättelse om att en tjänst har blivit eller kommer att inom kort bli ledig och bör återbesättas.

Bland anmälningstjänsterna märks inte bara tjänster som avdelningschef och därmed jämförbara tjänster på verksledande eller motsvarande nivå, t. ex. tjänst som skolråd, hovrätts- eller kammarrättslagman, lagman i någon av de tre största tingsrätterna och länsrätterna, biträdande riksåklagare eller överåklagare. Dit hör också det stora antalet tjänster närmast under verksledningsnivå, dvs. generellt sett byråchefstjänster och vissa ordinarie tjänster som tillsätts med förordnande för bestämd tid. Även en del avdelningsdirektörstjänster tillsätts av regeringen. För att bl. a. bredda rekryteringsunderlaget inför tillsättningen av anmälningstjänsterna infördes

från den 1 januari 1983 en regel om s. k. intresseannonsering vid sådana anställningar. Intresseannonsering innebär bl. a. att tjänsten annonseras i Post- och Inrikes Tidningar med en uppmaning att de som är intresserade av tjänsten ger sig till känna hos myndigheten.

En tredje grupp regeringstillsatta tjänster utgörs av de s. k. *förslagstjänsterna*. Dessa skall enligt instruktion eller motsvarande tillsättas efter ett i bestämd ordning upprättat förslag av en myndighet under regeringen, ibland av en speciell tjänsteförslagsnämnd.

Till denna grupp tjänster hör t. ex. professurer och en del domartjänster. Dit hör också bl. a. vissa läkartjänster, likaså tjänster som avdelningschef, länspolischef, enhetschef m. fl. tjänster vid länsstyrelserna, samt även en del tjänster i den lokala statsförvaltningen som kronofogde, fögderichef och polismästare.

När det gäller flertalet av dessa förslagstjänster, skall regelmässigt ett ansökningsförfarande tillämpas. När regeringen sedan skall tillsätta tjänsten, kan den i och för sig gå utanför myndighetens förslag. Detta torde dock vara ovanligt.

Utöver de av regeringen direkt tillsatta tjänsterna förekommer i regeringen också ett stort antal ärenden som gäller besvär över tillsättningar som beslutats av myndigheter.

Tjänstetillsättningar och jämställdhet i regeringskansliet

Tjänstetillsättningsärenden handläggs i princip inom det departement inom vars fackområde ärendet hör. Detta gäller oberoende av om det är fråga om ett besvärssärende eller ett ärende där regeringen är första instans. Det är också på fackdepartementet som det ankommer att i första hand bedöma förtjänst och skicklighet.

Enligt departementsförordningen (1982:1177) ankommer det på arbetsmarknadsdepartementet att handlägga förvaltningsärenden som gäller jämställdhet mellan kvinnor och män. Departementet ansvarar också för lagstiftning som gäller jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Inom departementet finns ett särskilt jämställdhetssekretariat.

Av departementsförordningen framgår också att civildepartementet skall handlägga förvaltningsärenden som gäller jämställdhet mellan kvinnor och män i offentlig anställning.

Ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden eller berör mer än ett statsråd skall bli föremål för gemensam beredning. Ett tillsättningsärende där jämställdhetsaspekten kan få betydelse – både besvärssärenden och ärenden som regeringen avgör i första instans – bör därför beredas gemensamt med de departement som ansvarar för jämställdhetsfrågor, dvs. civildepartementet när det gäller frågor om offentlig anställning och arbetsmarknadsdepartementet i jämställdhetsfrågor av prin-

cipiellt intresse. Det är dock fackdepartementet som initierar den gemensamma beredningen.

I sammanhanget bör också noteras att vissa tjänstetillsättningar kan bli föremål för förhandling enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Det fackliga inflytandet vid tjänstetillsättningar regleras närmare i avtalet den 2 mars 1978 om förhandlingsordning i frågor om tillsättning av vissa tjänster hos staten.

Vissa statistiska uppgifter

Någon statistik över könsfördelningen i fråga om regeringstillsatta tjänster finns inte. För att en sådan skall kunna sammanställas erfordras en genomgång av varje tjänstetillsättningsärende inom varje enskilt departement. Någon löpande statistikföring äger inte rum. Inte heller sker någon löpande redovisning av tjänstetillsättningarna inom regeringskansliet (regeringstillsatta och tillsatta efter beslut inom departementet) med avseende på könsfördelning. På utskottets begäran har emellertid en viss sådan statistisk bearbetning gjorts inom regeringskansliets förvaltningskontor, ekonomienheten. Materialet har hämtats från det s. k. PA-80-systemet och omfattar endast tjänstemän med s. k. handläggande uppgifter i linjeorganisationen. Således omfattas inte sakkunniganställningar, t. ex. rättssakkunniga, av sammanställningen. Tjänstemännen inom utrikesdepartementet omfattas inte heller då detta departement har egen löneredovisning (jfr dock nedan). Redovisningen har huvudsakligen gjorts med angivande av förändringar mellan två tidpunkter, nämligen den 1 oktober 1982 och den 1 mars 1984. Personalen har grupperats i fem grupper:

- I Expeditionschef, rättschefer, budgetchef
- II Departementsråd
- III Lönefälten F 25–F 28 och F 23–F 26. Vissa tjänstemän i lönefält F 23–F 26 har tjänstebenämningen kansliråd
- IV Lönefält F 21–F 23 räknas vara handläggare med mer kvalificerade ärenden
- V Lönefält F 11–F 20 är det vanligaste lönefältet för regeringskansliets handläggare.

Av det framtagna materialet framgår att det den 1 oktober 1982 fanns 630 handläggare inom regeringskansliet med placering inom lönefältet F 11–F 20 och uppåt. Av dessa utgjorde 189 kvinnor (29,9 %).

En jämförelse med läget den 1 mars 1984 visar att det totala antalet anställda var 651 och antalet kvinnor 212, motsvarande 32,6 %. Den närmare fördelningen kvinnor/män inom olika löne- och tjänsteområden framgår av nedanstående tabell:

Tabell 1 Kvinnor och män i regeringskansliet (ej UD) 1982-10-01 och 1984-03-01

	Antal kvinnor		Antal män	
	1982	1984	1982	1984
Grupp I	3	3	26	26
Grupp II	5	13	98	100
Grupp III	17	25	76	101
Grupp IV	37	39	92	78
Grupp V	127	132	152	134
Totalt	189	212	444	439
Andel kvinnor totalt (%)	29,9 %	32,6 %		

I grupp II har andelen kvinnor ökat från 5 till 13 (från 4,8 % till 11,5 %). I grupp III har en ökning också ägt rum men där har även antalet manliga handläggare ökat i i stort sett motsvarande grad. Viss procentuell ökning av de kvinnliga handläggarna har ägt rum även i grupperna IV och V.

Det kan f. ö. noteras att dåvarande jämställdhetsministern i en informationsskrift från arbetsmarknadsdepartementet 1982¹ konstaterade att som målsättning för regeringskansliet 1980 satts att minst 25 % av handläggarna skulle vara kvinnor, att kvinnorna vid tidpunkten för rapporten utgjorde 27 % av handläggarna och att en ny målsättning borde kunna vara 35 % kvinnliga handläggare i regeringskansliet.

Som framgått av den tidigare redovisningen är det två departement som har ett särskilt ansvar för jämställdhetsfrågor, dels arbetsmarknadsdepartementet med ett övergripande ansvar för lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, dels civildepartementet i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män när det gäller offentlig anställning. Det kan därför vara av visst intresse att se hur könsfördelningen utvecklats inom dessa departement.

Tabell 2 Kvinnor/män i arbetsmarknadsdepartementet 1982-10-01 och 1984-03-01

	Antal kvinnor		Antal män	
	1982	1984	1982	1984
Grupp I	1	1	2	2
Grupp II	1	2	6	5
Grupp III	0	1	6	7
Grupp IV	3	3	4	6
Grupp V	16	22	12	13
Totalt	21	29	30	33
Andel kvinnor totalt (%)	41,1 %	46,8 %		

¹ "På väg upp. Jämställdhetspolitik och reformer 1979-1982".

Tabell 3 Kvinnor/män i civildepartementet 1982-10-01 och 1984-03-01

	Antal kvinnor		Antal män	
	1982	1984	1982	1984
Grupp I	0	0	2	4
Grupp II	0	0	6	10
Grupp III	0	1	6	14
Grupp IV	1	2	3	7
Grupp V	3	8	3	9
Totalt	4	11	20	44
Andel kvinnor totalt (%)	16,7 %	20,0 %		

Anm. Ökningen av antalet tjänster beror till stor del på överflyttningar i samband med departementsreformen.

Av tabellerna framgår att arbetsmarknadsdepartementet såväl 1982 som 1984 har en förhållandevis stor andel kvinnor (41,1 resp. 46,8 %), medan civildepartementet har en förhållandevis liten andel kvinnliga handläggare (16,7 % resp. 20 %). Eventuella förändringar inom civildepartementet är emellertid svårbedömbara, då civildepartementet i samband med departementsreformen 1983 fick ett antal tjänster överförda från andra departement, främst f. d. budgetdepartementet. Det bör särskilt anmärkas att vissa förändringar inom och mellan olika grupper inte bara kan förklaras med nya tjänstetillsättningar utan i någon mån också kan vara resultat av löneförhandlingar, annan omorganisation m. m.

Som nämnts tidigare ingår inte utrikesdepartementet i den tidigare redovisningen. På utskottets begäran har emellertid utrikesdepartementets enhet för budget, organisation och redovisning tagit fram vissa uppgifter om kvinnornas andel på olika tjänstenivåer. Direkta jämförelser med övriga departement är emellertid av olika skäl vanskliga att göra. Sålunda överfördes en stor del av handelsdepartementets handläggare till utrikesdepartementet efter departementsreformen. Omsättningen inom departementet och mellan olika tjänster är större i detta departement på grund av de många omflyttningarna mellan Sverige och utlandet. Inom utrikesdepartementet rekryteras högre befattningshavare i avsevärt större omfattning internt. Tjänsterna har inte heller samma benämningar som andra departement.

I fråga om utrikesdepartementet har följande gruppindelning gjorts:

- I Statsråd, statssekreterare, kabinetssekreterare, expediteschef
- II Ambassadör, minister, generalkonsul, departementsråd, inspektör, krigsmaterielinspektör
- III Ambassadråd, kansliråd, pressråd
- IV Förste ambassadsekreterare, departementssekreterare, konsul, pressattaché
- V Andra ambassadsekreterare, kanslisekreterare, vice konsul

Tabell 4 Kvinnor/män i utrikesdepartementet 1983-01-01 och 1984-03-01

	Antal kvinnor		Antal män	
	1982	1984	1982	1984
Grupp I	0	0	5	7
Grupp II	6	4	153	174
Grupp III	8	9	87	78
Grupp IV	79	100	255	248
Grupp V	52	37	35	32
Totalt	145	150	535	539
Andel kvinnor totalt (%)	21,3 %	21,7 %		

Av totalt 680 handläggare i januari 1983 utgjorde kvinnorna 145 eller 21,3 %. 1 mars 1984 fanns totalt 689 handläggare, varav 150 kvinnor (21,7 %).

Då befordran till högre tjänst i mycket stor utsträckning sker efter internrekrytering, kan det vara av särskilt intresse att se hur nyrekryteringen i handläggarkarriären skett med avseende på män och kvinnor. Från departementets jämställdhetsansvarige (personalkonsulenten) har följande inhämtats:

Den största rekryteringen till handläggarkarriären sker genom årliga gemensamma antagningar. Viss rekrytering sker dock utanför dessa gemensamma antagningar. Fördelningen män/kvinnor bland de gemensamt antagna under senare år har varit denna:

Antagna handläggare

Årtal	Kvinnor	Män
1972/73	2	6
1973/74	2	11
1974/75	3	8
1975/76	4	15
1976/77	8	5
1977/78	3	8
1978/79	7	9
1979/80	2	10
1980/81	2	3
1981/82	7	4
1982/83	4	13

Även om det i stort inte finns någon fortlöpande redovisning av regerings- och departementstillsatta tjänster, förekommer en sådan redovisning på ett motsvarande område. Sedan 1982 redovisas sålunda varje år i kommittéberättelsen (rskr 103) fördelningen mellan män och kvinnor i kommittéerna. Uppgifter lämnas för varje departementsområde och totalt för kommittévä-

sendet i fyra grupper, nämligen ordförande, ledamöter, experter och sekreterare. En sammanställning av uppgifterna i kommittéberättelserna visar följande.

Tabell 5 Kvinnor/män i kommittéer som redovisas i kommittéberättelsen – totalt departementen

Funktioner	Kvinnor			Män		
	1981/82	1982/83	1983/84	1981/82	1982/83	1983/84
Ordförande m. m.	35	28	24	333	215	200
Ledamöter m. m.	313	272	279	1 181	1 001	989
Sakkunniga m. m.	373	349	372	2 548	2 194	2 205
Sekreterare och övriga m. m.	198	189	186	715	837	852
Totalt	919	838	860	4 777	4 247	4 426
Andel kvinnor totalt (%) ..	16,1	16,5	16,8			

Tabell 6 Kvinnornas andel av poster i kommittéer som redovisas i kommittéberättelsen – alla departement

Funktioner	1981/82	1982/83	1983/84
	%	%	%
Ordförande m. m.	9,5	11,5	10,7
Ledamöter m. m.	20,9	21,4	22,0
Sakkunniga m. m.	12,8	13,7	14,4
Sekreterare och övriga m. m.	21,7	18,4	17,9
Kvinnornas andel totalt ...	16,1	16,5	16,8

Övrigt

1. En fråga som i någon mån sammanhänger med jämställdhetssituationen inom bl. a. kommittéväsendet är förfarandet vid nomineringen av företrädare för politiska, fackliga och andra organisationer i statliga styrelser, kommittéer m. m. På initiativ av finansdepartementet 1980/81 började man inom regeringskansliet tillämpa en ordning att organisationer (politiska, fackliga och andra) som skall nominera en företrädare i en statlig utredning eller motsvarande *ombeds* att föreslå en företrädare av vardera könet. Vid valet mellan de två kan fördelningen av kvinnor och män inom den aktuella utredningen (motsvarande) därigenom beaktas. (Det kan f. ö. noteras att organisationer i Norge som nominerar kandidater *skall* föreslå en företrädare för vardera könet.) Enligt en skrivelse den 8 juli 1981 från dåvarande statssekreteraren i budgetdepartementet till övriga statssekreterare anfördes bl. a. att varje departement borde göra en utvärdering av det nya nomine-

ringsförfarandet och budgetårsvis den 1 september (med början 1982) redovisa detta till budgetdepartementets personalenheter (dessa enheter sorterar numera under civildepartementet). Påminnelser om denna redovisning skedde den 1 juni 1982 och den 7 mars 1983. Påminnelsen i juni 1982 föranledde en viss skriftväxling mellan statssekreterarna (*bilaga 4*).

Anmaningen att redovisa utfallet av det nya nomineringsförfarandet har enligt inhämtade uppgifter från civildepartementet efterlevts tämligen dåligt. Inte alla departement har redovisat utfallet och i den mån redovisning skett har den i flera fall varit bristfällig. Utfallet har därför inte kunnat sammanställas.

2. Till utskottet överlämnas en sammanställning¹ av tjänstetillsättningsärenden som handlagts på regeringsnivå. Sammanställningen, som omfattar ett fyrtiotal regeringsavgöranden under tiden 1978–1983, utgör ett urval av ärenden representerande olika verksamhetsområden, tjänster och departement.

¹ Sammanställningen har inte medtagits i denna PM. Ärendena redovisas i serien Arbetsgivarverket informerar (Nr 1 1984).

PM angående handläggningen hos regeringen av ärenden enligt datalagen

1. Promemorians uppläggning

Konstitutionsutskottet har i ett tidigare granskningsbetänkande, KU 1975/76:50 behandlat regeringens tillämpning av datalagen (s. 38 och 39). Främst gällde det ett personregister beträffande tidskriften *Readers Digests* kunder. Utskottet anförde avslutningsvis följande:

En konsekvent tillämpning av datainspektionens grundprincip har – i avvaktan på ett statligt person- och adressregister – visat sig vara förenad med svårigheter. Inspektionen har själv i något fall sett sig nödsakad att frånga principen, och regeringen har i ett par uppmärksammade besvärsmål ansett att datalagen inte medger en så restriktiv praxis som den datainspektionen förordar. Någon klar och entydig tolkning av datalagen i denna väsentliga fråga kan därför i dag inte sägas föreligga. Då detta måste betraktas som otillfredsställande är det angeläget att en ändring i datalagen i detta avseende övervägs så snart som möjligt. Enligt utskottets mening bör detta kunna ske i samband med ett ställningstagande till det föreslagna statliga person- och adressregistret.

I reservation 8 (4 c, 2 m, 1 fp) hemställdes att utskottet i stället bort anföra:

När riksdagen 1973 antog datalagen åsyftades en restriktiv praxis vad gäller tillståndsgivningen på detta område. Datainspektionen synes ha följt riksdagens intentioner. Regeringen har emellertid i ett par uppmärksammade besvärsmål ändrat datainspektionens beslut. Detta är med hänsyn till den restriktiva praxis som riksdagsbeslutet åsyftade klart otillfredsställande. En konsekvent tillämpning av den restriktiv linjen är nödvändig som ett led i strävandena att skydda medborgarnas personliga integritet i det moderna datasamhället.

I reservation 9 (1 vpk) hemställdes att utskottet i denna del borde ha yttrat:

När riksdagen 1973 antog datalagen åsyftades en restriktiv praxis avseende tillstånd att föra personregister med ADB. Regeringen har emellertid i flera uppmärksammade besvärsmål visat att man inte är beredd att tolka datalagen i denna anda. Att ge *Readers Digest AB* – ett multinationellt företag – tillstånd att registrera hela svenska folket i sitt dataregister innebär enligt utskottets mening sådana uppenbara risker för enskildas personliga integritet att ansökan borde ha avslagits.

Riksdagen biföll den förstnämnda reservationen.

I föreliggande promemoria redovisas resultatet av en bredare undersökning av regeringens handläggning av dataärenden. Undersökningen har i första hand varit inriktad på regeringens handläggning av besvär över datainspektionens (DI) beslut i tillståndsärenden enligt datalagen (tillstånd

att inrätta och föra personregister) men också vissa beslut av regeringen att inrätta personregister, s. k. statsmaktsregister, har granskats. Även två beslut av riksdagen att inrätta personregister har studerats. I promemorian lämnas inledningsvis en översiktlig redogörelse för datalagens regelsystem. Därefter följer en beskrivning av hur ärendena handläggs hos DI och inom regeringskansliet. Slutligen redogörs för vissa statistiska uppgifter om bevärs- och ändringsfrekvens m. m. och för enskilda ärenden som granskats.

2. Datalagens regelsystem

2.1 Inledning

Datalagen (1973:289) antogs av riksdagen år 1973 (prop. 1973:33, KU 19). DI inrättades den 1 juli 1973. Syftet med datalagen är enligt förarbetena att skydda den enskilde mot sådant otillbörligt intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av den alltmer utbredda dataregisteringen av personuppgifter. Lagen innebar ursprungligen att dataregister som innehåller personuppgifter i princip inte fick inrättas eller föras utan tillstånd av DI. Vid lagens tillkomst förutsattes att den i framtiden kunde behöva ändras eller kompletteras. Flera betydelsefulla förändringar har också gjorts i lagen sedan dess. Däribland kan följande nämnas. År 1976 infördes regler som syftade till att begränsa möjligheterna att inrätta personregister som förs med hjälp av ADB och som upptar en betydande del av befolkningen (prop. 1976/77:27, KU 21). Denna lagändring hade som en förutsättning att ett centralt statligt personregister inrättades (det s. k. SPAR-registret). Genom en lagändring 1979 (prop. 1978/79:109, KU 37) undantogs personregister som förs med viss bestämd teknisk utrustning från kravet på tillstånd från DI. Den tekniska utrustning som avses är enligt propositionen bl. a. s. k. kontors- och hemdatorer. Även andra ändringar genomfördes vid sistnämnda tillfälle. Bl. a. infördes ytterligare självständiga grunder för DI:s tillståndsprövning och en precisering gjordes av den registeransvariges underrättelseskyldighet till den enskilde. Bestämmelser om det tidigare nämnda SPAR-registret infördes i datalagen år 1980 (prop. 1980/81:62, KU 11). År 1982 slopades det generella tillståndskravet för personregister. Tillstånd från DI krävs enligt de nu gällande reglerna endast för personregister som skall innehålla vissa i datalagen närmare angivna uppgifter (prop. 1981/82:189, KU 33). Vidare infördes en skyldighet för alla registeransvariga att föra en förteckning över sina personregister. Slutligen kan nämnas att Sverige år 1982 anslöt sig till den Europeiska dataskyddskonventionen, vilket föranledde vissa ändringar i datalagen.

Datalagstiftningskommittén, DALK, har genom tilläggsdirektiv (Dir 1980:14) fått i uppdrag att utreda om en generell personregisterlag bör ersätta datalagen på längre sikt. DALK:s betänkande väntas bli klart i juni 1984.

2.2 Gällande rätt

Enligt definitionerna i 1 § datalagen avses med personuppgifter upplysning som avser enskild person och med personregister register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av automatisk databehandling och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. För att lagens bestämmelser om personregister skall bli tillämpliga på ett register krävs således att det innehåller uppgifter som gör det möjligt att identifiera den person som registret innehåller upplysningar om, t. ex. genom att namn eller personnummer anges i registret.

Enligt 2 § datalagen får ett personregister inrättas endast av den som anmält sig till DI och fått ett bevis om detta (licens). DI företar vid utfärdandet av licens inte någon materiell prövning av anmälan utan för endast in vissa uppgifter i det register som DI för över registeransvariga. Syftet med licenssystemet är bl. a. att DI skall få en överblick över samtliga register som förs. Förutom licens krävs enligt 2 § andra stycket särskilt tillstånd för personregister som skall innehålla uppgifter som är speciellt känsliga ur integritetssynpunkt. De typer av register som kräver särskilt tillstånd har angetts i fyra punkter i nämnda paragraf. Särskilt tillstånd erfordras således för register som innehåller

1. särskilt känslig information såsom uppgifter om brottslighet, socialhjälp, sjukdom, sexualliv, politisk uppfattning, religiös tro m. m.,

2. uppgifter som utgör omdöme eller annan värderande upplysning om en registrerad (s. k. mjukdata),

3. uppgifter om personer som saknar sådan naturlig anknytning till den registeransvarige som följer av medlemskap, anställning, kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande,

4. personuppgifter som inhämtats från annat personregister (s. k. samkörning), om inte registreringen av uppgifterna eller utlämnandet av dessa sker med stöd av författning, DI:s beslut eller den registrerades medgivande.

Från tillståndsplikten finns vissa undantag. Bl. a. gäller enligt 2 a § att tillstånd inte behövs för personregister som riksdagen eller regeringen beslutat inrätta. Innan ett sådant beslut fattas av riksdagen eller regeringen skall dock yttrande inhämtas från DI om det register som skall inrättas annars krävt tillstånd enligt 2 § andra stycket.

I samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till datalag (prop. 1978:33) uttalade KU (KU 1973:19 s. 9) bl. a. följande angående det i propositionen föreslagna undantaget beträffande personregister som beslutas av regeringen eller riksdagen (2 § i förslaget till datalag motsvarar bestämmelsen i nuvarande 2 a §):

Det kan, som departementschefen framhållit, förutsättas att statsmakterna beslutar om inrättande av ADB-register endast i sådana fall då det är starkt motiverat med hänsyn till registrets betydelse eller med hänsyn till övriga omständigheter. Sådant beslut får – enligt uttrycklig föreskrift i 2 §

andra stycket datalagsförslaget – inte fattas utan att yttrande först inhämtats från datainspektionen. Som framhållits i propositionen bör datainspektionen i yttrande över tilltänkt register så långt möjligt anlägga samma synpunkter som vid en tillståndsprövning. Datainspektionen har vidare alltid rätt att utöva tillsyn över att ADB inte medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Tillsynsbefogenheten, till vilken knytes rätt att inspektera och erhålla erforderliga uppgifter, avser sålunda också register som beslutas av regeringen eller riksdagen. Även beträffande dess register gäller reglerna om de registrerades insyn. Datainspektionen kan dessutom utfärda föreskrifter som behövs till skydd för den personliga integriteten. Det enda undantaget är att sådan åtgärd inte får stå i strid med beslut av regeringen eller riksdagen. Skulle datainspektionen finna behov av åtgärd, som den inte själv kan besluta om, åligger det givetvis inspektionen att göra framställning härom. På samma sätt bör datainspektionen, som departementschefen framhållit, göra framställning som den anser att visst register inte längre bör få föras.

Av de angivna omständigheterna följer att datainspektionen kommer att pröva frågor om skydd för den personliga integriteten i samband med personregister som beslutas av regeringen eller riksdagen i samma utsträckning som beträffande övriga personregister. Skillnaden blir bara den att datainspektionen beträffande de förra inte alltid själv kan fatta beslut. Med hänsyn till den sakkunskap datainspektionen kommer att besitta på området måste det emellertid förutsättas att uttalanden av inspektionen tillmås mycket stor betydelse vid beslutsfattandet.

En ytterligare omständighet av stor vikt i föreliggande sammanhang är att den offentliga debatten med säkerhet kommer att noggrant följa alla frågor om inrättande av statliga personregister, som förs upp till regering eller riksdagen.

Enligt 2 a § finns vidare följande undantag från tillståndsplikten.

1. Tillstånd behövs inte för personregister som har tagits emot för förvaring av arkivmyndighet.

2. Sammanslutningar får inrätta och föra personregister som innehåller sådana uppgifter om medlemmarnas politiska uppfattning, religiösa tro eller övertygelse i övrigt som utgör grunden för medlemskapet i sammanslutningen.

3. Hälso- och sjukvårdsmyndigheter får för behandlingsändamål inrätta personregister med uppgifter om sjukdomar m. m.

4. Myndigheter inom socialtjänsten får inrätta och föra personregister som innehåller uppgifter om att någon fått ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten.

5. Läkaren och tandläkare får inrätta personregister som innehåller sådana uppgifter om någons sjukdom eller hälsotillstånd i övrigt som de har erfarit i sin yrkesverksamhet.

I 3 § anges den grundläggande förutsättningen för att ett personregister skall få inrättas samt vad som särskilt skall beaktas vid tillståndsprövningen. Stadgandet har följande lydelse.

Datainspektionen skall meddela tillstånd till inrättande och förande av personsregister, om det saknas anledning antaga att, med iakttagande av de föreskrifter som meddelas enligt 5 och 6 §§, otillbörligt intrång i registrerads

personliga integritet skall uppkomma.

Vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret, hur och från vem uppgifterna skall inhämtas samt den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras. Vidare skall särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret.

I 3 a § och 4 § finns föreskrifter om att vissa personregister får inrättas endast om det finns speciella skäl för att tillåta registret. Således krävs särskilda skäl dels för tillstånd till personregister som omfattar andra än medlemmar, anställda eller kunder hos den registeransvarige eller personer som har annan därmed jämställd anknytning till denne (3 a §), dels för personregister som innehåller uppgifter om någons ras, politiska uppfattning, religiösa tro eller övertygelse i övrigt (4 § tredje stycket). För personregister som kan komma att innehålla personuppgifter av speciellt känslig natur, t. ex. uppgifter om brottslighet, sjukdomar, socialvård m. m., gäller enligt 4 § första och andra styckena särskilda restriktioner. Tillstånd att inrätta och föra sådana register får i regel endast meddelas myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över de uppgifter som skall finnas i registret.

I samband med att tillstånd lämnas till ett personregister skall DI alltid lämna föreskrifter om ändamålet med registret (5 §). Härigenom anges den allmänna ramen för registrets innehåll och användning. Vidare kan DI om det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i den personliga integriteten med stöd av 6 § meddela ytterligare föreskrifter. Bestämmelserna om skyldighet för DI att meddela föreskrifter gäller även för register som inrättats av regeringen eller riksdag i den mån regering eller riksdag inte meddelat föreskrifter i samma hänseende (6 a §).

I 7–14 §§ regleras den registeransvariges skyldigheter. I 7 § anges de grundregler som skall gälla vid förandet av ett personregister. I paragrafen slås fast att ett personregister skall inrättas och föras så att otillbörligt intrång i den personliga integriteten inte uppkommer och att det därvid skall särskilt iaktas bl. a. att registret förs för ett bestämt ändamål och att inte andra uppgifter registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål. Vidare skall enligt 7 a § hos den registeransvarige finnas en förteckning över de personregister som han är ansvarig för. Om en registeransvarig har anledning misstänka att en personuppgift som ingår i registret är oriktig skall han utan dröjsmål vidta skäliga åtgärder för att kontrollera riktigheten av den och om det finns skäl för det, rätta den eller utesluta den ur registret (8 §). I vissa fall är den registeransvarige även skyldig att företa kompletteringar av personregistret (9 §). En enskild har enligt 10 § i regel rätt att få upplysning om innehållet i en personuppgift som ingår i ett personregister om uppgiften innefattar upplysningar om honom. Han har även rätt att få veta att någon sådan uppgift inte förekommer i registret. Dessa bestämmelser gäller såväl

offentliga som privata register. Underrättelsen skall normalt lämnas utan kostnad för den enskilde. Enligt 11 § får personuppgifter som ingår i ett personregister inte lämnas ut, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. I paragrafen finns även restriktioner för utlämnandet av personuppgifter som kan antas användas för automatisk databehandling i utlandet. Beträffande det allmännas verksamhet gäller emellertid i dessa hänseenden i stället bestämmelserna i sekretesslagen (jfr. 7 kap. 16 § sekretesslagen). 12 § innehåller regler om utgallring ur personregister av personuppgifter som inte längre behövs för registret samt om skyldighet för den registeransvarige att anmäla till DI att ett personregister upphört att föras. Vissa bestämmelser om tystnadsplikt finns i 13 §. I det allmännas verksamhet tillämpas inte bestämmelserna i sistnämnda paragraf utan i stället reglerna i sekretesslagen. I 14 § föreskrivs att om en myndighet för handläggning av mål eller ärende använder sig av upptagning för automatisk databehandling skall upptagningen tillföras handlingarna i målet i läsbar form, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Reglerna om tillsyn m. m. finns i 15–18 §§. Enligt dessa åligger det DI att utöva tillsyn över att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i personlig integritet (15 §), och DI ges bl. a. rätt att i viss fall för tillsynen erhålla tillträde till lokaler och tillgång till handlingar (16 §). Den registeransvarige har även viss upplysningsskyldighet gentemot DI (17 §). Om förandet av ett personregister lett till otillbörligt intrång i personlig integritet eller om det finns anledning anta att sådant intrång kan uppkomma kan DI enligt 18 § företa vissa åtgärder, bl. a. meddela föreskrifter.

Bestämmelser om straff och skadestånd m. m. finns i 20–24 §§. Talan mot DI:s beslut förs enligt 25 § hos regeringen genom besvär. Justitiekanslern får föra talan för att ta tillvara allmänna intressen.

Regler om det statliga person- och adressregistret, SPAR, infördes som tidigare nämnts i datalagen år 1980. Enligt dessa bestämmelser är den som begär att få uppgifter ur en myndighets personregister för ett sådant ändamål som har tillgodosetts genom SPAR hänvisade till detta register. Bestämmelser om registrets ändamål och användning finns i 26 § och om registerinnehållet och hur registret skall utnyttjas i 27 och 28 §§.

3. Handläggningen av ärenden enligt datalagen

3.1 Handläggningen hos DI

Enligt uppgifter som inhämtats från DI handläggs tillståndsansökningarna normalt på följande sätt.

Ansökan om tillstånd att inrätta ett personregister görs vanligtvis på ett av DI utarbetat standardformulär. Sökanden kan vara en juridisk eller fysisk person eller en myndighet. Det är ovanligt att sökanden företräds av ett juridiskt skolat ombud.

När en ansökan har kommit in till DI registreras den varefter ärendet lottas

via enhets- och sektionsschef på en handläggare.

Handläggaren ombesörjer de kompletteringar som kan behövas. DI kan förelägga en sökande att komplettera sin ansökan. Vanligtvis begärs dock kompletteringarna in per telefon. I vissa fall äger sammanträden rum mellan företrädare för DI och sökanden, vid vilka bl. a. modifieringar i ansökningarna diskuteras. Det förekommer att DI självt tar initiativ till att höra andra än sökanden, t. ex. lokala fackföreningar eller andra sammanslutningar eller organisationer vars medlemmar kan vara berörda.

I enlighet med bestämmelser om delegation av beslutanderätten avgörs de flesta ärendena av sektionsscheferna. Ärenden som inte avgjorts av DI:s styrelse men som den beslutande tjänstemannen anser vara av särskilt intresse presenteras i korthet i en särskild förteckning som styrelsen sedan får del av. Besluten innebär ofta endast delvis bifall till en ansökan därigenom att sökanden visserligen får tillstånd att inrätta registret men inskränkande föreskrifter samtidigt meddelas.

3.2 Handläggningen inom regeringskansliet

Enligt uppgifter som inhämtats från justitiedepartementet gäller följande handlägningsrutiner.

Ärenden rörande inrättande av s. k. statsmaktsregister (2 a § första stycket datalagen) handläggs inom resp. fackdepartement. Förfarandet torde därvid variera något beroende på ärendets beskaffenhet. Enligt nyss nämnda stadgande i datalagen skall emellertid alltid innan beslut fattas om att inrätta ett sådant register yttrande inhämtas från DI. Exempel på hur ärenden av detta slag handlagts finns på i avsnitt 6 i denna promemoria.

Ärenden rörande besvär enligt datalagen handläggs inom justitiedepartementet (3 § departementsförordningen 1982:1177).

När ett besvärssärende enligt datalagen kommit in till departementet lottas det på en handläggare vid den enhet som har att handlägga allmänna förvaltningsärenden. Kopia av DI:s akt rekvireras. Vidare företas en inledande granskning av ärendet för att bedöma exempelvis om besvär har anförts i rätt tid, om besvärslagan behöver kompletteras samt hur ärendet fortsättningsvis bör handläggas.

I regel inhämtas yttrande från DI. Även remisser till andra myndigheter kan förekomma. Regelmässigt inhämtas yttrande från justitiekanslern (JK) eller, när det är JK som har överklagat, från den som varit sökande hos datainspektionen. Avslutningsvis får klaganden tillfälle att yttra sig över utredningen i ärendet (slutföreläggande).

Beredningen av ärendet innefattar även behövlig rättsutredning samt utarbetande av förslag till regeringsbeslut. Beredningen sker huvudsakligen genom handläggarens försorg under ledning av huvudmannen för det aktuella sakområdet. Vid behov, och senast då ärendet är klart för avgörande, anmäls ärendet för departementsledningen.

Om ärendet berör även ett annat departements sakområde sker gemensam beredning med det departementet. Ibland föredras ärendet av justitieministern i allmän beredning.

4. Statistiska uppgifter

Under åren 1973–1983 har till DI kommit in sammanlagt 41 642 ärenden, varav 9 490 tillståndsärenden enligt datalagen (i denna siffra inräknas inte de tillståndsärenden som handlagts enligt det tidigare gällande s. k. förenklade tillståndsförfarandet). T. o. m. 1983 års utgång hade 9 122 tillståndsärenden avgjorts. I genomsnitt har således omkring 900 tillståndsärenden avgjorts per år. Antalet tillståndsärenden som under samma period överklagats till regeringen uppgår till sammanlagt 72. Av dessa var vid årsskiftet 1983/84 10 ärenden ännu inte avgjorda. I 19 fall bifölls besvären helt och i 19 fall delvis eller med föreskrifter. I 21 fall avslogs besvären. Övriga ärenden, tre stycken, avvisades, återförvisades resp. avskrevs. Regeringen har under perioden avgjort fyra ärenden vari JK varit klagande, alla rörande offentliga register. Av dessa biföll regeringen besvären helt i ett fall och delvis i ett annat fall medan besvären i två ärenden avslogs. Beträffande besvärärenden som gällt den offentliga sektorn har regeringen fattat beslut i 36 fall. Därav har regeringen bifallit besvär helt i nio fall, delvis i elva fall och avslagit besvären i 15 fall. I nedanstående tabell lämnas en redogörelse för samtliga besvärärenden angående tillstånd enligt datalagen. Besvären är redovisade på det år då ansökan kom in till DI.

Besvärärenden angående tillstånd enligt datalagen

År	totala antalet besvär- ärenden	Regeringens beslut bifall	delvis bifall	avslag	avvisat, åter- förvisat, av- skrivet, återkallat	ej avgj.
1973	1	–	1	–	–	–
1974	21	5	9	7	–	–
1975	4	–	3	1	–	–
1976	5	1	2	2	–	–
1977	4	1	1	2	–	–
1978	2	–	–	2	–	–
1979	3	–	–	2	1	–
1980	3	1	–	2	–	–
1981	7	5	1	1	–	–
1982	12	5	1	2	1	3
1983	10	1	1	–	1	7
Summa	72	19	19	21	3	10

Handläggningstiden hos DI för ett tillståndsärende är enligt vad DI uppgett normalt omkring en månad. Handläggningstiden hos regeringen för de ärenden som kansliet granskat närmare varierar mellan 3–15 månader.

Den genomsnittliga handläggningstiden uppgår till omkring nio månader. Av de vid årsskiftet 1983/84 ännu inte avgjorda ärendena (sammanlagt 10) hade 7 ärenden en ålder av 1–12 månader och tre ärenden en ålder av 13–24 månader.

5. Granskning av enskilda besvärärenden

En närmare granskning har företagits av de tillståndsärenden som under åren 1980–1983 överklagats till regeringen och i vilka regeringen helt eller delvis bifallit besvär. Antalet besvärärenden under denna period uppgår till sammanlagt 32, varav regeringen helt eller delvis bifallit besvär i 15 fall. Vid 1983 års utgång var 10 ärenden ännu inte avgjorda. I de under punkterna 4, 7–9 och 14 redovisade ärendena fattas DI:s beslut av dess styrelse. Skiljaktig mening anmäldes av tre av styrelsens ledamöter i ärendet under punkten 14. I övriga ärenden fattades besluten av DI:s tjänstemän. I det följande lämnas kortfattade redogörelser för de granskade ärendena.

Det kan anmärkas att enligt vad DI uppgett har sökandena i många besvärärenden modifierat sin ansökan under handläggningen i regeringsskansliet. Ärendet har därmed ofta kommit i ett annat läge. Enligt DI skulle i flera sådana fall sökandena troligen fått bifall till sina ansökningar redan av DI om justeringen av ansökan gjorts hos DI. Exempel på fall där sökanden företagit ändringar av nämnt slag är de som redovisas under punkterna 6 och 7.

5. 1–3 Regeringens beslut den 1 april 1982 med anledning av besvär anförda av Albert Bonniers förlag AB

Bolaget ansökte hos DI den 3 och den 10 april 1981 om tillstånd att inrätta och föra tre olika personregister för direktreklamändamål. Registren skulle inrättas genom samkörning av bl. a. prenumerationsregister med SPAR. Ur SPAR skulle i form av en sifferkod inhämtas uppgifter om kön, ålder och inkomst i intervaller.

Genom tre skilda beslut i maj 1981 lämnade DI ansökningarna delvis utan bifall. DI ansåg att det ur SPAR inte fick hämtas in uppgifter om inkomst. Registrering av andra uppgifter ur SPAR än de DI medgett skulle enligt DI inte stå i överensstämmelse med ändamålet med det personregister ansökningen avsåg. DI ansåg dessutom att utlämnandet av de ekonomiska uppgifterna ur SPAR var att betrakta som kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen.

Regeringen inhämtade yttrande från DI och JK. DI vidhöll sin tidigare inställning och anförde bl. a. följande.

Sådana särskilda skäl som enligt 3 a § datalagen erfordras för meddelande av tillstånd till registrering för försäljningskampanj mot presumtiva kunder kan anses föreligga endast beträffande vissa personregister som avses inrättas med personuppgifter ur SPAR. Dessa skäl är enligt DI:s mening att

personregistret förs under kort tid och används blott som ett underlag för förmedling av reklambudskap till presumtiva kunder och för undvikande av att därvid reklambudskapen sänds till personer som redan är kunder hos den registeransvarige. Bolagets tillfälliga försäljningskampanjregister skall bearbetas även för analys av försäljningskampanjresultatet med hänsyn till vad som avses inhämtas ur SPAR om de presumtiva kundernas ålder och inkomstförhållanden. Beträffande sådant personregister har DI således i det aktuella ärendet inte funnit särskilda skäl föreligga.

Justitiekanslern instämde i DI:s bedömning och avstyrkte besvären.

Regeringen biföll bolagets besvär. Enligt regeringens mening kunde utlämnandet av de uppgifter om ekonomiska förhållanden som bolagets register skulle innehålla inte betraktas som kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen. Vidare fann regeringen att en registrering av de begärda uppgifterna och den bearbetning som var avsedd att företas av materialet fick anses stå i överensstämmelse med ändamålen med registren. Regeringen fann inte heller behövligt meddela någon föreskrift om informationsskyldighet, vilket DI ifrågasatt i sitt yttrande.

5.4 Regeringens beslut den 1 april 1982 med anledning av besvär anförda av Livförsäkringsaktiebolaget Skandia

Skandia ansökte den 26 januari 1981 hos DI om tillstånd att inrätta och föra ett personregister för direktreklamändamål. Registret skulle inrättas genom samkörningar av uppgifter ur egna kundregister, vissa uppgifter ur SPAR, bl. a. om inkomst och förmögenhet, samt uppgifter ur skatterregistret om inkomster i olika förvärvskällor. Med hjälp av registeruppgifterna skulle s. k. kundkort upprättas. Dessa skulle användas i en försäljningskampanj för personförsäkringar. Registret beräknades omfatta ca 600 000 personer, varav ca 250 000 var kunder hos bolaget eller hos försäkringsaktiebolaget Skandia.

Genom beslut den 22 april 1981 lämnade DI bolagets framställning delvis utan bifall. DI anförde bl. a. följande.

Ytterligare uppgifter om personer som utsökts ur SPAR får inte – för samma ändamål som det för vilket SPAR inrättats och förs – med hjälp av automatisk databehandling inhämtas från andra personregister genom samkörning. Varje sådan samkörning innebär en fördjupning av innehållet i SPAR som strider mot de integritetshänsyn som låg till grund för begränsningen av innehållet i SPAR. Från integritetssynpunkt innebär förfarandet samma risker som om SPAR i sig innehållit alla de uppgifter som använts vid selekteringen. Urvalsdragningar ur SPAR för direktreklam- och försäljningskampanjer faller under punkt 3 i 26 § datalagen. Syftet med dessa är – och detta har varit den förhärskande meningen vid inrättandet av SPAR – att kunna tillskriva eller på annat sätt nå en viss population. Någon bärande anledning att i dessa fall överföra och lagra andra uppgifter från SPAR är

namn och adress och eventuellt personnummer torde därför normalt inte föreligga.

DI ansåg även att utlämnandet av de ekonomiska uppgifterna var att betrakta som kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen.

Regeringen inhämtade yttranden från DI och JK. DI vidhöll sin tidigare inställning och anförde bl. a. att sådana särskilda skäl som enligt 3 a § datalagen krävs för tillstånd till ett register av ifrågavarande slag inte förelåg. JK instämde i DI:s bedömning och avstyrkte besvären.

Regeringen biföll bolagets besvär. Enligt regeringens mening kunde utlämnandet av de uppgifter om ekonomiska förhållanden som bolagets register skulle innehålla inte betraktas som kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen. Vidare fann regeringen att en registrering av såväl de andra folkbokföringsuppgifterna som de ekonomiska uppgifterna i förevarande fall fick anses stå i överensstämmelse med ändamålet med registret. Regeringen fann inte heller behövligt meddela någon föreskrift om informationsskyldighet, vilket DI ifrågasatt i sitt yttrande.

5.5 Regeringens beslut den 1 april 1982 med anledning av besvär anförda av Byggnadsupplysningar AB

DI meddelade genom beslut den 3 april 1978 bolaget tillstånd enligt datalagen att föra ett personregister benämnt "Byggnadslov". Enligt beslutet var ändamålet med registret att "för direktreklamändamål i tidningsform, till abonnenter i dess egenskap av rörelseidkare inom byggbranschen, utge namn- och adressuppgifter på personer som sökt byggnadslov". I en ansökan den 26 mars 1981 begärde bolaget utvidgning av registerinnehållet avseende uppgifter om personer som beviljats lagfart på bebyggd eller obebyggd fastighet. Uppgifter skulle även inhämtas om fastighetsbeteckning, köpeskilling, taxeringsvärde och om ansökan om bostadslån gjorts.

I sitt beslut den 14 maj 1981 ansåg DI att det med beaktande av omständigheterna i ärendet ej fanns skäl bifalla bolagets begäran om utvidgning av registerinnehållet i vad avsåg uppgifterna av ekonomisk natur. DI anförde bl. a. att det inte står i överensstämmelse med ändamålet för tillfälliga direktreklamregister att annat än namn, adress och personnummer ingår i registret och att ett utlämnande av de ekonomiska uppgifterna var att betrakta som kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen.

Regeringen inhämtade yttrande från DI och JK.

DI tillstyrkte ansökanen vad avsåg begärd uppgift om fastighetens taxeringsvärde men avstyrkte i övrigt bifall till besvären. Justitiekanslern biträdde DI:s inställning.

Regeringen fann att utlämnandet av de uppgifter om ekonomiska förhållanden som bolagets register skulle innehålla inte kunde betraktas som kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen. Regeringen fann vidare att

registrering i personregistret av uppgifter om storleken av sökta bostadslån och köpeskilling för försålda fastigheter kunde befaras medföra otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet. Däremot saknades enligt regeringens mening anledning att anta att otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet skulle uppkomma genom registrering i registret av uppgifter om taxeringsvärde. Regeringen biföll därför besvären endast såvitt avsåg uppgifterna om taxeringsvärde.

5.6 Regeringens beslut den 22 december 1982 med anledning av besvär anförda av Halmstads kommun

Halmstads kommun ansökte i en framställning hos DI den 9 december 1980 om tillstånd enligt datalagen att föra ett personregister benämnt Inkomstförfrågan. Registret skulle användas i samband med fastställandet av barnomsorgsavgifter och skulle bl. a. innehålla uppgifter om s. k. frågeinkomst. Med frågeinkomst avsågs den senaste inkomstuppgift vårdnadshavaren lämnat till kommunen. Huvudfrågan i ärendet var om frågeinkomst skulle få ingå i kommunens register och om den till frågeinkomsten anknutna sambearbetningen med riks försäkringsverkets register över sjukpenninggrundande inkomst skulle tillåtas. Denna sambearbetning skulle medföra bl. a. att uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst lämnades till kommunen endast när sistnämnda inkomst översteg frågeinkomsten. I dessa fall skulle därefter en inkomstredovisningsblankett med förtryckta uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst sändas till vårdnadshavaren.

Genom beslut den 9 februari 1981 gav DI kommunen tillstånd att inrätta och föra personregistret men föreskrev samtidigt bl. a. att uppgift om frågeinkomst inte fick ingå i registret. DI ansåg att det förelåg risker för integritetsintrång om den begärda samkörningen av skilda register tilläts.

I skriftväxlingen i besvärssärendet förklarade kommunen sig beredd att göra den ändringen av förfrågningsrutinen att en omprövning av avgiften skulle aktualiseras inte bara när den sjukpenninggrundande inkomsten översteg frågeinkomsten utan även när den understeg den sjukpenninggrundande inkomsten.

Regeringen inhämtade yttrande från DI, riks försäkringsverket och JK. De två förstnämnda avstyrkte besvären medan JK tillstyrkte dem.

Regeringen fann att användningen av frågeinkomst i det aktuella registreringsförfarandet inte kunde antas innebära otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet och biföll besvären. I beslutet framhöll emellertid regeringen att det var av väsentlig betydelse att vårdnadshavarna gjordes uppmärksamma på att uppgift om sjukpenninggrundande inkomst ingick i kommunens bedömningsunderlag vid avgiftsberäkningen.

5.7 Regeringens beslut den 22 december 1982 med anledning av besvär anförda av Jämtlands läns landsting

Landstinget ansökte den 9 december 1981 hos DI om tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra personregistret "Differentierade vårdavgifter". Registret var avsett som ett hjälpmedel vid administrationen av de differentierade vårdavgifter som får tas ut av landstinget.

DI avslog ansökningen den 3 februari 1982 och anförde bl. a. att registret skulle innebära att en mängd uppgifter av ömtålig natur sammanställs och används i ett beräkningssystem som är invecklat och svårförståeligt för de registrerade.

Regeringen inhämtade yttranden från DI och JK vilka avstyrkte bifall till besvären.

Med anledning av vad JK anført i sitt yttrande förklarade landstinget att man var berett att ändra de tilltänkta rutinerna på så sätt att de registrerade skulle komma att få skriftlig underrättelse om vilka ekonomiska uppgifter som har registrerats redan innan beslut om avgift fattats. Därigenom skulle de få möjlighet att komplettera och begära rättelse av uppgifterna.

Regeringen fann vid en helhetsbedömning av omständigheterna i ärendet – därvid bl. a. framhölls den ändring av rutinerna som landstinget aviserat – att det saknades anledning att anta att otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet skulle uppkomma genom registrets inrättande eller förande. Regeringen upphävde därför DI:s beslut och gav landstinget tillstånd att inrätta och föra registret. Regeringen föreskrev samtidigt att registret inte får innehålla annan uppgift om grunderna för jämkning av avgiften än att jämkning är betingad av hänsyn till att någon annan person är beroende av vårdtagaren för sitt uppehälle, av hänsyn till bostadskostnad, av rehabiliteringsskäl eller av andra särskilda skäl. Sådana särskilda skäl får inte närmare anges i registret.

5.8 Regeringens beslut den 22 december 1982 med anledning av besvär anförda av Norrbottens läns landsting

Ärendet rörde fråga om tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra ett personregister för administration av s. k. differentierade vårdavgifter. Ärendet är i allt väsentligt identiskt med det ovan under p. 7 redovisade ärendet.

5.9 Regeringens beslut den 22 december 1982 med anledning av besvär anförda av Stockholms läns landsting

Ärendet rörde fråga om tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra ett personregister för administration av s. k. differentierade vårdavgifter. Regeringen fann att den nya lagstiftning som trätt i kraft den 1 juli 1982 innebar att tillståndsplikt inte förelåg för registret. Regeringen upphävde därför DI:s beslut.

5.10 Regeringens beslut den 30 juni 1983 med anledning av besvär anförda av JK

Generaltullstyrelsen ansökte i juli 1982 hos DI om tillstånd att inrätta och föra ett personregister för försöksverksamhet benämnt "Tullverkets spaningsregister".

I ett beslut den 23 november 1982 biföll DI framställningen.

JK överklagade beslutet och yrkade att det skulle upphävas. JK anförde bl. a. följande.

Generaltullstyrelsen har hos regeringen ansökt om att regeringen vidtar åtgärder för att tillskapa den författningsmässiga reglering som erfordras för att inrätta och föra fyra personregister, däribland ett benämnt transportmedelsregistret. Genom det överklagade beslutet har DI gett tillstånd till förande av ett register som i väsentliga delar överensstämmer med transportmedelsregistret. Detta innebär ett föregripande av regeringens prövning. Tillståndsprövningen bör ske i ett sammanhang för samtliga fyra register. Tillstånd bör därför inte meddelas enligt bestämmelserna i datalagen.

DI anförde i ett yttrande att avsikten inte varit att föregripa regeringens prövning utan att efter bästa förmåga försöka att på sikt ge ett starkare integritetsskydd. DI hade emellertid inget att erinra mot bifall till JK:s besvär.

Generaltullstyrelsen avstyrkte besvären.

Regeringen ansåg att med hänsyn till att överväganden pågick inom regeringskansliet beträffande huruvida ett ADB-baserat spaningsregister för tullverket borde inrättas förelåg det f. n. inte synnerliga skäl att tillåta det i besvärshandlet begärda registret. Regeringen biföll därför JK:s besvär och upphävde DI:s beslut.

5.11 Regeringens beslut den 28 juli 1983 med anledning av besvär anförda av kontokortskommittén

Kontokortskommittén ansökte hos DI den 26 april 1983 om tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra personregistret "Kontokortskommitténs kontokortsregister". Registret var avsett att användas i en undersökning av förhållandena på kontokreditmarknaden.

Genom ett beslut den 29 april 1983 meddelade DI tillstånd till det begärda registret. I beslutet föreskrev DI bl. a. att den registeransvarige skulle tillse att de registrerade på lämpligt sätt underrättades om undersökningen.

Kommittén besvärade sig över beslutet och yrkade att nämnda föreskrift skulle upphävas.

I ett yttrande till regeringen framhöll kommittén att personregistret omedelbart efter inrättandet skulle komma att förstöras genom att de personnummer som ingick i registret togs bort, s. k. avidentifiering.

DI och JK förklarade i yttranden till regeringen att om avidentifiering skedde omedelbart efter samkörningen var föreskriften om underrättelse till

de registrerade inte påkallad.

Regeringen fann att tillstånd till det begärda personregistret inte borde förenas med någon föreskrift om att de registrerade skall underrättas om undersökningen och ändrade DI:s beslut på så sätt att ifrågavarande föreskrift upphävdes.

5.12 Regeringens beslut den 27 oktober 1983 med anledning av besvär anförda av regionplane- och näringslivsnämnden i Stockholms läns landstingskommun

Nämnden ansökte den 18 november 1982 hos DI om tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra personregistret "äldresökande till gymnasieskolan 1982".

I ett beslut den 12 januari 1983 avvisade DI nämndens ansökan med motiveringen att nämnden inte var behörig sökande.

I ett yttrande till regeringen anförde DI bl. a. att DI tolkat datalagens bestämmelser så att landstingskommunen är att betrakta som registeransvarig, emedan kommunen i motsats till dess nämnder, är juridisk person och som sådan ansvarig för att de skyldigheter som åligger den registeransvarige enligt bestämmelserna i datalagen uppfylls.

JK anförde i ett yttrande sammanfattningsvis att det enligt hans åsikt inte förelåg något formellt hinder mot att en kommunal nämnd är registeransvarig för de personregister som förs inom nämndens kompetensområde samt att en sådan lösning sett ur kommunalrättslig synvinkel torde vara den mest korrekta.

Regeringen upphävde DI:s beslut och återförvisade ärendet till DI för fortsatt handläggning. Regeringen anförde bl. a. följande.

"Enligt uttalanden i förarbetena till datalagen kan såväl fysiska som juridiska personer vara registeransvariga. Även myndigheter bör enligt dessa förarbeten kunna falla under begreppet registeransvarig, fastän de inte är att anse som självständiga juridiska personer. Landstingskommunala nämnder utgör myndigheter. Enligt regeringens mening kan därför en landstingskommunal nämnd vara registeransvarig för ett personregister.

En landstingskommunal nämnd har att självständigt handlägga sina förvaltningsärenden enligt de föreskrifter som gäller på området eller de beslut som landstingskommunen kan ha meddelat särskilt. Detta får anses innebära att en landstingskommunal nämnd också självständigt förfogar över de personregister, som förs för nämndens verksamhet, såvida inte förfoganderätten har tillagts ett annat organ.

Såvitt framgår av utredningen är det aktuella registret avsett för ett statistikprojekt, som regionplane- och näringslivsnämnden skall utföra på uppdrag av landstingskommunens utbildningsnämnd. Registeransvaret torde därför tillkomma någon av dessa nämnder. Det ankommer på datainspek-

tionen att, mot bakgrund av vad regeringen nu har uttalat, ta ställning till denna fråga.”

5.13 Regeringens beslut den 27 oktober 1983 med anledning av besvär anförda av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun

Nämnden ansökte den 29 december 1982 hos DI om tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra personregistret ”Register för livsmedelsanläggningar”.

I ett beslut den 12 januari 1983 avvisade DI nämndens ansökan med motiveringen att nämnden inte var behörig sökande.

Efter att ha inhämtat yttrande från JK och DI upphävde regeringen DI:s beslut och återförvisade ärendet till DI för fortsatt handläggning. Regeringens motivering var i huvudsak densamma som i det under p. 5.12 redovisade ärendet.

5.14 Regeringens beslut den 10 november 1983 med anledning av besvär anförda av Folksam ömsesidig sakförsäkring

Datainspektionen meddelade genom ett beslut den 18 april 1977 tillstånd enligt datalagen för Folksam att föra ett personregister benämnt ”Sakförsäkringsregister”.

Folksam ansökte i en framställning som kom in till datainspektionen den 25 oktober 1982 om ändring i vissa avseenden av tillståndet till nämnda register. Ändringen skulle anpassa registret för administration av s.k. grupp sakförsäkringar. Därmed menas sakförsäkringar som Folksam avtalar med exempelvis en arbetsgivare eller en facklig organisation (avtalsslutande part) och som avser den avtalsslutande partens anställda resp. medlemmar. Den begärda ändringen innebar att Folksam skulle få registrera personuppgifter som hade lämnats av den avtalsslutande parten rörande de personer som omfattades av avtalet. Av utredningen framgick att framställningen närmast var föranledd av att Folksam har ingått avtal med Svenska elektrikerförbundet om en kollektiv hemförsäkring omfattande förbundets samtliga medlemmar.

Datainspektionen beslutade den 27 januari 1983 att medge framställningen under förutsättning att Folksam – med visst undantag – inhämtade den enskildes medgivande till registreringen. Beslutet var inte enhälligt.

DI anförde bl. a.: Enligt DI:s uppfattning bör registreringen i ett kundregister bygga på en faktisk kundrelation. Under handläggningen har framkommit att det inte finns någon koppling på individnivå mellan bolaget och premieinbetalningarna. Försäkringsavtalet gäller oberoende av om enskild utnyttjar sin rätt eller ej. Med beaktande av de skäl bolaget uppgett och de risker för integritetsintrång som följer av att i försäkringsregister registrera grupper av personer oavsett om dessa avser att använda sig av bolagets

tjänster eller inte, bedömer DI det som skäligt – för att undvika otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet – att bolaget bör inhämta medgivande från den som skall registreras.

Hos regeringen yrkade Folksam i första hand helt bifall till sin hos DI gjorda framställning, således tillstånd att utan den enskildes medgivande registrera personuppgifter som har lämnats av den avtalsslutande parten. Om regeringen skulle finna att registreringen kräver den enskildes medgivande, yrkade Folksam i andra hand att medgivandet får inhämtas på det sättet att den enskilde bereds tillfälle att förklara att han inte medger att personuppgifter om honom i Svenska elektrikerförbundets register registreras i Folksams sakförsäkringsregister och att medlem som inte hör av sig förutsätts ha gått med på att uppgifter om honom lämnas till Folksam.

Regeringen inhämtade yttrande från JK och DI.

JK tillstyrkte bifall till besvären medan DI vidhöll sin inställning.

Regeringen uttalade bl. a. följande i sitt beslut.

”Regeringen finner till en början liksom justitiekanslern att den begärda ändringen av Folksams tillstånd avser registrering av personer, som saknar sådan anknytning till Folksam som följer av ett kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande. Redan på denna grund fordras tillstånd till registreringen. Av 3 a § datalagen följer vidare att sådant tillstånd får meddelas endast om särskilda skäl föreligger.

— — —

Regeringen går härafter över till att bedöma frågan huruvida det saknas anledning anta att den begärda ändringen av tillståndet till Folksams sakförsäkringsregister skall leda till otillbörligt intrång. Därvid skall särskilt beaktas arten och mängden av de registrerade uppgifterna.

Justitiekanslern har i denna del anfört att de uppgifter som skall ingå i registret inte torde vara särskilt integritetskänsliga. Vad vissa medlemmar i Svenska elektrikerförbundet uppges ha reagerat mot torde, enligt justitiekanslern, mera vara utformningen av försäkringsavtalet mellan förbundet och Folksam och mindre själva registreringen i Folksams sakförsäkringsregister.

Regeringen delar i det väsentliga justitiekanslerns uppfattning. Regeringen vill därutöver erinra om att registrering av motsvarande slag sedan länge har skett för administration av kollektiva personförsäkringar. Såvitt känt har inga väsentliga anmärkningar riktats mot denna registrering.

Emellertid kan en organisations medlemsregister innehålla personuppgifter av sådant slag att det inte finns anledning att registrera dessa hos Folksam. Även känsliga uppgifter kan förekomma som inte bör registreras hos Folksam. Det finns därför skäl att, till skydd för den enskildes personliga integritet, utfärda närmare föreskrifter enligt datalagen om vilka uppgifter som får registreras hos Folksam.

Vid integritetsbedömningen skall hänsyn även tas till den inställning till

registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras. Särskilt på grund härav anser regeringen liksom datainspektionen att den enskilde bör ges möjlighet att stå utanför registreringen. Med hänsyn till registreringens ändamål bör denna möjlighet kunna tillgodoses genom att den enskilde bereds tillfälle att förklara att han inte medger registrering. Folksam har i sitt i ärendet framställda andrahandsyrkande förklarat sig kunna godta ett sådant villkor för registreringen. Beträffande sådana kollektiva försäkringar där det finns en möjlighet för den enskilde att avstå från att ansluta sig till försäkringen (kollektiv försäkring med individuell anslutning) bör dock något krav på medgivande till registrering inte uppställas.

Regeringen finner vid en bedömning av nu angivna omständigheter att det, särskilt om tillståndet förenas med föreskrifter av angivet slag, saknas anledning anta att otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet skulle uppkomma till följd av den begärda registreringen.

Särskilda skäl att tillåta registreringen får anses föreligga med hänsyn bl. a. till att Folksam, såvitt framgår av utredningen, behöver registret för en rationell försäkringsadministration.

Regeringen ändrar på det sättet datainspektionens beslut att regeringen föreskriver att den som avses bli registrerad såsom försäkringstagare till en kollektiv försäkring utan individuell anslutning skall beredas möjlighet att förklara att han inte medger registrering. Den som har avgivit en sådan förklaring får inte registreras. Om registrering har skett, skall den upphöra om den enskilde förklarar att han inte medger fortsatt registrering.”

5.15 Regeringens beslut den 1 december 1983 med anledning av besvär anförda av riksskatteverket (RSV)

RSV ansökte hos DI den 18 februari 1983 om tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra ett personregister benämnt ”Diarie för register i Huddinge och Östersunds fögderi”. Registret var enligt ansökningen avsett att användas vid en försöksverksamhet med programspråket MAPPER hos de lokala skattemyndigheterna i nämnda fögderi under mars-maj 1983.

Genom att beslut den 8 april 1983 avvisade DI ansökningen. Som motivering till beslutet anförde DI att RSV inte var behörig sökande eftersom vederbörande lokala skattemyndigheter skulle inrätta och föra det aktuella registret.

Regeringen inhämtade yttrande från JK och DI. DI avstyrkte bifall till besvären. JK tillstyrkte bifall till besvären och anförde bl. a. följande.

För undvikande av missförstånd vill jag framhålla att man nog bör skilja detta fall från det fall att det hade gällt en ansökan om tillstånd att inrätta ett permanent diarieföringsregister hos de lokala skattemyndigheterna eller det fall att diariet under försöksperioden endast hade förts med hjälp av registret. I sådana fall hade jag till fullo anslutit mig till vad datainspektionen

har anfört i sitt yttrande över besvären.

Regeringen upphävde DI:s beslut och anförde bl. a. följande.

Registeransvarig är enligt 1 § datalagen den för vars verksamhet personregister förs, om han förfogar över registret.

Det aktuella registret är avsett att användas vid en försöksverksamhet med nytt diarieföringssystem vid Huddinge fögderi och Östersunds fögderi. Försöksverksamheten anordnas och leds av RSV. Registret är inte avsett att ersätta fögderiernas manuella register. Regeringen anser med hänsyn till bl. a. dessa omständigheter att RSV bör anses som registeransvarig för registret. Därmed är RSV behörigt att ansöka om tillstånd enligt datalagen för registret.

6. Granskning av ärenden angående inrättande av statsmaktsregister

6.1 Regeringens beslut den 10 mars 1983 att medge statistiska centralbyrån (SCB) tillstånd att föra Registret över kontrolluppgifter, m. m.

I samband med att riksskatteverket införde dataregistrering av samtliga kontrolluppgifter fr. o. m. 1979 års taxering planerade SCB att utnyttja kontrolluppgifterna som underlag för statistik. Med anledning härav begärde SCB under 1979 om tillstånd att få ta del av de på ADB registrerade kontrolluppgifterna för inkomståret 1978 för att därmed starta en försöksvis bearbetning av materialet som underlag för statistik. SCB ansåg erfarenheterna från dessa bearbetningar goda och begärde därför hos regeringen vid skilda tillfällen att få ta del av kontrolluppgifterna för åren 1979–1981. SCB avslutade i december 1982 ett utvärderingsarbete av den statistiska bearbetningen av kontrolluppgifterna. Enligt SCB visade utvärderingen att tillgång till ett administrativt material som kontrolluppgifterna medgav värdefulla statistiska bearbetningar för många användningsområden samtidigt som användningen ur samhällsekonomisk synpunkt innebar ett rationellt utnyttjande av redan inhämtade data.

Mot bakgrund av de erfarenheter SCB fått ansökte verket i slutet av december 1982 hos regeringen om tillstånd att bl. a. fortlöpande ta del av förekommande uppgifter på de ADB-registrerade kontrolluppgifterna fr. o. m. inkomståret 1982, att få löpande föra registret över kontrolluppgifter och att löpande varje år få företa vissa statistiska bearbetningar av det inhämtade materialet. I sin ansökan framhöll SCB att det skulle vara värdefullt om en författningsmässig reglering av verkets möjligheter att använda data från kontrolluppgifterna kom till stånd.

Regeringen inhämtade yttrande från RSV och DI. RSV tillstyrkte medan DI avstyrkte ansökningen.

DI hade en rad invändningar mot registret och anförde bl. a. att ändamålet med registret var diffust, vilket i olika sammanhang kunde medföra tolkningsproblem, att om de ändamål med registret som angetts i ansökan

accepterades skulle även en ändring i skatteregisterförordningen behöva vidtas, att det kunde ifrågasättas om SCB behövde alla de uppgifter som fanns på kontrolluppgifterna, att datakvaliteten hos de överlämnande uppgifterna inte var tillräckligt hög och att inrättandet av registret innebar att ytterligare ett centralt befolkningsregister bildades, vilket enligt DI kunde vara betänkligt bl. a. ur sårbarhetssynpunkt.

Regeringen biföll SCB:s ansökan och anförde följande.

”Regeringen medger att SCB får föra Registret över kontrolluppgifter. Registret får innehålla de uppgifter som anges i bilaga 1 till detta beslut. Registret får användas för statistiska beräkningar av lönesummor och övriga skattepliktiga ersättningar, för fortsatt utveckling av årlig provisorisk sysselsättningsstatistik med redovisning på län och kommun och för analys av möjligheterna att använda registret för studier av rörlighet, dubbla anställningar m. m. på arbetsmarknaden.

Regeringen medger vidare att SCB för Registret över kontrolluppgifter på ADB-medium får ta del av de hos länsstyrelserna och riksskatteverket registrerade kontrolluppgifterna fr. o. m. inkomståret 1982.

Regeringen medger även att SCB för statistiska beräkningar avseende inkomståret 1982 och följande år får ur Registret över kontrolluppgifter använda, för inkomst- och förmögenhetsregistret och för inkomst- och fördelningsundersökningen, i bilaga 2 till detta beslut angivna uppgifter samt, för undersökningarna om levnadsförhållandena i samhället, i bilaga 3 angivna uppgifter.

Regeringen medger dessutom att SCB för det centrala företagsregistrets behov avseende utveckling av en ny mätmetod för beräkning av företags storlek får intill utgången av år 1983 föra det särskilda provregistret, som får innehålla de uppgifter som anges i bilaga 4 till detta beslut. För provregistret får SCB inhämta de uppgifter ur Registret över kontrolluppgifter avseende inkomståren 1981 och 1982 och ur centrala företagsregistret som anges i punkterna 1 resp. 2 i bilaga 4.

Regeringen medger slutligen att SCB för registret Jordbrukarnas taxerade nettointäkter m. m. får ur Registret över kontrolluppgifter använda de uppgifter som anges i bilaga 5 till detta beslut. Uppgifterna får avse inkomståret 1980 och följande år.

Som villkor för medgivandena gäller att de inhämtade uppgifterna från de på ADB-medium registrerade kontrolluppgifterna skall utplånas senast sex år efter resp. taxeringsårs utgång, såvida inte regeringen efter särskild framställning bestämmer annat.

Det ankommer på datainspektionen att till skydd mot otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet meddela de ytterligare föreskrifter som kan behövas.

Datainspektionen får föreskriva mindre avvikelser från vad som i detta beslut anges om registerinnehåll.”

Enligt uppgift från DI ha några föreskrifter ännu inte meddelats av DI.

6.2 Angående tillkomsten av förordningen (1983:151) om försöksverksamhet med rätt för vissa tulltjänstemän att erhålla uppgifter från polisregistret.

Genom rubricerade förordning, som utfärdades av regeringen den 24 mars 1983, fick tullen i Malmö tillgång till polisens spaningsregister (ASP). Enligt uppgift från justitiedepartementet har förordningen tillkommit efter ett förslag från narkotikakommissionen. Förordningen har varit föremål för sedvanlig s. k. delning innan den beslutades. På begäran av generaltullstyrelsen har den förlängts hösten 1983.

DI har i en skrivelse till utskottets kansli förklarat att förordningen enligt DI:s uppfattning innebär en utvidgning av ändamålet med ASP, vilket är detsamma som att inrätta ett nytt register. Yttrande enligt 2 a § DL borde därför enligt DI:s uppfattning har inhämtats från DI. DI har vidare anfört följande synpunkter.

”I ett sådant yttrande hade datainspektionen bl. a. lämnat synpunkter på de föreskrifter som behövs från säkerhetssynpunkter vid utlämnande till en helt ny kategori tjänstemän t. ex. om behörighet och loggning.

Det skall också uppmärksammas att polisens spaningsregister (ASP) bara har reglerats som en försöksverksamhet vid prövningen enligt datalagen. Datainspektionen har ställt som villkor att försöksverksamheten skall utvärderas innan verksamheten utvidgas till att omfatta hela landet. Enligt uppgift har registret nu utvidgats utan den förutsedda omprövningen hos datainspektionen.

Det skall också uppmärksammas att datainspektionen inte ansett det möjligt att ge tullen tillstånd att inrätta ett eget spaningsregister med hjälp av ADB förrän erforderligt författningsstöd inhämtats genom lag.

Datainspektionen har emellertid på särskild framställning gett tullen tillstånd att bedriva viss försöksverksamhet med ADB. Justitiekanslern har emellertid överklagat datainspektionens beslut. Regeringen har den 30 juni 1983 bifallit JK:s besvär.

Eftersom ASP innehåller särskilt känsliga uppgifter är det från integritetssynpunkt inte tillfredsställande att terminaluppkopplingen till polisens spaningsregister för tullens räkning kunnat ske utan datainspektionens hörande.”

7. Personregister inrättade av riksdagen

7.1 Bakgrund till lagen (1982:453) om ändring i skatteregisterlagen

Skatteregisterlagen, som trädde i kraft den 1 juli 1980, innebär bl. a. att det med hjälp av automatisk databehandling (ADB) förda centrala skatteregistret och de regionala skatteregistren får användas vid beskattning för vissa i lagen närmare angivna ändamål. Terminalåtkomst medges de myndigheter som har förfogande över registren, dvs. riksskatteverket (RSV), länsstyrelse och lokal skattemyndighet. Genom lagändring våren 1982 (prop. 1981/

82:160, SFS 1982:453) utvidgades användningsområdet för registret på så sätt att det även får användas för kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet. Bakgrunden härtill var följande.

RSV hemställde i april 1981 hos regeringen om en ändring av 10 § skatteregisterlagen på så sätt att kronofogdemyndighet skulle erhålla terminalåtkomst till vissa uppgifter. Enligt RSV skulle den begärda ändringen medföra att kronofogdemyndigheterna fick säkrare beslutsunderlag, snabbar handläggning och påtagligt minskad arbetsbörda. Dessutom skulle rättsäkerheten öka och bostadsförrättningar hos gäldenär i ett flertal fall kunna undvikas. RSV inkom därefter under hand till budgetdepartementet med olika kompletteringar.

RSV:s hemställan sändes av departementet på remiss till DI, statskontoret, riksrevisionsverket, skatteindrivningsutredningen samt vissa länsstyrelser, kronofogdemyndigheter och en lokal skattemyndighet.

Flertalet remissinstanser var i huvudsak positiva till RSV:s hemställan. DI avstyrkte emellertid ändringen och anförde bl. a. följande.

”Datainspektionen avstyrker bestämt RSV:s hemställan om ändring av skatteregisterlagens 10 §. Nämda ändring skulle orsaka ett stort antal följdändringar i annan lagstiftning som inspektionen för närvarande inte klart kan överblicka. Detta sammantaget med det antal ärenden som berört skatteregistret och varit aktuella för prövning av inspektionen, gör att en heltäckande överblick över hanteringen med skatteregistret saknas. Detta medför att inspektionen har stora svårigheter att under den korta tid som funnits att tillgå, göra en så omfattande utredning av konsekvenserna som en ändring av 10 § skatteregisterlagen kommer att medföra.”

Genom den tidigare nämnda propositionen föreslog regeringen riksdagen att anta ett förslag till ändring i bl. a. skatteregisterlagen. Regeringens förslag tillgodosåg i huvudsak RSV:s önskemål.

Skatteutskottet (SkU 1981/82:67) tillstyrkte förslaget. I ett yttrande till skatteutskottet tillstyrkte även konstitutionsutskottet förslaget. Avvikande mening anfördes dock av utskottets moderata ledamöter, vilka anförde bl. a. följande.

”Datainspektionen har i sitt yttrande över det förslag från riksskatteverket som utgör underlag för propositionen anført en rad kritiska synpunkter på förslaget. Även om regeringsförslaget inte är lika långtgående kvarstår dock datainspektionens kritik i viktiga hänseenden.

Mot bakgrund av det anförda ställer sig utskottet kritiskt till propositionen så länge konsekvenserna av dess förslag inte säkert låter sig överblickas.”

7.2 Skattereduktion för fackföreningsavgifter

Riksdagen antog hösten 1982 en lag om rätt till skattereduktion för fackföreningsavgifter (prop. 1982/83:50, SkU 15 och 16, rskr 128). I det ursprungliga förslaget var tanken att den skattskyldige själv skulle visa att

avgiften erlagts. Under riksdagsbehandlingen framfördes från riksskatteverket, RSV, tanken att kontrollen skulle kunna göras enklare om i stället löntagarorganisationerna centralt kunde lämna erforderliga uppgifter för sina medlemmars räkning. Skattereduktionen skulle då kunna ske centralt hos RSV genom ADB-behandling i samband med skattedebiteringen. Skatteutskottet ansåg att starka skäl talade för att så långt möjligt förenkla handläggningen av den stora mängd uppgifter det här var frågan om. Med anledning av vad konstitutionsutskottet anfört i sitt yttrande till skatteutskottet (KU 1982/83:5 y) framhölls samtidigt att en ADB-lösning måste utformas så att den inte kränkte den enskildes integritet. Utskottet förutsatte att regeringen i samråd med RSV skulle ta ställning till de praktiska problem som var förenade med genomförandet av reduktionen.

Efter riksdagsbehandlingen samrådde också regeringskansliet med RSV, som i sin tur hade överläggningar med löntagarorganisationerna, vilka förklarade sig villiga att medverka till den av RSV förordade lösningen. Yttrande inhämtades även från DI som pekade på olika integritetsproblem som kunde aktualiseras beroende på hur ett uppgiftslämnande närmare utformades. DI lämnade också vissa förslag till frågans lösning. DI anförde bl. a. följande.

”Från integritetssynpunkt skulle den rimligaste åtgärden vara att fackföreningarna tillhandahåller skattemyndigheterna en förteckning över medlemssavgifternas storlek, så att kontroll kan ske i samband med deklarationsgranskningen att fackföreningsavgiften berättigar till avdrag av 480 kr.

För den händelse någon form av samkörning bedöms nödvändig kan inte RSV och fackföreningarna träffa avtal om att föreningarnas medlemsregister skall ställas till RSV:s förfogande. En sådan åtgärd skall prövas enligt datalagen – antingen genom beslut av statsmakterna eller efter tillståndsansökan hos inspektionen. Även i fall då statsmakterna beslutar inrätta ett personregister har inspektionen skyldighet enligt 6 a § datalagen att meddela föreskrifter i den mån regeringen eller riksdagen inte meddelat föreskrifter i samma hänseende.

En konsekvens av en samkörning av detta slag blir att hos RSV inrättas ett centralt personregister över alla fackföreningsmedlemmar i landet. I vissa fall innebär detta genom den kollektivanslutning som i vissa fall förekommer att det också i viss mån blir ett register över politisk tillhörighet.”

DI anförde vidare bl. a. följande.

Tillstånd att inrätta och föra personregister som innehåller uppgifter om någons ras, politiska uppfattning, religiösa tro eller övertygelse i övrigt får enligt 4 § datalagen meddelas endast om särskilda skäl föreligger. Denna bestämmelse anpassades genom lagändring den 1 juli 1982 till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Sverige ratificerade konventionen den 29 september 1982. I proposition 1981/82:189 om ändring i datalagen m. m. sägs bl. a. (s. 58) att man i konventionen har tagit hänsyn till att övertygelse som inte är av religiös

art kan vara lika skyddsvärd som religiösa uppfattningar. Med det nya begreppet avses bl. a. uppgift om att någon omfattar en filosofisk lära eller är ateist. Under arbetet med konventionen framställde emellertid vissa länder direkta krav på att facklig tillhörighet inte skulle få registreras, bl. a. av det skälet att det på många håll även i Europa anses som mycket känslig information. En sådan skrivning undveks emellertid i slutversionen eftersom det skulle ha blivit besvärande i andra länder. Utan tvekan kommer man dock i vissa medlemsländer att tolka in facklig tillhörighet i texten. För en samkörning av det slag som RSV föreslagit torde därför krävas att särskilda skäl föreligger. – Vidare innebär en samordnad indatarutin hos t. ex. LO att samkörning först måste ske mellan samtliga förbunds register. Resultatet blir ett så omfattande register som man på många håll utomlands med erfarenheter från 1940-talet nog undvikit att tillskapa. Den interna samkörningen mellan förbundens register förutsätter tillstånd enligt datalagen. – Registreringen i skatterregistret skall helst ordnas så att fackföreningstillhörighet inte kan avslöjas och – om det är oundvikligt – bara under kort tid. Under denna tid måste rättelse kunna göras. Möjligheten att själv yrka reduktion bör göras så enkel som möjligt. På ev. blankett bör också i dessa fall lämnas information om vilka uppgifter som registreras i skatter registret.

Regeringen lade därefter i prop. 1982/83:157 fram ett förslag angående hur uppgiftslämnandet skulle gå till. Skatteutskottet tillstyrkte propositionens förslag. Utskottet borgerliga ledamöter reserverade sig dock mot beslutet. Riksdagen beslut i enlighet med utskottets hemställan.

Enligt de regler som antogs av riksdagen gäller i korthet följande. Den skattskyldige kan antingen själv eller genom sin fackliga organisation ansöka om skattereduktion. Organisationen skall i god tid underrätta medlemmarna om storleken av den reduktionsgrundande avgiften, och dessa har då möjlighet att inkomma med erinringar mot beloppets storlek eller meddela att de inte önskar någon skattereduktion. Genom att avstå från skattereduktionen kan den enskilde undvika att den erlagda fackföreningsavgiften blir offentliggjord. Organisationerna kan lämna uppgifterna till RSV antingen på medium för automatisk databehandling eller på annat sätt. Uppgiftslämnandet bör ske genom vederbörande centralorganisation. RSV överför sedan uppgifterna till skatter registret.

*Bilaga B 12***Justitiedepartementet**

Expeditionschefen

1984-03-20

Riksdagens konstitutionsutskott

I bilagda promemoria redovisas några synpunkter från justitiedepartementet på utfrågningen av generaldirektören Jan Freese och byråchefen Nils Rydén.

Med vänlig hälsning
Ulf Arrfelt

1984-03-19**Några kommentarer till KU:s utfrågning av DI***Kommentar*

År 1983 prövade regeringen 10 ärenden avseende besvär över DI:s beslut. DI:s beslut ändrades i sju fall och fastställdes i två. I ett fall avvisades besvären. Härutöver prövade regeringen två besvärssärenden, som avsåg fastställande av avgift. Besvären avslogs.

Det har p. g. a. förbiseende förekommit att regeringen har inrättat personregister utan att först inhämta yttrande från DI. Numera lär emellertid alla departement känna till datalagens föreskrifter om när DI:s yttrande skall inhämtas.

Normalt sett är det nog lämpligast att inhämta DI:s yttrande på delningsstadiet, dvs. när ett departements propositionsförslag etc. bereds med bl. a. alla andra departement i regeringskansliet. Det är ju först i detta skede som förslaget fått sin i huvudsak slutliga utformning.

Datalagen innebär att DI:s yttrande skall inhämtas innan riksdagen eller regeringen beslutar att *inrätta* ett personregister. Det är inte givet att ett beslut om att utvidga exempelvis skatteregistret är detsamma som ett beslut att inrätta ett register.

Enligt regeringens mening kan den omständigheten att ett personregister skall användas försöksvis vara ett skäl som talar för att tillåta personregistret. Detta betyder inte att man *alltid* kan tillåta ett personregister som inrättas

försöksvis. En bedömning av alla omständigheter måste givetvis göras. När det gäller tullärendet var det fråga om att ta ställning till en del av ett större problemkomplex, nämligen frågan om tullens och polisens registersamarbete. I det fallet var det viktigt att inte föregripa den kommande totallösningen genom en provisorisk dellösning.

Frågan om regeringen kan pröva en modifierad ansökan är ett rent förvaltningsrättsligt spørsmål. Om regeringen skall pröva eller återförvisa ärendet, får avgöras från fall till fall. För prövning talar praktiska skäl. Man vinner tid och underinstansen slipper extra arbete. För återförvisning talar den s. k. instansordningens princip. Den innebär att frågor som prövas av regeringen också skall ha varit prövande av underinstansen. Något generellt svar på frågan kan alltså knappast ges.

Vad gäller frågan om "särskilda skäl" torde åsyftas Folksamärendet. I beslutet uttalade regeringen följande. "Särskilda skäl att tillåta registrering- en får anses föreligga med hänsyn bl. a. till att Folksam, såvitt framgår av utredningen, behöver registret för en rationell försäkringsadministration." Av uttalandet framgår att rationell försäkringsadministration inte var den enda omständigheten som konstituerade särskilda skäl. Bakom "bl. a." döljer sig sådana omständigheter som syftet med registret och kravet på samtycke för registrering (enskild får tillfälle att förklara att han ej medger registrering). Regeringen gjorde alltså en samlad bedömning av åtskilliga omständigheter.

Här torde åsyftas bl. a. Skandiaärendet. Syftet med det register som skulle inrättas i Skandiaärendet vara att söka fram kunder, som p. g. a. sin ekonomi kunde vara intresserade av vissa typer av försäkringar. Registret skulle alltså användas för direktreklamändamål. Uppgifterna i registret skulle däremot inte användas för att bedöma någons kreditvärdighet. Inte heller när det gällde Albert Bonniers Förlag AB-ärendet kunde man påstå att registreruppgifterna lämnades till bolaget till ledning för bedömning av någons kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Generellt sett måste man skilja mellan vad som är kreditupplysning enligt kreditupplysningslagen och vad som får stå i ett direktreklamregister enligt datalagen.

Det är trots att ansträngningar verkligen görs svårt att nedbringa handläggningstiden hos regeringen. Detta sammanhänger med ärendenas remissbehandling och även med beredningen av ärendena inom regeringskansliet. Som exempel kan nämnas att tiden för att få in bara DI:s yttrande ofta är omkring tre månader.

Bilaga B 13

1983-05-26

Uttalande av regeringen med anledning av riksdagsledamoten Carl Bildts resa till Förenta staterna

Vid utrikesnämndens sammanträde den 20 maj 1983 kritiserade statsministern riksdagsman Carl Bildt för hans resa till Förenta staterna i omedelbar anslutning till publiceringen av ubåtsskyddskommissionens rapport.

Ledamöterna av ubåtsskyddskommissionen har utsetts av regeringen. Det gäller en känslig svensk säkerhetspolitisk fråga. Ledamöterna bör känna ett särskilt ansvar också efter betänkandets publicering och efter den svenska regeringens skarpa protest.

Carl Bildt tog tidigare under våren kontakt med UD för att få hjälp av ambassaden i Washington med ett besök där. Ambassaden har varit Bildt behjälplig med det slags service som resande riksdagsmän kan räkna med.

Washingtonambassaden har arrangerat en del sammanträffanden för Bildts räkning. Därutöver har Bildt sammanträffat med en amiral i Pentagon samt med företrädare för den militära underrättelsetjänsten. Detta sammanträffande skedde på amerikanskt initiativ.

Enligt regeringens uppfattning måste det anses vara synnerligen omdömeslöst att en ledamot av ubåtsskyddskommissionen i ett känsligt utrikespolitiskt läge sammanträffar med den andra supermaktens militära underrättelsetjänst.

Det har vidare rapporterats att Bildt i ett annat sammanhang diskuterat hur den svenska marinen skall bekämpa sovjetiska ubåtar. I rapporten från ett lunchsamtal, där också en företrädare för det amerikanska utrikesdepartementet deltog, redovisas hur en annan person säger att det enda som skulle kunna stoppa kränkningarna vore att sänka en ubåt eller få upp en till ytan och därefter hålla förhör med besättningen. Det senaste bedömdes som sannolikt mer besvärande för Sovjetunionen än om en ubåt sköts i sank. Det blev ganska snart samförstånd bland gästerna om att det mest effektiva sättet att få slut på kränkningarna vore detta.

I rapporten sägs vidare att diskussionerna därefter kom in på frågan om vad som skulle kunna göras under tiden tills vi lyckats med att få upp någon ubåt eller skjutit någon i sank. En genomgång gjordes bl. a. av hur Sveriges statsminister bäst skulle kunna sätta sig i förbindelse med den sovjetiska statsledningen och vad ett sådant budskap lämpligen borde innehålla.

Det måste anses synnerligen omdömeslöst att en ledamot av ubåtsskyddskommissionen i Washington medverkar i diskussioner om dels på vad sätt som Sverige bör bekämpa sovjetiska ubåtar, dels vilka politiska åtgärder som vårt land skall vidta visavi Sovjetunionen.

En grundval för den svenska neutralitetspolitiken är att vi utformar vår politik själva. Intet får göras som kan skapa intryck av att det i en situation som den nuvarande finns några andra intressen än de rent svenska som styr

vårt agerande. Riksdagsman Bildt har inte visat den känsla av ansvar för landet som man kan förvänta sig av en ledamot av ubåtsskyddskommisionen.

STATSRÅDSBEREDNINGEN

1984-02-01

Bildtaffären

1. Regeringen bemyndigade den 21 oktober 1982 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommission med högst fem ledamöter med uppdrag att undersöka ubåtskränkningarna av svenskt territorium. Till ledamöter utsågs bl. a. riksdagsledamoten Carl Bildt (m). Kommissionens arbete avslutades i april 1983 och offentliggjordes vid en presskonferens den 26 april 1983.

2. Några dagar senare eller den 28 april inledde Bildt ett besök i Washington. Bildt hade i månadsskiftet mars/april per telefon kontaktat departementsrådet Mats Bergquist i utrikesdepartementet för att meddela att han avsåg att fara till Washington i slutet av april. Någon orientering till kabinetssekreterarens kansli, vilket Bildt uppgett sig skola ha lämnat, har enligt berörda tjänstemän i UD ej ägt rum. Syftet var att ha kontakt med säkerhetspolitiska beslutsfattare inom administrationen och med bedömare utanför densamma. Bergquist förmedlade, på Bildts önskan, dessa uppgifter till ambassadrådet Erik Pierre vid ambassaden i Washington. Denne ordnade sedermera, enligt praxis, en serie samtal. På amerikanskt initiativ förmedlades härutöver en fråga till Bildt om denne var villig att träffa en amiral från Pentagon och en sovjetolog i den militära underrättelsetjänsten för att diskutera kommissionens rapport. Bildt samtyckte härtill. Vid detta samtal deltog på Bildts önskan marinattachén vid ambassaden; även Pierre var närvarande.

I två rapporter, inkomna till UD den 16 maj, redovisades Bildts besök. Dennes namn förekommer ej i rapporterna, men Pierre har enligt egen uppgift underrättat Bergquist, vilket denne bekräftat, om att rapporterna beskrev samtal som ägt rum i samband med Bildts besök. Den längre av dessa rapporter överlämnades senare (den 26 maj) till Ulf Adelsohn, Ola Ullsten och Karin Söder, den kortare redovisades muntligt av statsministern för dem.

3. Vid utrikesnämndens sammanträde den 20 maj uttalade statsministern en erinran om det olämpliga i att Bildt i direkt anslutning till avlämnandet av kommissionens rapport samtalat med företrädare för bl. a. den amerikanska försvarsmakten.

Dagen efter utrikesnämndens sammanträde återgav Dagens Nyheter en uppgift om att statsministern vid utrikesnämndens sammanträde skulle ha "varnat Bildt för att skada den svenska säkerhetspolitiken". Under de närmaste dagarna återgavs i tidningarna ett antal uttalanden av Bildt, vilka i hög grad riktade sig mot statsministerns person: "Palmes metod att fara ut i

vildsinta anklagelser är en medeltida debattmetod" (DN 21 maj); "Ett svinaktigt försök av Palme att skrämma mig till tystnad. . . Jag tycker endast att Olof Palme visar en småaktighet som knappast hedrar en statsman" (Aftonbladet 21 maj); "Skitprat! Palme försöker skrämma oss till tystnad. . . Uppgifterna är våldsamt överdrivna. De måste ha släppts ut av Olof Palme eller hans kansli för att undergräva allt förtroende som i fortsättningen försvårar allt meningsfullt samarbete. . . Det är intill ytterlighet anmärkningsvärt att Palme medvetet läcker ut sådana här uppgifter till Dagens Nyheter. Det är oerhörda oförsämdheter han kommer med. Han skapar en olycklig konfrontationsstämning genom att införa medeltida debattförhållanden" (Expressen 21 maj); "Palme attack mot mig förefaller vara ett uttryck för hans närmast medeltida hämndbegär mot dem som vågar ifrågasätta hans omdöme och kunskaper i vissa utrikespolitiska frågor" (Stockholms-Tidningen 22 maj); "Palme behöver inte gå via spioner för att ta reda på vad jag gör" (Expressen 23 maj).

Med anledning av Bildts bekyllningar diskuterades frågan vid den allmänna beredningen den 25 maj.

Samma dag redovisade statsministern sakläget vid en överläggning med Ola Ullsten och Olof Johansson. Påföljande dag (den 26 maj) ägde allmän beredning ånyo rum, varvid regeringens ledamöter beslöt att göra det uttalande som fogas som bilaga 1 till denna promemoria. Den 26 maj träffade statsministern dels Ulf Adelsohn, dels Ola Ullsten och Karin Söder, och informerade dem om bl. a. regeringens uttalande. Vid sammanträffandena med företrädarna för de borgerliga partiledarna var också statssekreterare Ulf Larsson närvarande.

4. Det har efter regeringens uttalande hävdats att regeringen genom att inte protokollföra detta uttalande som ett beslut vid regeringssammanträde skulle ha handlat inkonstitutionellt. Att regeringens handlande i detta fall inte avvikit från praxis har redovisats i en artikel i Svenska Dagbladet den 24 juni av Ulf Larsson.

Carl Bildt
1984-03-27

Vissa uppgifter om USA-resan våren 1983

Från 29 april 1983 till 6 maj vistades undertecknad i USA för en serie av samtal och kontakter på det utrikespolitiska området.

Resan hade karaktär av allmän utrikespolitisk kontaktresa i syfte att föra samtal med ett brett spektrum av personer kring olika aktuella problem i amerikansk utrikespolitik och övrig internationell politik. Resor av denna karaktär till olika länder har jag strävat efter att företa sedan ett större antal år tillbaka.

Tidpunkten för resan kom indirekt att bestämmas av dels det faktum att arbetet med ubåtsskyddskommissionen inte avslutades förrän i mitten av april och dels av att det traditionellt är svårare att få längre kvittningar från riksdagsarbetet under senare delen av maj eller början av juni. Praktiskt var detta således den enda tidpunkt som stod till mitt förfogande för denna sedan länge planerade resa.

Resan planerades enligt samma mönster som tidigare resor av samma karaktär. Kontakt togs med UD:s politiska avdelning, som i sin tur instruerade ambassaden i Washington att vara behjälplig med uppläggningsen av programmet. Min kontaktperson i det sammanhanget var departementsrådet Mats Bergquist.

UD:s politiska avdelning hade således fullgod information under relativt lång tid i förväg om den planerade resan. Någon kritik mot dennas inriktning eller tidpunkt framfördes inte från UD.

Uppläggningsen av programmet i Washington, New York och Boston gjordes i allt väsentligt av utrikesförvaltningen på basen av vissa allmänna önskemål från min sida. Programmets hållpunkter diskuterades vid min ankomst till Washington den 29 april. Det kom senare löpande att förändras genom att vissa punkter tillkom medan andra utgick.

Fredagen den 29 april samt måndagen den 2 och tisdagen den 3 maj tillbringades i Washington med olika utrikespolitiska samtal. Dessa fördes med företrädare för kongressen, oberoende konsultbyråer på det säkerhetspolitiska området, akademiska forskare, utrikes- och försvarsdepartementet samt nationella säkerhetsrådet. Jag åt bl. a. middag med en av sekreterarna i den s. k. Palmekommissionen för diskussion om bl. a. vissa inslag i kommissionens rapport.

Den enda programpunkt under dessa dagar som primärt handlade om ubåtsskyddskommissionens rapport var ett informationsmöte med ambassadens enhetschefer under ledning av ambassadör Wachtmeister.

Vid en rad andra samtal kom ubåtsfrågan också upp. Den hade fått betydande – om än inte alltid korrekt – publicitet i USA under den

föregående veckan. Jag besvarade självfallet de olika frågor som denna publicitet föranledde.

Huvudämnet för samtalen med företrädarna för administrationen var annars främst läget i de olika sovjetisk-amerikanska förhandlingarna på nedrustningsområdet, bl. a. INF-samtalen. Tyngdpunkten i samtalen framgår väl av den utförliga sammanfattande rapport – "Anteckningar från körsbärsblommornas stad" – som ambassaden i Washington senare tillställde UD.

Under onsdagen den 4 maj sammanträffade jag i New York med företrädare för två av de banker som svarar för en del av den svenska statsupplåning som sker på den amerikanska marknaden. Diskussionen rörde främst utvecklingen i amerikansk och svensk ekonomisk politik. Jag sammanträffade i New York dessutom med f.d. biträdande chefen för nationella säkerhetsrådet under Carter-administrationen.

Torsdagen tillbringades i Cambridge, Massachusetts, i samband med att jag inbjudits att hålla ett seminarium om nordisk säkerhetspolitik på Center for International Affairs vid Harvard University. Jag hade dessutom möjlighet att sammanträffa med ett antal av de olika utrikespolitiska debattörer som finns vid universitetet eller i dess omedelbara omgivning.

Fredagen den 6 maj tillbringades i Washington, där jag förutom några mera privata ärenden bl. a. sammanträffade med företrädare för den amerikanska militära underrättelsetjänsten. På kvällen reste jag till New York och på lördagen åter till Sverige.

Samtliga sammanträffanden under denna period skedde inom ramen för program arrangerat av och genom den svenska ambassaden, och i närvaro av två företrädare för utrikesförvaltningen. Vid samtalet med företrädare för den militära underrättelsetjänsten medverkade företrädare för såväl ambassadens politiska avdelning som för dess militära avdelning.

Ikke vid något tillfälle sades eller antyddes från ambassadören eller annan företrädare för utrikesförvaltningen att vissa sammanträffanden var olämpliga eller att vissa frågor icke fick diskuteras. Mitt intryck var i stället, att ambassaden satte stort värde på denna möjlighet att vid en tidpunkt när intresset var stort kunna erbjuda sakkunniga svar på den stora mängd av frågor som publiciteten kring ubåtskränkningarna 1982 lett till i USA.

För rapportering från besöket svarade ambassaden. Det var för mig självklart, att allt som sades till mig också skulle kunna nyttiggöras av utrikesförvaltningen. Samtalet med företrädare för den militära underrättelsetjänsten rapporterades ej i dessa former. Här skedde rapporteringen primärt genom de kanaler som normalt hanterar militär information. Denna rapporteringsordning var dock självfallet avstämd med ambassadens politiska delar.

Vid hemkomsten rapporterade jag i samband med en lunch den 9 maj om de olika intryck jag fått för f. statsrådet Sven Andersson och försvarsstabschefen Bror Stefenson. På den senares initiativ hade jag senare samma dag en

mer utförlig genomgång med en representant för försvarsstabens underrättelseavdelning. Denna genomgång rörde de samtal som ambassadrepresentanterna och jag fört med den amerikanska militära underrättelsetjänsten. Vid en middag senare samma kväll informerade jag även försvarsminister Thunborg om vissa av de saker av intresse som sagts i USA.

I samband med en middag på UD informerade jag den 18 maj departementsrådet Mats Bergquist på UD:s politiska avdelning om huvuddragen av mina samtal i Washington. Självfallet lade jag speciell vikt vid att informera honom om de delar som ej inrapporterats direkt till utrikesförvaltningen. Ej heller vid detta tillfälle hade den ansvarige tjänstemannen på UD några synpunkter att anföra. Han uttryckte ett mycket positivt intresse för samtalen.

I den offentliga debatten senare hävdade statsministern, att "i det ögonblick som vi fick kännedom om det här så måste vi reagera, annars skulle vi s. a. s. bli medskyldiga i det här". (TV 2 31 maj). Det är mot bakgrund av detta uttalande jag fäst viss vikt vid att redovisa den kunskap som under lång tid fanns inom t. ex. UD:s politiska avdelning om min resa och dess innehåll.

Vid utrikesnämndens sammanträde den 20 maj fördes en längre diskussion i olika ärenden. Med anledning av en fråga av Ola Ullsten höll statsministern en för utrikesnämndens förhållanden mycket lång källkritisk exposé med anledning av uppgifter som förekommit i pressen om vad den sovjetiske akademiledamoten Arbatov anfört vid ett seminarium i Washington den 25 april. I detta sammanhang hade statsministern en kritisk släng mot mig. Den uppfattades snarast som en fortsättning på de anmärkningar av motsvarande eller grövre natur som förekommit från statsministerns sida tidigare under vintern och våren.

Den 21 maj publicerades i Dagens Nyheter en stort uppslagen nyhetsartikel som var en grov förvrängning av vad som sagts. Enligt DN ansåg statsministern att "Bildt läckt till Pentagon". Artikelns kunde rimligtvis icke baseras på någon "läcka" från utrikesnämnden i egentlig mening, då dess uppgifter endast ytligt överensstämde med vad som faktiskt förevarit.

DN:s närmast sensationella påståenden om att statsministern anklagat mig för "läckage till Pentagon" föranledde – på goda grunder – en betydande uppmärksamhet. Några försök från statsministerns sida att ge en korrekt bild av bakgrunden till artikelns gjordes icke.

Med anledning av detta tog jag någon dag senare kontakt med statssekreteraren Ulf Larsson på statsrådsberedningen och föreslog ett kort sammanträffande mellan mig och statsministern. Jag var angelägen att lyssna på de synpunkter i sak han kunde ha. I gengäld ville jag informera honom om de närmare omständigheterna.

Statssekreterare Larsson ansåg att detta vore en lämplig åtgärd. Han återkom emellertid efter ett samtal med statsministern och förklarade att denne icke var intresserad av några kontakter eller samtal i ärendet.

Vid ett senare samtal med statsrådet Anders Thunborg ansåg denne att

frågan borde lösas genom ett sammanträffande mellan statsministern och mig. Ett sådant kunde, menade han, snabbt ordnas. Jag informerade honom då om att statsministern genom Ulf Larsson redan meddelat att ett sådant sammanträffande var otänkbart.

På morgonen den 26 maj informerades jag via Ulf Adelsohn om att regeringen hade för avsikt att vid lunchtid publicera ett särskilt regeringsbeslut i formen av en kommuniké riktad mot min resa. Ulf Adelsohn hade, i likhet med övriga partiledare, varit kallad till statsministern för ett summariskt samtal i ärendet. Massmedia hade redan av statsrådsberedningens personal förvarnats om att ett större s. k. utspel från regeringen var att vänta.

Jag begärde då att få se den rapportering som fanns i ärendet från ambassaden i Washington. Med anledning av detta uppsöktes jag på mitt rum på riksdagen av statsministerns pressekreterare Hans Dahlgren, som lät mig läsa två skriftliga rapporter och ett chifffertelegram från ambassaden i Washington och som samtidigt hade till uppgift att nedteckna mina kommentarer.

Jag förklarade, att jag inte kunde erinra mig att jag deltagit i ett detaljerat samtal som återgavs i en av dessa rapporter, utan att det sannolikt var ett uppföljningssamtal i ett visst ärende som senare fördes mellan en företrädare för ambassaden och en amerikansk samtalspart. Det är värt att notera, att just en passus ur denna del av samtalsreferatet återfanns i den kommuniké som regeringen utfärdade någon timme senare. Endast på ytterligare en mera redaktionell punkt hade jag synpunkter på ambassadens rapportering. Denna var korrekt, detaljerad och saklig i såväl innehåll som form.

Hans Dahlgren förklarade på min fråga, att statsministern var utomordentligt upprörd över de genmälen jag i olika former riktat gentemot hans kritik. Jag förklarade, att jag haft väl grundad anledning att utgå från att uppgifterna i DN direkt härrörde från statsministern eller hans allra närmaste omgivning, och att jag ansåg ett sådant förfarande i allvarliga ärenden mycket graverande. Var statsministern beredd att otvetydigt förklara att han icke var skyldig till uppgifterna i DN skulle jag självfallet fästa tilltro till detta.

Någon möjlighet att ta del av regeringens kommuniké gavs jag inte förrän jag av massmedia ombads kommentera den. Frågor till Ulf Larsson och Hans Dahlgren om kritikens sakliga substans förblev obesvarade. Mitt intryck var, att även dessa svävade i viss okunskap om anklagelsepunkternas innehåll.

I statsministerns olika uttalanden i press, radio och TV riktades kritik mot min resa för den tidpunkt som den ägde rum vid.

Några som helst erinringar av detta slag framfördes inte vare sig före, under eller efter resan från någon företrädare för utrikesförvaltningen. Det får förutsättas, att denna skulle ha sett det som sin uppgift att avge synpunkter om det rörde sig om en fråga av stor betydelse för trovärdigheten i svensk politik. Statsministern hävdade ju senare att så var fallet, och att det

därför fanns en skyldighet att reagera omedelbart man fick kännedom om min resa.

I regeringens formella uttalande mot mig den 26 maj återfinnes icke denna kritikpunkt. I denna grundas kritiken i stället på två andra förhållanden.

Det första rör att sammanträffandena med "en amiral i Pentagon samt företrädare för den militära underrättelsetjänsten" ägde rum *utanför* det av ambassaden anordnade programmet.

Påståendet är felaktigt. Sammanträffandena anordnades helt genom kontakter mellan ambassaden och företrädare för försvarsdepartementet. Jag informerades av ambassadpersonal om dessa inslag i programmet. Självfallet hade jag intet att invända, då det var min bedömning att dessa sammanträffanden skulle kunna ge information av betydelse. Jag var angelägen om att även ambassadens försvarsavdelning skulle medverka, och förde med stor noggrannhet diskussion med ambassaden om formerna för rapportering av dessa samtal.

I intet hänseende antyddes från ambassaden någon tveksamhet. Även i detta sammanhang såg man det snarast som ett värdefullt tillfälle att föra samtal som kunde ge värdefull information.

Det bör noteras, att sammanträffanden med analytiker från olika underrättelseorganisationer i Washington icke är ovanliga. Gränsdragningen mellan t. ex. den akademiska forskningen om utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och det analysarbete som sker i delar av underrättelseorganisationerna är tämligen flytande och informell.

Den andra kritikpunkten i regeringens uttalande rör min närvaro vid en av svenska ambassaden anordnad lunch vid vilken amerikanska gäster yttrade vissa påståenden som finns återgivna i regeringsuttalandet.

Det rör sig här om två olika delar av en rapport från ambassaden som regeringen lyfter fram i sitt uttalande.

I den första återges en diskussion bland lunchgästerna om villkoren för att stoppa ubåtskränkningar. Det anges entydigt, att denna diskussion fördes mellan de amerikaner som bjudits på lunchen. I vilken utsträckning jag kan lastas för det ev. förgripliga i de åsikter som framfördes i min och andra svensks närvaro anges inte i regeringsuttalandet.

I den andra anføres att det fördes detaljerade diskussioner om hur Sveriges statsminister bäst skulle sätta sig i förbindelse med den sovjetiska statsledningen. Detta var den del av rapporten som jag tidigare angett för statsministerns pressekreterare att den måste röra ett senare samtal som jag icke var närvarande vid.

Någon kritik mot någonting som jag sagt har icke framförts av regeringen eller statsministern. Det har funnits goda möjligheter att kontrollera vad jag sagt då två personer från utrikesförvaltningen eller ambassaden var närvarande vid samtliga möten i Washington liksom vid det seminarium om säkerhetspolitik som jag höll vid Harvarduniversitetet.

Bilaga B 16

SVERIGES
STÄNDIGA REPRESENTATION
VID
FÖRENTA NATIONERNA
New York

1983-05-25
Statsminister Olof Palme

Samtal med Giorgi Arbatov och Mikhail Milstein

Här följer en skriftlig sammanfattning av mina samtal här i New York med Giorgi Arbatov och Mikhail Milstein. Sammanfattningen är gjord på grundval av samtidigt förda anteckningar.

1. Jag träffade Milstein första gången på morgonen den 27 april. Han var på väg till Denver tillsammans med Arbatov. Denne, som dagarna innan hade besökt Washington, hade fått visum på villkor att han ej beviljade några intervjuer. Det var Milstein som tog upp ubåtarna. N Y Times hade haft en artikel härom. Milstein ansåg det vara viktigt att undersöka om vi kunde göra något för att lösa de problem som uppkommit i de svensk-sovjetiska relationerna. Om några ubåtar varit inne på svenskt vatten och dessa varit sovjetiska, sa Milstein, så berodde det på felnavigering. Det är mycket lätt att navigera fel, både med båtar och flygplan. Jag genmälde att vi kommit till slutsatsen att det inte kunde röra sig om felnavigering; man kan göra fel en gång, men här var det fråga om upprepade tillfällen. Vi var oroliga för att vårt budskap om hur allvarligt vi såg på kränkningarna inte når fram till dem som har politiskt ansvar. Vi vill vara säkra på, att någon politiker tillräckligt högt upp tar del av vår protest, fattar ett beslut om att kränkningarna skall upphöra och ser till att beslutet genomförs. Sverige vill ha en signal om att ett sådant beslut har fattats.

Milstein lovade att ta upp saken med Arbatov under resan till Denver. Han fick den engelska texten till vår note samt den engelska sammanfattningen av ubåtskommissionens slutsatser, och vi kom överens om ett nytt samtal när de återkommit till New York.

Detta redovisade jag för Dig vid vårt telefonsamtal den 28 april. Jag fick då instruktioner av Dig rörande vad jag skulle framföra till Arbatov.

2. Den 2 maj träffade jag Arbatov på en mottagning för honom som Oleg Trojanovski ordnat. Arbatov var på gott humör, slog ut med armarna, omfamnade mig och tackade för Din hälsning. Under vårt samtal framförde jag att Du var allvarligt bekymrad och upprörd över ubåtsincidenterna. Vi fruktar, att budskapet inte går fram och att man i Sovjet inte tar saken på tillräckligt allvar. Om incidenterna fortsätter så kommer de antisovjetiska stämningarna i Sverige att öka starkt. Halva svenska folket kommer att i sommar befinna sig på eller invid Östersjön och vid varje larm kommer de att påminnas om Sovjet. Ett alternativ är att vi sänker en ubåt, – ”och Olof säger

att nu kommer vi att försöka göra det" – och då får vi se lik från sjömän flyta omkring i vattnet. Det vore en katastrof. Den svenska regeringen önskar att dess budskap tränger fram till någon politiskt ansvarig, att man beslutar upphöra med kränkningarna samt att vi får en signal härom.

Arbatov kände inte till några detaljer i ärendet, men han sa att han hyste allvarligt tvivel på att vi hade rätt ifråga om ubåtarnas nationalitet. Vi skulle inte glömma ambassaden i Stockholm, Pankin var en utmärkt person, sa Arbatov. Arbatov lovade dock att se till att vårt budskap nådde fram till rätt ställe. Han försäkrade mig om att man också på sovjetisk sida var intresserad av goda relationer med Sverige. "Hälsa Olof", sa Arbatov, "att så fort jag kommer till Moskva skall jag personligen ta upp detta – och jag skall undersöka om jag kan sända ett meddelande redan härifrån New York".

Jag underströk våra synpunkter ytterligare en gång när jag lämnade mottagningen och sa adjö till honom. Arbatov skämtade inte om detta, han visade inte ett spår av arrogans. Tvärtom såg han mycket allvarlig ut under vårt samtal.

Detta har jag också redovisat för Dig vid vårt telefonsamtal den 3 maj. Du sa då att Sverige önskar bindande försäkringar i någon form från Sovjet om att de 1) respekterar Sveriges gränser, 2) respekterar Sveriges neutralitet och 3) att de ej medvetet kommer att sända ubåtar till svenska vatten.

3. Arbatov reste tillbaka till Moskva på morgonen den 4 maj. På kvällen den 3 maj träffade jag ånyo Milstein och han bekräftade då att ett telegram samma dag hade gått från Arbatov till Moskva där han enligt löfte tagit upp de svenska synpunkterna.

(Ett avsnitt av rapporten är uteslutet av sekretesskäl.)

Jag skulle vara tacksam om Du ville förbjuda kopiering av detta brev. Det skulle vara utomordentligt obehagligt om ett privatbrev från mig till Dig mångfaldigades och cirkulerade bland tjänstemännen i utrikesförvaltningen för att till slut hamna på någon tidningsredaktion.

Anders Ferm

*Bilaga B 17a)**UTRIKESDEPARTEMENTET**PROMEMORIA*

Rättsavdelningen
Rättschefen Danielius
Dep.sekr. Roth

1983-11-24

Frågan om avgränsning av kontinentalsockeln och fiskezonerna mellan Sverige och Danmark*1. Allmän bakgrund*

Den havsrättsliga utvecklingen under de senaste decennierna har inneburit att kuststaterna har erhållit en partiell suveränitet över breda zoner utanför kusten. Detta gäller såväl kontinentalsockeln (havsbottnen) som fiskezonerna. Rättigheterna till havsbottnens tillgångar och till fisket i havet har numera förenats i begreppet "ekonomisk zon". Kuststaten har sålunda rätt till en sådan zon (eller till en fiskezon) ut till 200 nautiska mil från de s. k. baslinjerna invid kusten (200 nautiska mil = ungefär 37 landmil). Kuststatens rättigheter på kontinentalsockeln (havsbottnen) sträcker sig åtminstone ut till 200-milsgränsen; i vissa fall kan de sträcka sig ännu längre ut.

I smala havsområden kommer motstående och angränsande staters maritima zoner att sammanstöta, varför en avgränsning mellan staternas zoner måste ske. Eftersom reglerna om hur avgränsning i dylika fall skall ske – reglerna återfinns främst i 1958 års Genève-konvention om kontinentalsockeln samt i 1982 års ännu ej ikraftträdde havsrättskonvention – lämnar utrymme för skilda tolkningar, finns ett stort antal tvister om avgränsning runt om i världen.

Havsområdena runt Sverige är så smala att avtal om avgränsning av kontinentalsockeln och fiskezonerna måste ingås med samtliga grannstater. Avtal som fastlägger hela gränslinjen har tidigare ingåtts endast med Norge (1968) och med Tyska Demokratiska Republiken (1978). Med Finland ingicks år 1972 ett avtal om avgränsning av kontinentalsockeln för huvuddelen av gränssträckan, medan en kortare sträcka längst i söder alltjämt är oreglerad. Med Sovjetunionen och Polen finns ännu inga avtal, främst beroende på olika ståndpunkter beträffande den betydelse som i detta sammanhang skall tillmätas Gotland.

Avgränsningsfrågan mellan Sverige och Danmark har komplicerats av dels de danska öarna i Kattegatt (Laesö, Anholt och Hesselö) och i Östersjön (Bornholm samt Christiansö och de övriga s. k. Aertholmarna), dels vissa nya danska baslinjer i Kattegatt som på svensk sida bedömts som oförenliga med folkrätten, dels vissa hypotetiska baslinjer i Kattegatt vilka enligt dansk

uppfattning borde påverka gränsdragningen.

Förhandlingar med Danmark i avgränsningsfrågan fördes 1974 och 1978, båda gångerna utan resultat. Förhandlingarna fördes på grundval av 1958 års Genève-konvention om kontinentalsockeln, till vilken både Sverige och Danmark är anslutna.

Enligt denna konvention skall avgränsning ske genom avtal mellan parterna. I avsaknad av avtal skall gränsen utgöras av en mittlinje om inte särskilda omständigheter föranleder annat. Även öar har rätt till sockelområde. Vad som kan utgöra "särskilda omständigheter" är en omdiskuterad fråga, men av förarbeten, statspraxis och uttalanden i den folkrättsliga doktrinen framgår att mycket små öar, som har en starkt förvridande effekt på kontinentalsockelgränsen vid dragande av en mittlinje, kan utgöra sådana "särskilda omständigheter" som föranleder en avvikelse ifrån den eljest tillämpliga mittlinjeprincipen. Av viss betydelse är härvid också att öarna är bebodda och om de har ett eget näringsliv.

2. 1978 års förhandlingar

Vid 1978 års förhandlingar preciserades inte den svenska ståndpunkten i fråga om den effekt som vid gränsdragningen borde tilläggas Bornholm, Laesö och Anholt. När det gällde den lilla ön Hesselö (ca 0,7 km²) samt den ännu mindre Christiansö med de övriga Aertholmarna (sammanlagd areal 0,34 km²) ifrågasattes på svensk sida om dessa öar – på grund av deras ringa storlek och den snedvridande effekt som de skulle få på gränsen – borde ges full vikt vid gränsdragningen.

Därtill kom att Danmark år 1978 hade dragit vissa nya räta baslinjer i Kattegatt, dels längs Jyllands östkust söder om Skagen, dels från Gilbjerg Hoved på Sjaelland ut till Hesselö och vidare till Sjaellands nordvästliga udde. Sedan Danmark underrättat Sverige om dessa nya baslinjer, förklarade svenska regeringen att Sverige reserverade sin hållning till de nya baslinjerna, eftersom dessa enligt svensk uppfattning inte stod i överensstämmelse med folkrätten. Vid förhandlingarna 1978 framfördes från svensk sida att de nya baslinjerna mot denna bakgrund inte borde beaktas vid gränsdragningen. I stället borde avgränsningen ske med utgångspunkt i de tidigare gällande baslinjerna.

På dansk sida bestred man att avvikelser från mittlinjeprincipen borde göras med hänsyn till Hesselös och Aertholmarnas ringa storlek och snedvridande effekt på gränsdragningen. Man hävdade att 1978 års baslinjer var helt rättsenliga. Gränsdragningen borde enligt dansk uppfattning ske under strikt iakttagande av mittlinjeprincipen, varvid utgångspunkten i Kattegatt borde vara hypotetiska baslinjer dragna från Bilbjerg Hoved över Anholt och Laesö till Skagen. I Bornholmsområdet borde vid gränsdragningen hänsyn tas fullt ut både till Bornholm och till Christiansö och de övriga Aertholmarna.

De svenska och danska ståndpunkterna låg således vid förhandlingarna 1978 mycket långt från varandra. På dansk sida önskade man att gränsförhandlingarna i fortsättningen skulle föras mer kontinuerligt. På svensk sida ville man t. v. lämna öppet när förhandlingarna skulle återupptas. Skälet härtil var framför allt att man på svensk sida ville se gränsproblemen med Danmark i sammanhang med andra ouppklarade gränsproblem, framför allt gentemot Sovjetunionen. Det var från svensk synpunkt viktigt att undvika att negativa effekter kunde uppkomma på de mycket svåra förhandlingarna med Sovjetunionen om gränsdragningen öster om Gotland.

3. Utvecklingen 1978–1983

Under de följande åren berördes emellanåt underhand och i allmänna termer de utestående svensk-danska gränsfrågorna vid informella kontakter mellan svenska och danska tjänstemän. Från dansk sida gjordes någon gång uttalanden som kunde uppfattas som uttryck för ett danskt intresse av att återuppta de avbrutna gränsförhandlingarna. Någon formell begäran från dansk sida om förhandlingarnas återupptagande gjordes dock inte, och man föreföll även i Danmark inställd på att vänta med att aktualisera frågan till dess förhandlingarna om en internationell havsrättskonvention avslutats. Så skedde i december 1982, då konventionen öppnades för undertecknande.

Den danska regeringen har hävdat att man i november 1982 gjorde en framställning till Sverige om förhandlingar beträffande gränsdragningen i Kattegatt men att denna framställning avslogs av den svenska regeringen. Någon sådan framställning har emellertid inte inkommit till UD eller tagits upp med den svenska regeringen.

Vid ett informellt lunchsamtal i New York hösten 1982 mellan chefen för UD:s rättsavdelning Hans Danelius och hans danske kollega Niels Boel diskuterades olika rättsfrågor. På tal om utestående svensk-danska gränsfrågor upplyste Boel, att Danmark var berett att vid lämplig tidpunkt återuppta förhandlingarna härom. Någon begäran om att dessa förhandlingar skulle återupptas framfördes däremot inte heller vid detta tillfälle från dansk sida. Någon antydning om kommande danska provborrningar i gränsområdet gjordes heller inte. Ett danskt påstående om att dessa provborrningar förts på tal av Boel har senare dementerats från dansk sida.

4. Beslut om danska provborrningar i Kattegatt

Den 7 juni 1983 underrättades Danelius per telefon av sin danske kollega Boel om att danska regeringen beslutat att ge ett danskt företag (Dansk Undergrund Consortium, tillhörigt A. P. Möller-koncernen) tillstånd att provborra efter olja i Kattegatt på en position som ligger ungefär mitt emellan Hesselö och Kullen. Det framfördes från dansk sida att denna

verksamhet inte skulle prejudicera en framtida uppgörelse om gränsdragningen.

Den plats där borrhningarna skulle ske låg inom ett kontinentalsockelområde vars tillhörighet till Sverige och Danmark var beroende av vilken betydelse som vid gränsdragningen gavs åt Hesselö och som därför måste betraktas som omstritt område. Enligt svensk uppfattning var det enligt folkrättsliga principer – intill dess avgränsningsfrågan löstes – inte tillåtet att företa provborrningar i ett sådant område utan att båda länderna var ense om att borrhningar skulle få äga rum.

Mot denna bakgrund överlämnades den 13 juni 1983 av svenska ambassaden i Köpenhamn till danska utrikesministeriet en aide-mémoire, vari framhölls att den svenska regeringen fann det angeläget att beslutet att inleda provborrningar inte verkställdes i avvaktan på förnyade förhandlingar mellan Sverige och Danmark. Från dansk sida svarades att tillståndet att företa provborrningen hade givits på administrativ väg och inte kunde tas tillbaka.

Vid telefonkontakt några dagar senare mellan UD och det danska utrikesministeriet överenskomms att en första förberedande förhandlingskontakt i gränsfrågan skulle äga rum mellan de båda rättscheferna den 31 augusti 1983.

De svenska partiledarna hade informerats om läget i brev den 22 juni 1983.

Sedan det visat sig att man på dansk sida inte avsåg att vidta några åtgärder för att uppskjuta de planerade provborrningarna, skrev statsminister Palme den 22 juli 1983 till den danske statsministern Schlüter ett brev, i vilket han upprepade den svenska framställningen om att provborrningarna skulle uppskjutas i avvaktan på förhandlingar. Texten till brevet sändes per telex till ambassaden i Köpenhamn och överlämnades samma dag i statsministerns kansli till den danske statsministerns utrikespolitiska rådgivare av den svenske ambassadören Claes Wohlin. Originalbrevet överlämnades av ambassaden den 3 augusti 1983. På brevet kom samma dag ett avböjande svar.

5. Ny dansk "koncessionsrunda"

Den danska A. P. Möller-koncernen hade sedan 1962 haft en generell koncession avseende olja och gas på allt danskt område, såväl på land som off shore. Denna generella koncession upphävdes för ett par år sedan, något som förorsakade stark politisk strid i Danmark. Enligt ett nytt avtal mellan danska staten och A. P. Möller-koncernen skall koncernen under de närmaste åren successivt återlämna koncessionsområdet till danska staten. Områden där olje- och gasutvinning sker behöver inte återlämnas. Mot denna bakgrund ligger det i A. P. Möller-koncernens intresse att företa vissa provborrningar före de tidpunkter då områdena skall återlämnas.

Danska "Statstidende" av den 8 juli 1983 innehöll en kungörelse om en ny

"utbudsrunde", varigenom intresserade företag inbjöds att ansöka om koncession för eftersökning och utvinning av olja och gas inom vissa danska områden både på land och off shore. I anslutning härtill publicerades också en karta, som visade att de utbudna områdena innefattade vissa delar av kontinentalsockeln, vars tillhörighet till svenskt eller danskt sockelområde var oklar. I den danska kungörelsen anmärktes att vissa sockelgränser i Kattegatt och Östersjön inte var fastlagda genom internationell överenskommelse. I texten till en s. k. modellöverenskommelse mellan den danska staten och framtida koncessionshavare uttalades att om en koncession skulle omfatta område som inte var underkastat dansk höghetsrätt till följd av folkrättsliga regler, skulle rättighetshavaren respektera varje därav följande inskränkning av rätten till området utan att på grund härav krav kunde resas gentemot danska staten.

I rapporter från ambassaden i Köpenhamn daterade den 11 och 12 juli 1983 insändes till UD utdrag ur "Statstidende" av den 8 juli 1983 och pekades på de problem som uppkom genom att anbudsförfarandet omfattade omstridda områden.

Det har från dansk sida påståtts att svenska ambassaden redan i februari 1983 av danska myndigheter skulle ha underrättats om att Danmark planerade en dylik koncessionsrunda. Studium av UD:s dossierer ger vid handen att ambassaden i Köpenhamn den 21 februari 1983 till UD insände en skrivelse rubricerad "Regeringen presenterar sitt förslag till nya koncessionsregler för utvinning av olja och gas i Danmark". Av denna skrivelse framgår att regeringen lagt fram förslag till folketinget om utbudande av koncessioner avseende hela det danska området. Ingen antydning gavs i skrivelsen om avgränsningen av det danska sockelområdet. Till skrivelsen fanns fogade tre tämligen omfattande bilagor: 1) Energiministerns redogörelse till folketinget om första utbudsrundan; 2) Energiministerns redogörelse till folketingets energiutskott om första utbudsrundan; 3) Utkast till s. k. modellöverenskommelse mellan danska staten och koncessionshavare. Dessa handlingar synes ha tillställts svenska ambassaden i Köpenhamn, sedan en tjänsteman på ambassaden frågat efter dem i energiministeriet. Materialet sändes då till ambassaden med ett enkelt följebrev, varav på intet sätt framgick att gränsområdena berördes. Skrivelsen från ambassaden distribuerades via UD:s arkiv till departementets handelsavdelning, vilket med hänsyn till skrivelsens innehåll var naturligt. Skrivelsen utan bilagor delgavs sedan av handelsavdelningen med industridepartementet och vissa berörda myndigheter och andra intressenter. Bilagorna delgavs inte.

Ett studium i efterhand av bilagorna ger vid handen att i bilaga 2 på s. 69 finns ett påpekande (på två rader) om att sockelgränserna i Kattegatt och Östersjön inte är fastlagda genom avtal. Vidare finns i denna bilaga en karta, betitlad "Det danske koncessionsområde 1. Januar 1982". Det är riktigt att en person som var väl insatt i de svensk-danska gränsförhandlingarna skulle ha kunnat konstatera genom ett studium av denna karta att vad som beskrevs

som danskt koncessionsområde också omfattade vissa omstridda områden. Med hänsyn till materialets allmänna karaktär är det emellertid förklarligt att det inte kom att delges någon tjänsteman som befattat sig med gränsförhandlingarna. Även om så skett är det för övrigt med hänsyn till materialets omfång inte säkert att gränsproblemen särskilt hade uppmärksamrats. Under alla förhållanden framstår det som klart att översändandet från dansk sida till svenska ambassaden av ett material som hade karaktären av danskt "riksdagstryck" inte uppfyller de krav man normalt bör kunna ställa när det gäller meddelanden i viktiga frågor mellan nordiska länder.

6. Den svenska noten den 4 augusti 1983

Sedan provborrningar inletts i början av augusti 1983, överlämnades i Köpenhamn den 4 augusti en note till det danska utrikesministeriet. Däri uttrycktes den svenska regeringens "missnöje och besvikelse" över de inledda provborrningarna och gavs uttryck för att det danska förfarandet – som avsåg provborrningar inom omtvistat sockelområde – stred mot folkrättsliga principer.

Efter ett inledande möte mellan de svenska och danska statsministrarna i Helsingfors den 7 augusti 1983 fördes under den följande månaden intensiva utredande samtal mellan svenska och danska tjänstemän, dels på kabinettsekreterarnivå, dels på rättschefsnivå.

I ett brev av den 16 augusti 1983 från kabinettsekreterare Pierre Schori till hans danske kollega Eigil Jörgensen påtalades att den danska koncessionsutlysningen omfattade också omtvistade områden. Denna fråga togs också upp från svensk sida under samtalen med Danmark.

Ett centralt svenskt krav under de utredande samtalen var kravet på ett borrstopp. Åtminstone ett tillfälligt borrstopp var enligt svensk uppfattning en förutsättning för förhandlingar i sakfrågan. Från dansk sida hävdades att en åtgärd som provborrning i ett omtvistat område inte är folkrättsstridig. Det borde enligt dansk uppfattning anses tillåtet att företa utforskningsåtgärder inom omtvistat sockelområde. Sådana åtgärder skulle inte vara prejudicerande för den slutliga gränsdragningen och inte heller för vem som skulle ha rätt till eventuella tillgångar i området. I konsekvens med denna uppfattning var man från dansk sida från början helt negativ till det svenska kravet på ett borrstopp.

Eftersom man från svensk sida höll fast vid kravet på ett borrstopp som villkor för sakförhandlingar, förklarade Danmark sig kunna under en viss förutsättning gå med på ett kortare borrstopp. Förutsättningen var att parterna samtidigt enade sig om gränsdragningen i Hesselö-området, dvs. att Danmark fick garantier för att området kring borrhavsplatsen skulle komma att tillfalla Danmark. Från dansk sida lanserades något senare tanken att man snabbt skulle söka nå fram till en gränsuppgörelse i Kattegatt och en provisorisk uppgörelse i övriga områden. Som ett led i dessa försök

förklarade man sig på svensk sida beredd att överväga en gränslinje utgörande en mittlinje mellan alla de danska öarna i Kattegatt och de svenska baslinjerna men utan hänsynstagande till 1978 års baslinjer eller de av Danmark åberopade hypotetiska baslinjerna. Danmark lade då fram ett motförslag innebärande att gränsen skulle följa en "arbiträr" linje genom Kattegatt. Effekten av linjen var att Danmark i princip inte längre åberopade de hypotetiska baslinjerna Gilbjerg Hoved-Anholt-Laesö-Skagen som utgångspunkt för en mittlinje men fasthöll vid den rätta baslinjen från Gilbjerg Hoved till Hesselö, mot vilken Sverige, som ovan nämnts, reserverat sig. Detta betydde alltså att danskarna krävde mer än "full utdelning" för Hesselö. Den av danskarna föreslagna gränslinjen var därför inte godtagbar för Sverige. I detta läge enade man sig om att söka nå fram till en deluppgörelse som skulle "frysa" förhandlingsläget och lägga fast en fortsatt förhandlingsprocedur.

7. Kommunikén av den 3 september 1983

I en gemensam kommuniké av den 3 september 1983 överenskom parterna att sträva efter att nå fram till en förhandlingsuppgörelse senast den 31 oktober 1983. Grunden för förhandlingarna skulle bl. a. vara de "preciseringar och klarlägganden" av resp. positioner som gjorts under de dittills förda utredande samtal. Vidare uttalades i kommunikén att båda parter utgick från att verksamhet i omstridda områden skulle bygga på principen om hänsynstagande till den andra partens intressen, här i begreppet principen om föregående konsultationer mellan de båda parterna.

Det konstaterades att ingendera parten hade för avsikt att ge nya tillstånd till provborrning i gränsområdena under förhandlingsperioden. Detta var ett mycket viktigt danskt medgivande mot bakgrund av den nya koncessionsrundan som satts i gång genom kungörelsen i "Statstidende" den 8 juli 1983. I detta nya läge förklarade sig svenska regeringen införstådd med att det påbörjade provborrningsprojektet i södra Kattegatt fick fortsätta.

Slutligen förklarades i kommunikén att parterna – för det fall man inte skulle nå fram till ett avtal före 31 oktober 1983 – skulle söka avtala en provisorisk ordning rörande verksamhet i gränsområdena. Detsamma skulle gälla om tvisten kom att hänskjutas till internationell rättslig prövning.

8. Förhandlingarna fram till överenskommelsen den 29 oktober 1983

Under perioden fram till 29 oktober 1983 fördes intensiva förhandlingar mellan svenska och danska delegationer, först på rättschefsnivå och i slutskedet på kabinetssekreterarnivå.

Från svensk sida preciserades den svenska positionen avseende avgränsningen i Bornholms-området på så sätt att Sverige medgav att man vid tillämpning av mittlinjeprincipen skulle fullt ut beakta Bornholm men gjorde

gällande att en avvikelse från mittlinjen borde ske i fråga om Christiansö och de övriga Aertholmarna på grund av dessa öars starkt sockelförvridande effekt. Det framhölls från svensk sida att effekten av Aertholmarna på gränsdragningen vid en strikt tillämpning av mittlinjeprincipen skulle bli att ett sockelområde som var mer än tvåtusen gånger större än öarnas egen yta skulle komma att tillfalla Danmark. Av detta skäl kunde öarna anses utgöra en "särskild omständighet" i kontinentalsockelkonventionens mening, vilket vid avgränsningen borde föranleda en avvikelse från den normalt tillämpliga mittlinjen.

Danskarna hävdade däremot att ingen avvikelse från mittlinjeprincipen var motiverad i detta område. Om Sverige gjorde gällande att Aertholmarna hade en starkt sockelförvridande effekt, ville Danmark emellertid påpeka att detsamma kunde sägas om den svenska ön Utklippan och att i så fall även detta borde beaktas under förhandlingarna.

Från svensk sida aktualiserades under förhandlingarnas gång också frågan om avgränsning av de båda ländernas fiskezoner. Fiskezonsgränsen borde enligt svensk uppfattning helst sammanfalla med sockelgränsen och det vore en fördel att i ett och samma sammanhang komma överens om båda gränserna.

På dansk sida var man tveksam till önskemålet att söka nå fram till en överenskommelse också om fiskegränsen. Om så skulle ske måste man på dansk sida i vart fall få garantier för att 1932 års avtal om fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvatten (det s. k. Kattegattavtalet) inte skulle komma att sägas upp i Sverige inom en nära framtid utan helst förbli giltigt lika länge som fiskeriatvalet för Skagerack, dvs. till år 2002. Kattegattavtalets väsentliga innebörd är att svenska och danska fiskare i Kattegatt – oavsett nationella fiskegränser – har rätt att bedriva fiske intill tre nautiska mil från det andra landets kust. Så länge detta avtal gäller är alltså de nationella fiskegränserna i området av mindre betydelse.

I förhandlingarnas slutskede rådde alltså oenighet om vissa områden i södra Kattegatt (omkring 90 km²), i Östersjön söder om Falsterbo (omkring 30 km²) samt mellan Aertholmarna och Blekinge. Dessutom var det oklart om ett avtal också skulle gälla fiskegränsen.

En kompromiss nåddes slutligen genom uppgörelsen den 29 oktober 1983. Kompromissen innebär i huvudsak följande:

- a) Området om 90 km² i södra Kattegatt delas lika mellan parterna.
- b) Området om 30 km² söder om Falsterbo delas lika mellan parterna.
- c) Mellan Aertholmarna och Blekinge delas ett område, som bestämts med utgångspunkt i parternas maximala anspråk, lika mellan parterna.
- d) Den avtalade gränsen skall utgöra gräns för såväl kontinentalsockeln som fiskezonerna. Detta innebär att den nu tillämpade provisoriska fiskegränsen mellan Aertholmarna och Blekinge förflyttas i svensk favör, så att ett område om ca 200 km² av den nuvarande provisoriska danska fiskezonen kommer att tillföras den svenska fiskezonen.

e) 1932 års Kattegattavtal skall förbli i kraft under en ytterligare tid om minst 10 år.

f) Mellan Aertholmarna och Blekinge skall fiskefartyg från båda länderna under en tid om minst 10 år kunna fritt fiska torsk i ett visst område norr och söder om den avtalade gränslinjen.

Ett formellt gränsavtal som bygger på de överenskomna principerna beräknas komma att undertecknas i en nära framtid.

9. Sammanfattande synpunkter

Det kan konstateras att de svenska och danska ståndpunkterna i avgränsningsförhandlingarna 1978 var mycket skiljaktiga. Danskarna byggde sin argumentation på baslinjer vilkas rättsenlighet bestreds av Sverige och på rent hypotetiska baslinjer. På svensk sida hävdades att man i förhandlingarna borde utgå från de obestridda baslinjer som gällt fram till 1978 och inte ta hänsyn till de nya baslinjerna eller till hypotetiska baslinjer. När det gällde det komplicerade problemet om små öars betydelse för gränsdragningen, förelåg också divergerande ståndpunkter. På svensk sida bedömde man inte förhandlingarna med Danmark som särskilt brådskande, dels därför att det såvitt känt inte förelåg några planer på utvinning av kontinentalsockeln i de aktuella områdena, dels därför att en provisorisk lösning hade uppnåtts i fråga om fisket i dessa områden. Därtill kom att det från svensk synpunkt förelåg vissa svårigheter att sluta ett avtal med Danmark innan de långt mera betydelsefulla förhandlingarna med Sovjetunionen om avgränsningen öster om Gotland lett till något resultat.

Detta hindrar självfallet inte att en begäran från den danska regeringen till den svenska regeringen om förhandlingarnas återupptagande säkert skulle ha bemötts positivt på svensk sida. Det måste konstateras att någon sådan begäran från dansk sida aldrig gjordes trots frekventa kontakter mellan de berörda danska och svenska ministerierna. Inte heller gavs något som helst meddelande till svenska myndigheter om planerade provborrningar i gränsområdena. Om intresset att företa provborrningar hade meddelats svenska regeringen, hade regeringen sannolikt varit beredd att snabbt återuppta förhandlingarna eller att pröva möjligheterna att tillmötesgå det danska önskemålet om provborrningar redan innan en uppgörelse om gränsen nåtts. Slutligen kan nämnas att koncessionsrundan blev känd för svenska myndigheter först genom publiceringen i "Statstidende" den 8 juli 1983. Det omfattande material som i februari 1983 utan närmare kommentarer tillställdes den svenska ambassaden i Köpenhamn kan inte anses innebära en tillfredsställande underrättelse till den svenska regeringen om åtgärder som direkt berörde svenska intressen.

Hans Danelius

Bilaga B 17b)

UTRIKESDEPARTEMENTET

PROMEMORIA

Rättsavdelningen

Rättschefen Danelius/

1984-02-17

Dep.sekr. Roth

Frågan om avgränsning av kontinentalsockeln och fiskezonerna mellan Sverige och Danmark – några kompletterande upplysningar

En allmän redogörelse för de svensk-danska förhandlingarna om avgränsning av kontinentalsockeln och fiskezonerna mellan Sverige och Danmark lämnas i utrikesdepartementets promemoria 1983-11-24. I anslutning här till har från konstitutionsutskottets kansli begärts vissa kompletterande upplysningar, vilka ges i denna promemoria.

1. En *första fråga* som ställts är varför det tog så lång tid innan det av statsminister Palme undertecknade originalbrevet av den 22 juli 1983 nådde statsminister Schlüters kansli och vilka rutiner som normalt tillämpas vid överlämnande av brev av detta slag.

Statsminister Palme befann sig på Fårö, då han den 22 juli 1983 fastställde texten till det brev som skulle avsändas till den danske statsministern. Brevet skrevs ut i Stockholm på statsminister Palmes brevpapper och skickades med posten till Fårö för undertecknande. Eftersom det rörde sig om en brådskande hänvändelse, sändes emellertid texten också omgående i krypterad form från utrikesdepartementet till ambassaden i Köpenhamn. På eftermiddagen den 22 juli överlämnade Sveriges ambassadör i Köpenhamn Claes Wollin texten till den danske statsministerns utrikespolitiska rådgivare Henning Gottlieb. (Statsminister Schlüter befann sig vid den aktuella tidpunkten själv på resa på Grönland.)

Originalbrevet med statsminister Palmes underskrift återkom till utrikesdepartementet den 1 augusti 1983 och skickades med särskild kurir till Köpenhamn den 3 augusti 1983. Samma dag överlämnades brevet till statsminister Schlüters kansli. Eftersom texten till den svenska hänvändelsen överlämnats redan den 22 juli, sågs överlämnandet av originalbrevet på svensk sida närmast som en formalitet.

Några fasta former för befordran av meddelanden från Sveriges statsminister till andra länders regeringschefer torde inte finnas. I vissa fall överbringas sådana meddelanden enbart i telegram eller på telex. I andra fall har budskapet formen av ett brev som överbringas genom utrikesdepartementets ordinarie kurirtjänst till den svenska beskickningen på platsen och som sedan av beskickningen överlämnas till adressaten. Emellanåt anlitas också en särskild budbärare som personligen överbringar meddelandet till adressaten.

2. Under hänvisning till att man på dansk sida inte besvarade statsminister Palmes brev förrän det undertecknade originalbrevet överlämnats den 3 augusti 1983 har *för det andra* frågan ställts om det är brukligt i liknande fall att vänta med svaret tills originalbrevet anlänt eller om det är normalt att agera redan på grundval av ett tidigare mottaget telexmeddelande.

Det är troligen svårt att tala om någon fast internationell praxis i detta sammanhang. Det är emellertid tämligen vanligt att brådskande meddelanden mellan regeringar eller regeringschefer befordras genom telex eller telegraf, och när som i detta fall meddelandet slutligen överlämnas av den avsändande statens ambassadör på platsen, måste mottagaren kunna utgå från att telexmeddelandet eller telegrammet är autentiskt och korrekt återgivet. Vidare rörde det sig i detta fall om ett brådskande meddelande, eftersom de planerade danska borringarna var nära förestående. Allt detta talar för att man på dansk sida mycket väl hade kunnat agera på grundval av det av Sveriges ambassadör överlämnade telexmeddelandet.

3. *En tredje fråga* är på vilket sätt Sverige fick del av den danska utlysningen av en "koncessionsrunda" i juli 1983 och vilka åtgärder som vidtogs med anledning härav. Den danska koncessionsutlysningen publicerades i "Statstidende" den 8 juli 1983 och uppmärksammades därmed av ambassaden i Köpenhamn. Det danska tillkännagivandet insändes dels med en skrivelse av den 11 juli 1983 från ambassaden till utrikesdepartementet (bil. 1)*, dels med ett handbrev av den 12 juli 1983 från ambassadör Wollin till utrikesdepartementets rättschef Hans Danelius (bil. 2)*. I handbrevet pekade ambassadör Wollin på vissa avsnitt av det danska tillkännagivandet, varav det framgick att de delar av kontinentalsockeln som utbjöds till koncession också omfattade omtvistade områden.

Ambassadens skrivelse av den 11 juli 1983 ankom till utrikesdepartementets arkiv den 15 juli 1983 och delgavs den 19 juli 1983 av departementets handelsavdelning – förutom med en tjänsteman inom avdelningen – med ett antal mottagare utanför departementet. Ambassadör Wollins handbrev, som inkom till utrikesdepartementets arkiv den 18 juli 1983, delgavs den 22 juli 1983 av departementets rättsavdelning med – förutom vissa tjänstemän på rättsavdelningen – bl. a. utrikesministern, t. f. chefen för politiska avdelningen, chefen för första enheten på politiska avdelningen och departementets folkrättssakkunnige.

Svenska invändningar mot att det danska tillkännagivandet inbegrep omtvistade sockelområden framfördes vid flera tillfällen under de svensk-danska överläggningarna under augusti 1983. Det första tillfälle då frågan togs upp från svensk sida var vid ett möte i Köpenhamn den 12 augusti 1983.

Hans Danelius

* Ej med här.

Bilaga B 18

UTRIKESMINISTERN

Kanslichef Robert Söderblom
Konstitutionsutskottet
RIKSDAGEN

På begäran får jag härmed ange bakgrunden till tillkomsten av två artiklar i Svenska Dagbladet 6 och 7 december 1983 och i samband därmed redovisa vilka allmänna handlingar som kommit till användning vid författandet av nämnda artiklar.

Tämligen snart efter mitt tillträde som chef för utrikesdepartementet kunde jag konstatera att hemligstämpat material gång efter annan kom till offentlig kännedom genom massmedia. Detta innebär att tjänstemän i departementet åsidosatt sin skyldighet att iaktta sekretess i fråga om hemligstämpande uppgifter. Det bör i sammanhanget erinras om att departementets personal i samband med sin anställning informerats om innehållet i sekretessbestämmelserna samt avgivit en försäkran om att sådan information erhållits.

Åsidosättande av tystnadsplikten medför allvarliga olägenheter. Den som har viktiga uppgifter att lämna som bör komma till departementets kännedom kan avstå från att lämna sin information av fruktan för att uppgifterna sedan de mottagits av UD trots sekretessbeläggning blir offentliga. Vidareinformationen inom departementet blir sämre av oro för att uppgifter skall spridas utanför UD. Detta leder till att tjänstemän som för sitt arbete behöver ha tillgång till vissa uppgifter riskerar att inte bli tillräckligt informerade. Över huvud taget försämras dokumentationen till förfång både för löpande arbete och för tillgodoseende av framtida behov.

Jag har i olika sammanhang för UD:s personal understrukt vikten av att tystnadsplikten respekteras. Jag har pekat på den skada som kan uppstå med avseende på Sveriges förbindelser med främmande makter samt risken för att departementet inte får tillgång till betydelsefull information. Jag har som chef för departementet ansett det höra till mina uppgifter att värna om utrikesförvaltningens trovärdighet och ställning.

För att ge exempel på offentliggörande av hemliga handlingar i strid med sekretessbestämmelserna vill jag nämna följande. I mars publicerades i DN ett av den tyske förbundsledamoten Egon Bahr skrivet brev till statsministern. Brevet hade från statsrådsberedningen översänts till UD. I juli innehöll Svenska Dagbladet uppgifter som sades härröra ur en inom UD upprättad PM om nordisk kärnvapenfri zon. Uppgifterna var delvis korrekta men av författaren i vissa avseenden feltolkade vilket ledde till tydlig irritation i Finland. I september redovisade Svenska Dagbladet vad olika länder haft för inställning till en kärnvapenfri korridor genom Europa. UD

hade uttryckligen utfäst sig att inte offentliggöra de enskilda ländernas svar. I oktober fastställde regeringen de ståndpunkter som Sverige skulle inta i gränstvist med Danmark. Dagen efter regeringssammanträdet godkände utrikesnämnden regeringens förslag till förhandlingsuppläggning. Två dagar senare, dvs. omedelbart före det att förhandlingar med Danmark skulle återupptas, publicerades den svenska förhandlingsståndpunkten i Svenska Dagbladet.

Mot bakgrunden av upprepade offentliggöranden av sekretessbelagda uppgifter beslöt jag under hösten att hos juridisk expertis efterhöra om möjlighet fanns att på rättslig väg inskrida mot vad som förekommit. Till ledning för min bedömning upprättades av justitiedepartementet "PM angående utrikessekretessen m. m." (underbilaga 1)¹ och inom UD:s rättsavdelning en PM med titeln "Frågor rörande utlämning och offentliggörande av hemliga handlingar" (underbilaga 2).²

Vid sin behandling av den föreliggande frågan har författarna till de två promemoriorna visserligen valt att utforma sin framställning något olika men deras resonemang ledde likväl till samma resultat, nämligen att åtal för otillåtet offentliggörande finge anses uteslutet. Visserligen hade utrikessekretessen åsidosatts men den som var ansvarig härför kunde å andra sidan stödja sig på tryckfrihetsförordningens vidsträckta meddelarfrihet. Det står envar fritt att, i alla de fall då inte annat är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Ett villkor är att meddelaren lämnar uppgifterna i detta syfte till någon i en viss i TF bestämd krets av mottagare, t. ex. en utgivare, en redaktion eller en författare till en tidningsartikel. Att det i föreliggande fall var fråga om att de hemliga handlingarna lämnats ut för offentliggörande i tryckt skrift lär inte kunna bestridas. Det är ju genom publiceringen som det upptäckts att hemligt material lämnats ut.

Vid min allmänna bedömning av vilka möjligheter som står till buds för att förhindra fortsatt åsidosättande av utrikessekretessen har jag kommit till följande resultat.

Tryckfrihetsförordningen ger på goda grunder ett starkt skydd för den som lämnar ut handlingar eller uppgifter när syftet med utlämnandet är offentliggörande i tryckt skrift. Att försöka på ena eller andra sättet inskrida i det enskilda fallet om det så endast gällde att fastställa vem som är ansvarig för utlämnandet och under vilka omständigheter detta skett förefaller mig strida mot tryckfrihetsförordningens anda och bokstav om det inte är fråga om så allvarliga handlingar som lagstiftaren exemplifierat med högförräderi och dylikt.

Sedan jag sålunda kunnat konstatera att allmänna uppmaningar till departementets personal att iaktta tystnadsplikten inte givit åsyftat resultat och sedan det klargjorts att förutsättningar saknats för någon form av rättslig

¹ Se bilaga B 19.

² Se bilaga B 20.

sanktion beslöt jag att genom en artikel i dagspressen fästa uppmärksamheten vid det problem som alldeles obestridligt föreligger. För att ge önskad konkretion åt min framställning valde jag att presentera två exempel. Det ena var offentliggörandet av svaren på korridorinitiativet och det andra offentliggörandet av förhandlingsståndpunkten i gränstvisterna med Danmark. Överensstämmelsen mellan UD:s handlingar och artiklarna föreföll mig i och för sig övertygande men för att om möjligt undvika att en diskussion skulle uppstå om huruvida det verkligen var UD:s material som låg till grund för artiklarna, beslöt jag att be professor Allén som är expert på språkvetenskaplig databehandling att göra en jämförelse mellan UD:s material och artiklarna. Professor Alléns granskning ledde till slutsatsen att artikelförfattaren med största sannolikhet haft tillgång till UD:s hemligstämpade material.

Urvalet av material som lades till grund för jämförelsen mellan UD:s material och artiklarna skedde med utgångspunkt från att endast sådant material skulle användas vars offentliggörande skulle kunna ske utan att Sveriges förbindelser med annan stat skulle kunna skadas.

Då jag i departementet påtalat det allvarliga i att hemligt material blivit publicerat har emellanåt framkastats den tanken att det inte skulle vara UD-personal som röjde sekretessen utan att detta i stället skulle kunna ske av ledamöter i utrikesutskottet eller utrikesnämnden till vilka hemliga handlingar i stor utsträckning sänds ut. Av detta skäl valde jag att jämföra artikeln om den svenska inställningen i gränskonflikten med dels inom UD upprättade handlingar och dels de muntliga redogörelser som enligt utrikesnämndens protokoll lämnats nämndens ledamöter av mig själv och departementets rättschef.

Jämförelsen gav vid handen att artikeln innehöll ett stort antal uppgifter i fråga om detaljer som inte redovisats vid den muntliga föredragningen i utrikesnämnden. Därmed kunde tanken avskrivas att mer restriktivt pröva utsändningen av material till utrikesnämndens ledamöter.

Professor Allén och jag diskuterade på vilket sätt vårt arbete skulle redovisas i pressen. I första hand hade vi att ta ställning till om jag ensam skulle skriva en artikel, om vi skulle gemensamt skriva en eller om vi skulle skriva varsin artikel. Vårt beslut blev att professor Allén i en egen artikel skulle redovisa den språkliga överensstämmelsen mellan UD:s hemliga handlingar och artiklarna medan jag i en annan artikel skulle göra en allmän kommentar.

Vad så gäller frågan om ersättning för sin del i arbetet har professor Allén inte framställt sådana anspråk. Jag utgår från att han fått honorar för sin artikel i Svenska Dagbladet. För att undvika onödiga kostnader har mina och professor Alléns sammanträden skett vid tillfällen då professor Allén varit i Stockholm för att delta i Svenska Akademiens sammanträden. Själva datakörningen för jämförelse av texter kan eventuellt komma debiteras särskilt.

De handlingar som jag och professor Allén använt för våra artiklar utgörs av:

1. "Svaren på den svenska korridorsonderingen", en sammanställning från utrikesdepartementets politiska avdelning.
2. Sammanfattning av läget i de svensk-danska gränsförhandlingarna. PM 1983-10-10.
3. Utrikesministerns och rättschefens föredragningar vid utrikesnämndens sammanträde den 21 oktober 1983.

Stockholm den 6 februari 1984

Lennart Bodström

Ju

1983-10-10

L6

Dahlblöf

PM angående utrikessekretessen m. m.

Bestämmelserna i sekretesslagen (SkrL) avser förbud mot att röja hemliga uppgifter, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt, t. ex. genom meddelande i ett brev (1 kap. 1 § andra stycket SkrL).

Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter gäller för den myndighet där uppgifterna är sekretessbelagda. Förbudet gäller också för personer som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten har fått kännedom om uppgifterna (1 kap. 6 § SkrL).

Den som röjer uppgift som han är skyldig att hemlighålla eller utnyttjar sådan hemlig uppgift olovligen kan dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Begås gärningen av oaktsamhet är straffet böter. I ringa fall skall straffansvar inte uträknas (jfr. 20 kap. 3 § brottsbalken).

Sekretess gäller bl. a. hos regeringen för uppgifter som angår Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet (2 kap. 1 § första stycket SkrL).

Med Sveriges förbindelser avses inte bara uppgifter om de utrikespolitiska förbindelserna utan också handelsförbindelser, kulturella förbindelser m. m. Det måste emellertid röra sig om förbindelser på nationell nivå (jfr. prop. 1979/80:2, Del A, s. 130).

Bestämmelsen är, som nyss nämnts, också tillämplig på uppgifter i övrigt som rör annan stat. Här ställs inte några krav på att det skall röra sig om uppgifter med direkt anknytning till Sveriges förbindelser. En annan sak är att utrymmet för sekretess för dylika uppgifter är starkt begränsat med hänsyn till det krav på skada för Sverige som är en förutsättning för sekretessen.

Utrikessekretessen gäller med ett s. k. omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för sekretess. För att uppgifterna skall få lämnas ut måste det stå klart att uppgifterna kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt kan skada landet.

Samtidigt bör man notera att det skadebegrepp som förekommer i bestämmelsen enligt förarbeten (prop. 1979/80:2, Del A, s. 131) inte bör ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada skall anses föreligga. Att mindre, tillfälliga störningar eller

irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgiften lämnas ut bör således inte leda till sekretess i alla situationer.

Även om utrikessekretess gäller för uppgifter i en allmän handling kan det under vissa förutsättningar vara möjligt att lämna ut uppgifterna med stöd av den s. k. meddelarfriheten. Med meddelarfrihet avses de regler i tryckfrihetsförordningen (TF) som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter till något mediaföretag i syfte att få uppgifterna publicerade.

Det står envar fritt att, i alla de fall då inte annat är föreskrivet i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Ett villkor är att meddelaren lämnar uppgifterna i detta syfte till någon i en viss i TF bestämd krets av mottagare, t. ex. en utgivare, en redaktion eller en författare till en tidningsartikel (1 kap. 1 § tredje stycket TF).

Har meddelaren haft något annat syfte med uppgiftslämnandet än publicering gäller inte meddelarfriheten. Meddelaren kan alltså då straffas för brott mot tystnadsplikt.

Det finns också andra situationer där meddelarfrihet inte gäller och ett röjande av hemliga uppgifter kan medföra straffansvar. Ett sådant fall är om någon uppsåtligt lämnar ut en hemlig allmän handling. Ett annat fall är om någon uppsåtligt åsidosätter de tystnadsplikter som tar över meddelarfriheten enligt 16 kap. SekrL (jfr. 7 kap. 3 § första stycket 2 och 3 TF).

Lägg alltså märke till att ett uppsåtligt åsidosättande av en sekretessbestämmelse genom att en hemlig allmän handling lämnas ut i princip alltid är straffbart även om det sker i publiceringssyfte. Däremot är ett uppsåtligt åsidosättande av en sekretessbestämmelse genom att uppgifter ur en hemlig allmän handling lämnas ut muntligen straffbart bara i vissa fall, bl. a. i de fall tystnadsplikten tar över meddelarfriheten enligt 16 kap. SekrL.

I förbigående kan nämnas att en ansvarig utgivare under vissa förutsättningar kan komma att dömas för otillåtet yttrande (7 kap. 4 § TF) eller otillåtet offentliggörande (7 kap. 5 § TF). Möjligheterna att utkräva ansvar är emellertid mycket begränsade eftersom i princip endast den är gärningsman som är underkastad tystnadsplikt enligt lag eller enligt särskilt förordnande eller förbehåll (jfr. 20 kap. 3 § brottsbalken).

Meddelarfriheten gäller, som nyss nämnts, i princip även beträffande uppgifter som omfattas av utrikessekretessen. Bara i de fall då ett röjande av uppgifter kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt är meddelarfriheten utesluten (16 kap. 1 § första stycket 3 SekrL).

Det kan enligt förarbetena (prop. 1979/80:2, Del A, s. 368) endast i undantagsfall hävdas att brott mot utrikessekretessen verkligen medför fara för rikets säkerhet. Vid tillämpningen av det andra skaderekvisitet – annars skada landet allvarligt – får den allmänna grundsatsen att presumptionen är för meddelarfrihet vara vägledande enligt den dåvarande departementschefen. Denna frihet upphör därför bara i de fall då ett röjande kan medföra särskilt

allvarliga effekter. Som exempel nämner föredraganden att det uppstår risk för att landet hamnar i underläge vid en för landets förhållanden betydelsefull förhandling eller risk för en åtaglig försämring av landets relationer med en annan stat, med vilken landet i övrigt har betydelsefulla förbindelser.

Reglerna om undantag från meddelarfriheten har betydelse också för det tryckfrihetsrättsliga anonymitetsskyddet. Anonymitetsskyddet innebär bl. a. att en meddelare i princip har rätt att vara anonym (3 kap. 1 § TF). Det innebär t. ex. att den som är verksam inom ett tidningsföretag inte får röja det han fått veta om vem som är meddelare (3 kap. 3 § TF).

Denna rätt att vara anonym gäller emellertid inte utan undantag. Anonymitetsskyddet gäller t. ex. inte vid uppsåtligt utlämnande av en hemlig allmän handling eller ett uppsåtligt brott mot någon av de tystnadsplikter som enligt 16 kap. SekrL tar över meddelarfriheten. Här är dock undantaget från anonymitetsskyddet begränsat så att t. ex. en journalist bara får svara på frågan om den som är tilltalad i ett brottmål eller skäligen misstänkt under en förundersökning för brottet är den person som har lämnat meddelandet (3 kap. 3 § första stycket 4 TF).

Man bör också lägga märke till att myndigheter och andra allmänna organ i princip inte får efterforska vem som är meddelare. Vad som förbjuds är enligt förarbetena (prop. 1975/76:204 s. 145) att en myndighet med anledning av publicering i en tryckt skrift eller efter att ha fått kännedom om ett meddelande som har lämnats för publicering försöker utröna vem som står bakom som meddelare när denne inte framträder öppet.

En myndighet får dock försöka utröna ursprunget till ett meddelande i vissa fall, nämligen i den mån det behövs för åtal eller annat ingripande som inte står i strid med TF. Härmed avses enligt dåvarande departementschefen i första hand de fall då brott kan beivras med stöd av 7 kap. 3 § TF.

I de fall där efterforskning får förekomma skall den i 3 kap. 3 § TF angivna tystnadsplikten för journalister m. fl. iakttas (3 kap. 4 § TF).

Huruvida ingripande mot en meddelare kan komma i fråga får enligt föredraganden bedömas med ledning av innehållet i skriften och vad som är känt om det meddelande som kan ha lämnats för publicering i skriften. Hur man skall se på sådana situationer då materialet är otillräckligt för att bedöma om det finns grund för åtal eller annat ingripande är inte helt klart. Att det kan vara ovisst om meddelaren har haft det för strabbarhet erforderliga uppsåtet, t. ex. vid en överträdelse av en kvalificerad tystnadsplikt (16 kap. SekrL), hindrar i vart fall inte att utredning görs om meddelarens identitet.

Av doktrinen (Carl W. Nisser, Tryckfrihet och annan yttrandefrihet, s. 53 f.) framgår att endast om uppgiftslämnaren har gjort något åtalbart kan efterforskning äga rum, t. ex. om utlämnandet av uppgifterna innebär sådant brott mot tystnadsplikten som är straffbart eller om man har anledning att tro att uppgifterna kommer från en hemlig handling som har lämnats ut.

Som exempel nämns att om det inom en myndighet har förekommit en

läcka, som ger anledning till misstanke om brott mot tystnadsplikt och som återspeglats i en tidningsartikel, kan myndigheten göra efterforskningar och alltså bryta anonymiteten om myndigheten bedömer att läckan har medfört fara för rikets säkerhet. Skulle domstolen sedan finna att någon sådan fara inte har förekommit skall meddelaren frikännas. Något brott har då inte förekommit men ändå har anonymiteten brutits. Detta anser författaren vara en brist i systemet. Samtidigt pekar han på att myndigheten inte får starta efterforskning utan att ha skäl för sin bedömning att det föreläggat en sådan fara.

För efterforskning i strid med 3 kap. 4 § TF dömdes till böter eller fängelse i högst ett år (3 kap. 5 § andra stycket TF).

UTRIKESDEPARTEMENTET

PROMEMORIA

Rättsavdelningen

Rättschefen Danelius

1983-10-10

Frågor rörande utlämning och offentliggörande av hemliga handlingar**a) Meddelarfriheten**

En viktig princip i tryckfrihetsförordningen (TF) är att envar skall ha rätt att lämna en tidning uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tidningen. Denna *meddelarfrihet* regleras i 1 kap. 1 § tredje stycket TF och omfattar även uppgifter som annars är sekretessbelagda.

Meddelarfriheten är emellertid inte untantagslös. Av 7:3 TF framgår att ansvar kan inträda för den som genom att lämna ett meddelande till en tidning gör sig skyldig till

1. högförräderi, uppror, landsförräderi, landsvek, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott,

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig, eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

Av punkt 2 framgår att det alltså utgör ett brott att till en tidning *utlämna en sekretessbelagd handling*, medan det i allmänhet är straffritt att lämna tidningen muntliga uppgifter ur samma handling.

Av punkt 3 framgår att brott mot tystnadsplikt genom lämnande av sekretessbelagda uppgifter till pressen är straffbart bara i särskilt angivna fall. Såvitt gäller utrikessekretessen är enligt 16:1 sekretesslagen meddelarfriheten utesluten endast i fall då röjande av uppgifter kan antas *sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt*. Hur detta skall tolkas framgår bl. a. av följande uttalande ur kommentaren till sekretesslagen (Corell-Egerstedt-Heuman-Regner, Sekretesslagen, s. 98-99):

”Beträffande tillämpningen av det skaderekvisit som används i fråga om meddelarfriheten kan det enligt vad departementschefen uttalade (prop. s. 368) endast i undantagsfall hävdas att ett brott mot utrikessekretessen verkligen medför fara för rikets säkerhet. Vid tillämpningen av det andra skaderekvisitet, ”annars skada landet allvarligt”, får den allmänna grundsatsen att presumtionen är för meddelarfrihet vara vägledande. Denna frihet upphör därför bara i de fall då röjande kan medföra särskilt allvarliga effekter. Som exempel kan nämnas att det uppstår risk att landet hamnar i

underläge vid en för landets förhållanden betydelsefull förhandling eller risk för en påtaglig försämring av landets relationer med en stat, med vilken landet i övrigt har betydelsefulla förbindelser”.

Meddelarfriheten kompletteras i TF med regler om anonymitetsskydd för den som lämnat ett meddelande till pressen. Enligt 3:4 TF får myndighet eller annat allmänt organ inte efterforska vem som lämnat sådant meddelande annat än när detta erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som inte står i strid med TF. Detta betyder alltså att en utredning kan igångsättas om det förefaller sannolikt att en tjänsteman lämnat ut en sekretessbelagd handling eller gjort sig skyldig till annat brott som avses i 7:3 TF.

Det bör emellertid framhållas att det – även i fall då en tidning publicerar mycket detaljrika uppgifter ur en hemlig handling – ofta kan vara svårt att påvisa att själva handlingen har utlämnats. Det kan ju i stället vara så, att en tjänsteman muntligt har lämnat detaljerade uppgifter till en tidning om vad handlingen innehåller, vilket i allmänhet inte är straffbart.

b) *Pressens frihet*

Även om uppgifter som publiceras i pressen är sekretessbelagda, skyddas publiceringen i allmänhet av tryckfriheten. Undantagsvis kan dock sådan publicering komma i strid med 7:4 TF, som i tolv punkter anger vilka brott som kan straffas även när de begås genom framställning i tryckt skrift.

Av större intresse i detta sammanhang är emellertid 7:5 TF, som har följande lydelse:

”Såsom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift skall anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar:

1. offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet;

2. uppsåtligt offentliggörande av allmän handling, som ej är tillgänglig för envar;

3. röjande av uppgift, varigenom den som enligt 8 kap. svarar för skriften uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen.”

I punkt 1 åsyftas brott mot rikets säkerhet vilka närmare anges i 19 kap. brottsbalken (högförräderi, krigsanstiftan etc.).

I fråga om punkt 2 framgår av ovannämnda lagkommentar att denna punkt inte är tillämplig på det fallet att en tidning publicerar en hemlig handling som har kommit i tidningens besittning. Följande uttalande (lagkommentaren s. 367) är belysande:

”Gärningsman kan endast den vara som har ålagts ett förbud att offentliggöra handlingen. Liksom enligt TF 7:4 gäller enligt 7:5 ett krav på dubbel straffbarhet: gärningen skall vara kriminaliserad i vanlig lag utöver det att TF medger att gärningen bestraffas. När det är fråga om ett offentliggörande av en hemlig handling kan det därför vara fråga om

antingen en offentlig funktionär som åsidosätter någon av de sekretessbestämmelser i sekretesslagen som han skall iakttä eller en enskild person som bryter mot ett förbehåll som har meddelats honom enligt SekrL 14:9 eller 10 när handlingen lämnades ut till honom. I båda fallen är gärningen kriminaliserad i BrB 20:3 st. 1. Är det däremot t. ex. en utgivare av en tidning som publicerar en hemlig handling som har kommit i tidningens besittning, finns det ingen bestämmelse i vanlig lag som innebär att gärningen är straffbar. Tanken på en sådan kriminalisering har visserligen diskuterats men har avvisats (se prop. 1975/76:204 s. 173 och prop. 1979/80:2 del A s. 403). Utgivaren kan emellertid bli bestraffad med stöd av någon annan bestämmelse i TF 7:4 eller 5, t. ex. om det är fråga om ett otillåtet yttrande som innefattar förtal (7:4 p. 9) eller ett otillåtet offentliggörande som innefattar obehörig befattning med hemlig uppgift (7:5 p. 1)."

Punkt 3 saknar intresse i nu förevarande sammanhang.

c) *Konklusioner*

När det gäller publiceringen i en tidning av olika länders reaktioner på det s. k. korridorförslaget kan alltså rättsläget sammanfattas på följande sätt.

1. Om det finns anledning tro att någon tjänsteman har till tidningen överlämnat en hemlig handling (och inte bara uppgifter ur denna), finns inget lagligt hinder mot efterforskningar av vem den skyldige är. Det kan dock komma att visa sig utomordentligt svårt att bevisa att det verkligen är en handling som överlämnats och inte bara uppgifter ur en sådan handling. I det senare fallet är det nämligen knappast fråga om en straffbar handling.

2. Någon möjlighet att med framgång ingripa mot tidningen torde inte finnas.

Hans Danelius

STATSRÅDSBEREDNINGEN

1984-01-24

PM angående Ove Rainers avgång som justitieminister och utnämning till justitieråd m. m.**Rainers avgång som justitieminister**

Den 1 och 2 november 1983 innehöll Aftonbladet artiklar om att Ove Rainer på 1981 års inkomst (ca 2,4 milj. kr.) betalat endast ca 10 % i skatt.

Rainer lämnade i samband härmed vissa uppgifter till Expressen, AB och TT om sina ekonomiska förhållanden.

Statsministern bad den 2 november statssekreteraren Ulf Larsson ta reda på de närmare omständigheterna kring uppgifterna i AB-artikeln. Larsson redovisade senare denna dag följande från ett samtal med Rainer, varvid även statssekreteraren Harald Fälth och informationssekreteraren Sverker Lindström deltog (enligt uppteckning).

Rainer hade fått ett större innehav av börsnoterade aktier genom arv i två omgångar, först genom fadern, därefter genom en annan släkting. Antalet arvingar upplevdes av UL vara rätt få. OR ville inte, med hänsyn till sin ställning som postchef, inneha dessa aktier utan sålde dem. Då uppstod en skattepliktig reavinst på 2 miljoner; reellt kan vinsten ha varit högre. Värdet på de sålda aktierna uppges av OR till 12 milj. kr. Köpare: Aritmos. OR köpte räntebärande statsobligationer för 14–15 milj. kr. Beloppets storlek förklarades av OR så att han då trodde sig skola få mer pengar genom ytterligare arv. Förvärvet finansierades genom vinstmedel på aktieförsäljningen och lån i PK-banken. OR fick då betala upplupen ränta på obligationerna, ett belopp som utgjorde ca 2 milj. kr. Detta drogs av i deklarationen för 1981. Numera hade OR sålt statsobligationerna och övergått till premieobligationer. Denna förändring förklarade OR med att premiemarknaden punkterades hösten 81 (80?) men senare repade sig; avkastningen på premierna angavs till ca 6 %. I 1982 års deklaration redovisades lön + reavinst men inga underskottsavdrag, däremot 54 000 i underhållsbidrag till f. d. hustru. Totala inkomster 903 000, varav 350–400 000 från posten; skatt 720 000.

Den 3 november reste Rainer till Gotland och vistades där t. o. m. den 6 november.

Dagens Industri redovisade den 4 november att Rainer sålt ett företag vid namn Kjellberg & Co. Vid samtal 2 november hade Larsson, Fälth och Lindström fått intryck att försäljningen avsåg "lösa" börsnoterade aktier.

Den 6 november ringde statsministern till Rainer för att bl. a. överenskomma om överläggning nästa dag. Vid denna närvarade också rättschefen i

finansdepartementet Kurt Malmgren. Vid tillfället lämnade Rainer en muntlig redovisning av sina skatteaffärer m. m. Statsministern bad honom att göra en skriftlig sammanställning av sina skatteaffärer för att redovisa offentligt, vilket Rainer lovade att göra.

Sent på eftermiddagen den 8 november överlämnade Rainer via sin informationssekreterare sammanställning till statsministern och offentliggjorde den något senare. Bl. a. Malmgren hade dessförinnan haft tillfälle att granska ett utkast. Rainers uttalande bifogas.

Påföljande dag (den 9 november) äger samtal rum vid ett par tillfällen, mellan statsministern och Rainer.

Denna meddelar vid det andra tillfället sin avsikt att begära avsked som justitieminister, vilket statsministern beviljar. Vid den presskonferens som äger rum senare på kvällen uttalar statsministern följande:

Ove Rainer är en lysande skicklig justitieminister. Genom sina gedigna kunskaper och sin varma personlighet betyder han mycket för regeringsarbetet som helhet. Mitt förtroende för honom som justitieminister och som en rejäl och hederlig människa är obrutet.

Jag förstår de personliga skäl som förmått honom att inlämna sin ansökan om avsked. Med stort beklagande kommer denna ansökan att beviljas. Ove Rainer kan vara förvissad om sina regeringskamraters bestående vänskap och förtroende.

Rainers utnämning till och avgång från posten som justitieråd

Dåvarande justitieministern Ove Rainer utnämndes till justitieråd vid regeringssammanträdet den 10 november 1983. Enligt underprotokollet för justitiedepartementet var Anna-Greta Leijon föredragande när utnämningsärendet föredrogs. Huvudprotokollet för regeringssammanträdet upprättas inte förrän statsrådsberedningen har fått in samtliga departements underprotokoll. Det kan dröja flera veckor. Av huvudprotokollet framgår att Ove Rainer inte deltog i beslutet om utnämningen. Inom statsrådsberedningen har efter valet 1982 upprättats en lista över det statsråd som i första hand skall förordnas som ersättare när ett "ordinarie" statsråd har förfall. Av den listan framgår att Anna-Greta Leijon är ersättare för Ove Rainer.

Beredningen av ett ärende om utnämning till justitieråd inleds normalt med att frågan diskuteras inom justitiedepartementet. Diskussionen äger vanligtvis rum mellan justitieministern, statssekreteraren, expeditionschefen och rättscheferna. När justitieministern kommit fram till vilken kandidat han ämnar föra fram redovisar han ärendet och sitt förslag för regeringen. Därefter tillfrågas den tilltänkte. Sedan han eller hon tackat ja anmäls ärendet för högsta domstolen i plenum innan regeringen vid ett regerings-sammanträde fattar beslut om utnämningen. Det föreligger inte någon informations- eller förhandlingsskyldighet om det tilltänkta beslutet gentemot de fackliga organisationerna.

I fråga om handläggningen av Rainers utnämning till justitieråd anförde

statsministern i ett interpellationssvar i riksdagen (den 12 december 1983) följande:

Ulf Adelsohn har frågat mig om jag är villig att ge riksdagen en redogörelse för vilka överväganden som gjordes vid utnämningen av förutvarande justitieministern till justitieråd och ledamot av högsta domstolen och hur beredningen av detta ärende skedde. Likalydande frågor har ställts av Thorbjörn Fälldin och Jan-Erik Wikström.

Det var klart att justitieministern vid sin avgång skulle återgå till ämbetsmannabanan. Regeringen ansåg att han, med hänsyn till hans väl dokumenterade skicklighet och erfarenhet från justitiedepartementet, domstolsväsendet och administrationen, var väl lämpad för tjänsten som ledamot av högsta domstolen. Regeringen bestämde sig på dessa grunder för att utnämna Ove Rainer till justitieråd. Med hänsyn till Ove Rainers pressade personliga situation togs utnämningsbeslutet redan vid regeringssammanträdet den 10 november 1983.

I vanliga fall brukar ett ärende av detta slag även anmälas för högsta domstolen i plenum, innan regeringens beslut fattas. I detta fall underrättades domstolens ordförande före regeringssammanträdet. Med hänsyn till vad jag nyss anfört om behovet att ta ett snabbt beslut ansåg jag att det inte var nödvändigt att följa den sedvanliga beredningsordningen. Vid ett samtal några dagar efter beslutet förklarade jag för domstolens ordförande därvid de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet. Jag omtalade även att regeringen avser att framdeles tillämpa tidigare praxis att före en utnämning anmäla ärendet för domstolen i plenum. Detta meddelande har vidarebefordrats till domstolens övriga ledamöter.

Den 18 november publicerades en rapport av bankinspektionen rörande PK-bankens hantering av de lån som Rainer erhållit. Samma dag publicerade Aftonbladet och Expressen uppgifter om att Rainer genom förvärv av aktier från en schweizisk stiftelse fick full kontroll över företaget Kjellberg & Co vilket möjliggjorde försäljningen till Aritmos. Samma dag erhåller finansministern uppgift om att Rainer i samband med och efter inträdet i regeringen upptagit lån dels i PK-banken, dels genom dess notariatavdelnings försorg. Uppgiften delges bl. a. statsministern.

Rainer meddelar samma dag att han avser att avsäga sig posten som justitieråd.

I anledning av att Rainer på kvällen den 18 november inför massmedia bl. a. hävdade att han för statsministern redovisat de nyssnämnda uppgifterna om det schweiziska aktieförvärvet före sin avgång från justitieministerposten uttalade statsministern följande vid en presskonferens den 19 november:

Regeringen kände inte till aktieaffärerna i Schweiz, inte Ove Rainers fortsatta låneverksamhet under 1982 och 1983, eller att han tagit emot pengar från en okänd givare.

Regeringen anser fortfarande att Ove Rainer är en skicklig ämbetsman, klart kompetent för arbetet som justitieråd och att han såvitt känt inte brutit mot lagen.

Palme och Rainer var överens om att Rainer skulle ge en fullständig redogörelse för sina skatteaffärer, både för regeringen och allmänheten.

Palme litade på att den redogörelse Rainer lämnade var fullständig. I det läget tyckte han inte att bankinspektionens granskning av affären hade med Rainers framtid att göra, utan enbart gällde PK-bankens agerande.

När Ove Rainer avgick som justitieminister var han hårt pressad. Han önskade själv enträget att bli snabbt utsedd till justitieråd, för att komma undan offentligheten. Då beslöt regeringen att ta mänsklig hänsyn och gå Rainer till mötes.

Uttalande av justitieminister Ove Rainer

Min privata ekonomi har ådragit sig stor uppmärksamhet i massmedia. Trots att jag tidigare hävdat att min ekonomi tillhör mitt privatliv vill jag ändå offentligt lämna en redovisning för mina privata ekonomiska förhållanden.

Bakgrunden är i korthet följande.

År 1973 dog min far och jag ärvde vissa aktieposter. Aktierna har under åren stigit i värde.

År 1981 ärvde jag efter en släkting en post aktier i Kjellberg & Co AB, ett förvaltningsbolag med i huvudsak börsnoterade aktier som tillgångar. I det sammanhanget förvärvade jag också återstoden av aktierna i bolaget.

Vid denna tidpunkt var jag generaldirektör i Postverket. Jag ansåg det inte lämpligt att samtidigt vara en betydande aktieägare i flera stora företag. Därför meddelade jag på hösten 1981 PK-banken, som sedan länge skött min kapitalförvaltning, att de skulle sälja såväl aktierna i Kjellberg & Co som övriga aktier. Mina tillgångar skulle i stället placeras i statsobligationer.

En omplacering av detta slag bör helst planeras och genomföras under relativt lång tid. Det visade sig emellertid att försäljningen av Kjellbergaktierna förutsatte en uppgörelse före utgången av 1981.

Avtal träffades i november 1981.

I avvaktan på en mera långsiktig placering av mina tillgångar förvärvade PK-banken före årets slut för min räkning räntebärande statsobligationer. Vid förvärv av sådana obligationer betalas upplupen ränta till säljaren. En sådan ränteutgift är avdragsgill vid taxeringen.

Till det sagda vill jag foga följande beloppsmässiga redovisning.

Den skattepliktiga realisationsvinsten på mina aktieförsäljningar var ca 2 milj. kr., vilket vid en omedelbar beskattning skulle ha medfört en skatt på 1,7 milj. kr.

Köpet av räntebärande statsobligationer omfattade ca 19 milj. kr., varav merparten lånades i bank. Jag hade förväntningar om ett ytterligare stort tillskott till min förmögenhet som jag avsåg att placera i sådana obligationer.

Räntekostnaderna för förvärvet var ca 2 milj. kr. Som nämnts får vid beskattningen en sådan utgift dras av från inkomsterna. När räntan på obligationerna – ca 2 milj. kr. – förföll till betalning året därpå togs dessa upp som inkomst.

Under 1982 byttes de räntebärande obligationerna ut mot premieobligationer.

När jag hösten 1982 inträdde i regeringen träffade jag avtal med PK-banken i vilken jag helt överlät förvaltningen av mina medel till PK-bankens notariatavdelning utan möjlighet för mig att påverka besluten.

Sammanfattningsvis vill jag säga följande.

1. Mina tillgångar har under lång tid förvaltats av PK-banken enligt de principer och metoder som är vedertagna och allmänt tillämpade av bankerna vid detta slag av förvaltning.
2. PK-banken har beskrivit min situation på följande sätt. "Hade den av Ove Rainer själv beordrade försäljningen av aktierna i Kjellberg & Co ej skett hade hans sammanlagda skatteinbetalning blivit väsentligt mindre samtidigt som hans förmögenhet varit avsevärt större än vad som nu blivit fallet."
3. Det kritiserade avdraget på 2 milj. kr. i min deklaration för 1981 har inneburit en uppskjuten beskattning, som är en konsekvens av de regler som gäller i fråga om räntebärande statsobligationer. Sålunda har jag för åren 1981 och 1982 betalat sammanlagt 1 milj. kr. i skatt.
4. Att låna till förvärv av statsobligationer är allmänt förekommande och torde vara en viktig förutsättning för att sådana obligationer skall kunna emitteras i den omfattning som sker.
5. Åtgärderna med mina kapitaltillgångar har på intet sätt påverkat beskattningen av mina tjänsteinkomster.

STATSRÅDSBEREDNINGEN

1984-01-24

Granskning av praxis och eventuellt behov av åtgärder beträffande redovisning av tillträdande statsrådsförmögenhetsinnehav

I anledning av att frågan om statsråds innehav av aktier hade diskuterats i fråga om tidigare regeringsledamöter begärde statsministern vid den överläggning som den nya regeringen höll på Bommersvik den 11–12 oktober 1982 att regeringens ledamöter skulle redovisa sitt innehav av aktier. Den 15 oktober gjorde statsministern följande uttalande:

I samband med regeringsskiftet har det efterlysts en redovisning av de nya regeringsledamöternas aktieinnehav. Regeringen har diskuterat denna fråga, och dess ledamöter har beslutat att meddela offentligt om de äger några aktier, och i så fall i vilken omfattning. Redovisningen återfinns i bifogade uppställning.

För min egen del gäller följande. Vid min fars död 1934 utföll en livförsäkring. För den köptes aktier åt mig. Denna aktiepost har sedan dess i princip förblivit oförändrad. En del aktier har lösts in (t. ex. Götaverken), i andra fall har man utgivit emissioner, några har tillkommit genom arv. Men jag har under dessa 48 år varken köpt eller sålt en enda aktie.

Jag skulle självfallet aldrig låta innehavet av aktier påverka mitt politiska handlande. Misstankar därom är enligt min uppfattning kränkande. Men även sådana misstankar är obehagliga, och det obehaget vill jag inte utsätta mig för. Därför har jag givit säljuppsdrag för samtliga mina aktier.

I anledning av en fråga av Björn Molin (fp) vari denne begärde en redovisning av statsrådets aktieinnehav, hänvisade statsministern i sitt svar (den 26 oktober 1982) till det ovan nämnda uttalandet.

Några uppgifter utöver de om aktieinnehav begärdes ej av regeringens ledamöter.

Statsrådets aktieinnehav

Olof Palme	Inga aktier.
Ingvar Carlsson	Inga aktier.
Lennart Bodström	Inga aktier.
Ove Rainer	En aktie i PK-banken.
Börje Andersson	Inga aktier.
Sten Andersson	Inga aktier.
Curt Boström	Inga aktier.

Kjell-Olof Feldt	72 st Hufvudstaden och 47 st Cardo till ett sammanlagt värde av 37 200 kr.
Lena Hjelm-Wallén	Inga aktier.
Svante Lundkvist	22 aktier à 50 kr. i tidningen Folket. Aktierna kommer att överlämnas som gåva till Sörmlands socialdemokratiska partistrikt.
Anna-Greta Leijon	Inga aktier.
Hans Gustafsson	Aktier till ett ungefärligt värde av 5 000 kr., cirka 40–50 aktier fördelade på 7 eller 8 bolag.
Thage G. Peterson	Inga aktier.
Bo Holmberg	Inga aktier.
Gertrud Sigurdsen	Inga aktier.
Bengt Göransson	Inga aktier.
Anita Gradin	Inga aktier.
Birgitta Dahl	Inga aktier.
Roine Carlsson	Inga aktier.

PM angående gällande regler för utländska förvärv av fast egendom

Enligt i lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m. m. får utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt inte utan tillstånd för varje särskilt fall förvärva fast egendom i Sverige. Från denna regel görs undantag beträffande bl. a. vissa familjerättsliga fång (2 §). Frågor om förvärvstillstånd prövas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (3 §). Förvärvstillstånd skall sökas inom tre månader från det förvärvet skedde (4 §). Om ansökan inte görs inom föreskriven tid och på föreskrivet sätt eller om tillstånd vägras blir förvärvet i regel ogiltigt (7 §).

Förvärvstillstånd skall meddelas, om det inte möter hinder med hänsyn till landets försvar eller säkerhet, egendomens lämplighet för avsett ändamål eller andra allmänna intressen eller med hänsyn till förvärvarens förhållanden (8 § första stycket).

I proposition 1981/82:135 har departementschefen beträffande sistnämnda stadgande i specialmotiveringen uttalat bl. a. följande:

När det gäller rekvisitet *landets försvar eller säkerhet* är avsikten i första hand att förebygga att egendom som är känslig ur försvars- eller säkerhetssynpunkt kommer i utländsk ägo. Hinder mot ett förvärv enligt det ifrågavarande rekvisitet kan i vissa fall också föreligga av det skälet att förvärvet är olämpligt ur säkerhetssynpunkt med tanke på t. ex. att egendomen ligger i anslutning till ett militärt skyddsområde.

Ett förvärv som skall prövas enligt förevarande lag kan avse ett område av en fastighet. Förvärvet är då för sin giltighet beroende av att erforderlig fastighetsbildning kommer till stånd (se 4 kap. 7 § jordabalken). Rekvisitet *egendomens lämplighet för avsett ändamål* tar sikte på sådana förvärv.

Genom rekvisitet *andra allmänna intressen* tillgodoses i första hand det grundläggande syftet med 1916 års lag att skydda våra värdefullaste naturtillgångar mot utländsk exploatering. Ett utländskt förvärv av sådana naturtillgångar får i princip anses strida mot allmänna intressen.

Skyddet omfattar emellertid inte bara rena naturtillgångar utan all fast egendom. Det är alltså möjligt att vägra ett kontrollsobjekt tillstånd att förvärva t. ex. en industrifastighet, om förvärvet är oförenligt med väsentliga inhemskas intressen (jfr avsnitt 2.7.2). En annan sak är att så sällan torde vara fallet.

Med det ifrågavarande rekvisitet markeras också att ett förvärv inte kan tillåtas om det har ett syfte som inte är godtagbart ur allmän synpunkt. Jag tänker här i första hand på förvärv som kan antas ske i spekulationssyfte.

Jag övergår nu till att behandla rekvisitet *förvärvarens förhållanden*.

Enligt 1916 års lag gäller beträffande de ärenden där länsstyrelsen får meddela förvärvstillstånd bl. a. att sådant tillstånd inte får meddelas om hinder möter med hänsyn till förvärvarens "personliga förhållanden". (Länsstyrelsen får endast meddela förvärvstillstånd beträffande fysiska

personer.) Något motivuttalande om vad som med hänsyn till förvärvarens personliga förhållanden skall anses utgöra hinder mot att lämna tillstånd finns inte. I praxis synes beaktas främst kriminalitet men även ekonomiska förhållanden såsom obenägenhet att betala skatt samt erhållen socialhjälp (se prop. 1975:65 s. 32).

Enligt 1916 års lag krävs vidare beträffande flertalet förvärv att en utländsk medborgare har särskild anknytning till Sverige, t. ex. i form av viss tids hemvist här i landet, för att länsstyrelsen skall få meddela förvärvstillstånd.

Rekvisitet förvärvarens förhållanden i den nya lagen äsyftar båda de nu nämnda typerna av omständigheter.

De krav som den nya lagen ställer på förvärvarens förhållanden varierar givetvis med hänsyn till den förvärvade egendomens art och syftet med förvärvet. Rent allmänt gäller att man får ställa större krav på förvärvaren i ifrågavarande hänseenden ju mer betydelsefull den förvärvade egendomen är ur samhällsekonomisk synpunkt.

Enligt 1 § i förordningen (1982:879) om utländska förvärv av fast egendom m. m. skall som regel frågor om förvärvstillstånd prövas av länsstyrelsen. Prövningen skall emellertid ankomma på regeringen

1. om egendomens värde uppenbarligen överstiger 1 000 000 kr. och bolag, stiftelse eller annan förening än sambruksförening är förvärvare eller om förvärv eller överlåtelse av jordbruksfastighet enligt andra föreskrifter skall prövas av regeringen,

2. om ärendet har samband med ett ärende enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenskt företag m. m. och detta ärende skall prövas av regeringen,

3. om ärendet i annat fall kan anses särskilt betydelsefullt från allmän synpunkt.

Om ärendet skall prövas av regeringen skall länsstyrelsen med eget yttrande överlämna handlingarna till regeringen.

Ärenden om förvärvstillstånd som skall avgöras av regeringen handläggs inom bostadsdepartementet.

Enligt uppgifter från UD (protokollet) brukar utländska beskickningars köp av fastigheter handläggas på följande sätt. Vederbörande lands ambasad lämnar till UD en kopia av köpeavtalet eller en kopia av en preliminär uppgörelse om köp och vissa andra handlingar samt gör i en note en anhållan om tillstånd att få förvärva fastigheten. Om UD inte anser att några hinder föreligger för förvärvet överlämnas ärendet tillsammans med ett yttrande från UD till länsstyrelsen som fattar beslutet om förvärvstillstånd. UD:s yttrande undertecknas normalt av protokollchefen.

*Bilaga B 24***PM angående ändrad departementstillhörighet för bibelkommissionen, m. m.***Bibelkommissionen*

Bibelkommissionen (U 1972:7) tillkallades i december 1972 av statsrådet Alva Myrdal, som var föredragande i kyrkofrågor i utbildningsdepartementet. I direktiven erinrades bl. a. om att 1968 års beredning om stat och kyrka i sitt slutbetänkande (SOU 1972:36) Samhälle och trossamfund framhållit att spörsmålet om en bibelöversättning inte enbart kan anses vara en inomkyrklig angelägenhet och att staten har – från allmänskulturella utgångspunkter – ett intresse av att tillse att en användbar bibelöversättning finns tillgänglig.

Föredragande statsrådet uttalade att hon delade den uppfattning som sålunda uttalats av beredningen och förordade att en nyöversättning av Nya testamentet skulle komma till stånd. I enlighet med direktiven fick kommissionen en särskild styrelse med företrädare för politiska partier, kristna trossamfund och kultursektorn samt skolväsendet. Kommittén har genom tilläggsdirektiv 1975 och 1977 erhållit uppdrag att nyöversätta även Gamla testamentet och Gamla testamentets apokryfer. Kommissionen har hittills avgett två betänkanden, nämligen Att översätta apokryferna (Ds U 1977:3) och Bibeln Nya testamentet (SOU 1981:56). Utredningsarbetet pågår i ytterligare minst åtta år.

Departementstillhörighet m. m.

Enligt RF 7 kap. 1 § fördelar regeringen ärendena mellan departementen. Fördelningen mellan departementen beslutas genom departementsförordningen SFS 1963:214, ändrad senast 1982:1177.

Inom regeringskansliet finns en kyrkoenhet. Denna enhet flyttades den 1 juni 1977 till kommundepartementet, numera civildepartementet. Bibelkommissionen kom dock även efter denna överflyttning att höra till utbildningsdepartementet. 1976 beslöt riksdagen efter förslag av regeringen i proposition 1975/76:80 att kostnaderna för bibelkommissionen för tiden t. o. m. den 30 juni 1976 slutligt skulle stanna på kyrkofonden (KrU 1975/76:38, rskr 1975/76:356). De kostnader som uppstått efter den 30 juni 1976 har utgjorts av medel som anvisats över statsbudgeten under utbildningsdepartementets kommittéanslag.

Budgetpropositionen och motion rörande departementstillhörigheten, m. m.

I årets budgetproposition 1983/84:100, bil. 15 Civildepartementet anmälde under punkten A 2 Kommittéer m. m. att bibelkommissionen flyttats från utbildningsdepartementet till civildepartementet och att hälften av kostnaderna för bibelkommissionen bestrids av kyrkofonden. Kyrkofonden

bör senare kompenseras härför. Hänsyn till kyrkofondens kostnader för översättningsarbetet bör tas då nuvarande ramavtal om utgivningen av bibelkommissionens översättningar av bibeln kompletteras med beslut om ersättning för översättningen av Gamla testamentet.

Budgetpropositionen har behandlats av riksdagen. På finansutskottets hemställan (FiU 1983/84:27) har anslag anvisats för Kommittéer i enlighet med förslaget (den 4 april 1984). Under behandlingen förekom debatt om bibelkommissionens departementstillhörighet.

Motion angående bibelkommissionen

I motion 1983/84:1676 av Jan-Erik Wikström (fp) och Karl Boo (c) yrkades

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att kostnaderna för den pågående bibelöversättningen som hittills bör bestridas direkt av statsmedel,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att bibelkommissionen med beaktande av att dess arbete är av stor betydelse rent allmänskulturellt bör kvarstanna inom utbildningsdepartementet.

Kulturutskottet behandlade i sitt betänkande KrU 1983/84:14 bl. a. den aktuella motionen. I vad avser departementstillhörigheten anförde kulturutskottet "att det ankommer på regeringen att avgöra till vilken organisatorisk enhet en kommitté skall tillhöra". Under hänvisning till att kyrkoenheten numera finns inom civildepartementet finner kulturutskottet det naturligt att bibelkommissionen nu flyttades tillbaka till denna. Kulturutskottet anförde vidare:

Det finns i sammanhanget anledning erinra om att det inom kyrkoenheten handläggs inte endast ärenden rörande svenska kyrkan utan även ärenden exempelvis om bidrag som avser de fria trossamfunden. En överflyttning av bibelkommissionen till civildepartementet innebär således inte att bibelöversättningen skall betraktas som en angelägenhet endast för svenska kyrkan. Någon ändring av de direktiv som gäller för bibelkommissionens arbete har inte ifrågasatts. Det finns därför enligt utskottets mening inte fog för farhågor av de slag som framförts i motionen om att de hittillsvarande principerna för arbetet med bibelöversättningen skulle komma att rubbas genom en överflyttning av bibelkommissionen till civildepartementet. Det bör också framhållas att det från allmänskulturella utgångspunkter finns ett lika starkt intresse för staten som tidigare att en användbar bibelöversättning finns tillgänglig.

I en reservation av samtliga borgerliga ledamöter beträffande finansieringen av bibelkommissionen anfördes såvitt avsåg departementstillhörigheten följande:

Utskottet är medvetet om att det ankommer på regeringen att avgöra till vilken organisatorisk enhet en kommitté skall tillhöra. Den aviserade flyttningen av bibelkommissionen från utbildningsdepartementet till civildepartementet har inte motiverats i budgetpropositionen och har väckt

uppmärksamhet på skilda håll. I detta hänseende kan nämnas att Sveriges Frikyrkoråd i skrivelse till statsministern hemställt att kommission får ligga kvar under utbildningsdepartementet och betonat att det förhållandet att översättningsarbetet varit placerat inom ramen för utbildningsdepartementets kulturansvar på ett positivt sätt markerat att bibelkommissionens verksamhet inte är ett avgränsat kyrkligt intresse utan en hela folkets kulturuppgift, som finansieras genom allmänna medel och inte genom medel för särskilda kyrkliga ändamål. Denna aktion liksom andra inslag i den debatt som förts med anledning av förslaget om överflyttningen till annat departement visar att det finns fog för farhågor av de slag som framförts i motionen. Uttalanden av företrädare för regeringskansliet av innehåll att det är mest praktiskt att bibelkommissionens arbete tillhör civildepartementets ansvarsområde har inte gett önskad klarhet vare sig i principfrågan eller när det gäller finansieringen. Regeringens avsikt att flytta över bibelkommissionen till civildepartementet har skapat oro och oklarhet i frågan om hur bibelöversättningsarbetet principiellt skall betraktas och finansieras.

Något särskilt yrkande avgavs inte beträffande departementstillhörigheten.

Riksdagen beslöt efter debatt den 5 april 1984 i enlighet med kulturutskottets hemställan.

Innehållsförteckning

	sida
Sammanfattning av granskningsarbetets inriktning och resultat	1
Utskottets granskning	
1. Utvecklingen av antalet regeringsärenden, m. m.	3
2. Regeringens behandling av riksdagens skrivelser	4
3. Redovisning av riksdagens bemyndiganden i normgivnings- hänseende	5
4. Remisser till lagrådet	6
5. Propositionsavlämnandet	7
6. Utgivningen av Svensk författningssamling	8
7. Diarieföringen i departementen	9
8. Regeringens handläggning av utlänningsärenden	11
9. Medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden	14
10. Regeringens praxis beträffande tillsättningsärenden i förhållande till jämställdhetslagen	20
11. Regeringens handläggning av vissa datafrågor	21
12. Riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA	29
13. Viss utrikespolitisk rapportering	30
14. Gränsdragningsförhandlingar med Danmark	31
15. Språkgranskning av vissa UD-dokument	33
16. Utnämning av statsråd till visst ämbete	34
17. Praxis beträffande redovisning av statsråds förmögenhetsinne- hav, m. m.	36
18. Viss vapenexportfråga	40
19. Regeringens handläggning av koncessioner för vissa kraftled- ningar i östra Svealand	42
20. Övriga frågor	
a) Utländskt fastighetsförvärv	43
b) Regeringens handläggning av verksamheten med ungdomslag med anledning av riksdagens beslut	43
c) Arbetskraft till biståndsprojektet Bai Bang	44
d) Bibelkommissionen	44
e) Uppgiftslämnande till massmedierna	45
Reservationer	47
Särskilda yttranden	53

Utfrågningar i konstitutionsutskottet

Bilagor A 1–A 18

Sida

A 1	Utfrågning av generaldirektör Arne Aldestam och byråchef Ulf Werner, statens förhandlingsråd, den 10 november 1983 angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden	56
A 2	Utfrågning av Tor Nitzelius och Jack Elfving, TCO-S, den 17 november 1983 angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden	65
A 3	Utfrågning av ombudsmännen Alf Karlsson och Gunnar Landegren, Statsanställdas förbund, den 8 december 1983 angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden	73
A 4	Utfrågning av förbundsjurist Thomas Kihlberg och ombudsman Per-Olof Oscarsson, SACO-SR, den 8 december 1983 angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden	76
A 5	Utfrågning av statssekreteraren Claes Örtendahl och rättschefen Lennart Aspegren, civildepartementet, den 19 januari 1984 angående tillämpningen av MBL i regeringsärenden	83
A 6	Utfrågning av generaldirektör Jan Freese och byråchef Nils Rydén, datainspektionen, den 23 februari 1984 angående regeringens praxis i dataärenden	93
A 7	Utfrågning av krigsmaterielinspektören konteramiral Carl Algernon den 23 februari 1984 angående vapenexport till Burma	102
A 8	Utfrågning av statsminister Olof Palme den 6 mars 1984 angående	
	a) gränsdragningsförhandlingar med Danmark	110
	b) praxis beträffande redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav	116
	c) utnämningen av statsråd till visst ämbete	121
	d) Viss utrikespolitisk rapportering och riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA våren 1983	128
A 9	Utfrågning av f. d. statsminister Tage Erlander den 13 mars 1984 angående statsråds förmögenhetsinnehav	143
A 10	Utfrågning av ambassadör Anders Ferm den 13 mars 1984 angående viss utrikespolitisk rapportering	152
A 11	Utfrågning av f. d. statsminister Thorbjörn Fälldin den 15 mars 1984 angående statsråds förmögenhetsinnehav m. m.	160
A 12	Utfrågning av f. d. statsminister Ola Ullsten den 15 mars 1984 angående statsråds förmögenhetsinnehav	171
A 13	Utfrågning av utrikesminister Lennart Bodström den 15 mars 1984 angående	
	a) vissa vapenexportfrågor	175
	b) språkgranskning av vissa UD-dokument	179
	c) viss utrikespolitisk rapportering	186

A 14	Utfrågning av statsrådet Anna-Greta Leijon den 20 mars 1984 angående	
	a) utnämningen av statsråd till visst ämbete	191
	b) regeringens fullföljande av riksdagens beslut om ungdoms- lag	194
A 15	Utfrågning av f. d. handelsminister Björn Molin den 22 mars 1983 angående viss vapenexportfråga (till Burma)	198
A 16	Utfrågning av riksdagsman Carl Bildt den 27 mars 1984 angående hans resa till USA våren 1983	200
A 17	Utfrågning av redaktör Arvid Lagercrantz den 27 mars 1984 angående uppgiftslämnande till massmedia	218
A 18	Utfrågning av generaldirektör Jonas Norrby, civilingenjörerna Torsten Johansson och Gunnar Friström samt sekr. Birgitta Dangården den 26 april 1984 angående regeringens handlägg- ning av vissa koncessionsärenden rörande nya kraftledningar	223

Upprättade promemorior, m. m.

<i>Bilagor B 1–B 24</i>	sida
1 a) Regeringsärenden år 1982	246
b) Regeringsärenden år 1983	247
2. PM angående regeringens behandling av riksdagens skrivelser ..	248
3. PM angående redovisning av riksdagens bemyndiganden	250
4. PM om remisser till lagrådet i 1983 års propositioner	253
Underbilaga 1: Under år 1983 till riksdagen avlämnade proposi- tioner som innehåller lagförslag som har granskats av lagrådet ..	258
Underbilaga 2: Propositioner som innehåller lagförslag med motivering enligt 8 kap. 18 § regeringsformen varför lagrådets yttrande inte inhämtats	261
Underbilaga 3: Propositioner med lagförslag i ämne som avses i 8 kap. 18 § regeringsformen beträffande vilka lagrådets yttrande inte inhämtats och motivering varför så ej skett inte lämnats	265
Underbilaga 4: Förteckning över under 1983 beslutade lagrådsre- mitter som börjat föredras innan remissen överlämnats	266
5. PM angående propositionsavlämnandet under år 1983	267
6. PM angående utgivningen av Svensk författningssamling SFS ..	271
7. PM angående diarieföringen i statsdepartementen	279
Underbilaga 1: PM angående registreringen av allmänna hand- lingar hos departementen	282
Underbilaga 2: Särskilda statsrådsdiarier	298
Underbilaga 3: Regeringsbeslut 1983-03-24	301
8. PM angående regeringens handläggning av utlänningsärenden	302
9. PM angående tillämpningen av medbestämmandelagen i rege- ringsärenden	335

10. PM angående regeringens praxis beträffande tillsättningsärenden i förhållande till jämställdhetslagen	349
11. PM angående handläggningen hos regeringen av ärenden enligt datalagen	359
12. PM från justitiedepartementet beträffande utfrågningen av generaldirektör Jan Freese	383
13. Uttalande av regeringen med anledning av riksdagsledamoten Carl Bildts resa till Förenta staterna	385
14. Redovisning från statsrådsberedningen om Bildtaffären	387
15. Vissa uppgifter av Carl Bildt om USA-resan våren 1983	389
16. Ambassadör Anders Ferm's brev till statsministern angående samtal med Giorgi Arbatov och Mikhail Milstein	394
17. a) PM från UD angående frågan om avgränsning av kontinentalsockeln och fiskezonerna mellan Sverige och Danmark	396
b) PM från UD angående avgränsning av kontinentalsockeln och fiskezonerna mellan Sverige och Danmark	405
18. Redogörelse från utrikesminister Lennart Bodström angående språkgranskningen av vissa UD-dokument	407
19. PM från justitiedepartementet angående utrikessekretessen ...	411
20. PM från UD angående frågor rörande utlämning och offentliggörande av hemliga handlingar	415
21. PM från statsrådsberedningen angående Ove Rainers avgång som justitieminister och utnämning till justitieråd m. m.	418
22. PM från statsrådsberedningen angående granskning av praxis och eventuellt behov av åtgärder beträffande redovisning av tillträdande statsråds förmögenhetsinnehav	428
23. PM angående gällande regler för utländska förvärv av fast egendom	425
24. PM angående ändrad departementstillhörighet för bibelkommissionen, m. m.	427

