



Granskningsbetänkande

Inledning

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Till grund för den granskning som nu redovisas har utskottet haft tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–5.2.2.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal offentliga och slutna utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–17.

Under innevarande riksmöte har utskottet bordlagt en granskningsanmälan. Den gäller Näringsdepartementets hantering av frågan om införande av elprisområden i Sverige. Utskottet avser att redovisa resultatet av den granskningen under nästa riksmöte.

I det följande lämnas först en kort beskrivning av betänkandets disposition och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. Därefter behandlas de olika granskningsärendena i betänkandets huvudavsnitt och sedan följer fem reservationer.

Sammanfattning

Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet har tidigare under innevarande riksmöte på eget initiativ lämnat ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2012/13:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel i vilket vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen m.m. behandlas. I det följande kapitlet behandlas olika frågor som avser handläggningen av vissa regeringsären-

den m.m. Därefter följer ett kapitel om frågor som rör regeringens ansvar för förvaltningen m.m. Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning behandlas i kapitel fyra. I det avslutande kapitlet behandlas vissa frågor rörande militärt samarbete med Saudiarabien. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen m.m.

Utskottet har granskat *regeringens arbete för att nå klimatmålen med hjälp av infrastrukturplanering*. Granskningen visar inte på några formella omständigheter som motiverar någon anmärkning från utskottets sida. Vissa iakttagelser av konstitutionell beskaffenhet görs. Utskottet pekar på de utmaningar som regeringen möter i dess olika grundlagsstadgade roller gentemot riksdagen och myndigheter vid statliga insatser som styrs av uppföljningsbara mål och som präglas av målkonflikter. Utskottet erinrar att det är regeringen som styr riket, i vilket ingår en skyldighet att leda förvaltningen, och regeringen är inför riksdagen ansvarig för hur målkonflikter hanteras vid genomförandet av riksdagens beslut.

Utskottet har vidare granskat *regeringens uppfyllande av Sveriges åtagande i FN:s klimatkonvention*. Utskottet har särskilt uppmärksammat förhållandet mellan den del av konventionen som anger att parterna ska tillhandahålla nya och additionella finansiella resurser och den svenska biståndsbudgeten. Utskottet finner inte att regeringen har agerat i strid med Sveriges folkrättsliga åtaganden, men med hänvisning till frågans betydelse och budgetmässiga konsekvenser bör ett förtydligande övervägas och redovisas för riksdagen i t.ex. budgetpropositionen. *Reservation M, FP, C, KD*

En annan granskning gäller *regeringens samråd med EU-nämnden om EU:s långtidsbudget*. Granskningen, som huvudsakligen har inriktats på perioden fram t.o.m. Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012, ger inte underlag för någon annan slutsats än att informationen och samrådet har skett i enlighet med gällande bestämmelser. När det gäller EU-nämndens s.k. beredningsgrupp anser utskottet att den kan fylla en funktion för kunskapsöverföring och vara ett komplement till informationen och samrådet i EU-nämnden, men den kan aldrig ersätta information till och samråd med EU-nämnden.

Granskningen av *hanteringen av riksdagens utlåtande om en grönbok om moms på e-böcker* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

I granskningen *Regeringens anlitan av privata företag för utredningsuppdrag* uttalar utskottet att det är upp till regeringen att avgöra hur dess utredningar bör bedrivas. Utskottet utgår från att regeringen tar till vara den expertis som finns hos myndigheterna och använder sig av möjlighe-

ten att ge uppdrag till dessa respektive tillsätter kommittéer när så är lämpligt. Det är givetvis angeläget, anser utskottet, att regeringen och Regeringskansliet vid val av utredningsform beaktar kravet i budgetlagen om god hushållning med statens medel. Utskottet anför också att en ordning som låter förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan leda till att de blir allsidigt belysta och att konsekvenserna av dem så långt möjligt blir kända på förhand, oavsett valet av utredningsform.

När det gäller *beredning av besparingar inom försvarets materielförsörjning* konstaterar utskottet att vissa handlingar inte har diarieförts och att uppgifter från Försvarsmakten har tillförts ärendet utan att detta har dokumenterats. Granskningen har inte kunnat fastställa hur dessa uppgifter i alla delar har inhämtats (skriftligt eller muntligt) eller vilka närmare beredningsåtgärder som har förekommit. Utskottet anför att det finns krav på hur allmänna handlingar ska förvaras och de kan inte avlägsnas utan vidare. Vidare är enligt utskottet omsorgsfull dokumentation av uppgifter som inhämtats från myndigheter en nödvändig förutsättning för efterföljande kontroll. Vad gäller beredningen framstår enligt utskottet de tidsfrister som gavs till Försvarsmakten för att kvalitetssäkra och faktagranska konsekvenserna av besparingsförslag som korta. Utskottet betonar vikten av god planering i beredningen av regeringsärenden. Det är enligt utskottet viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande är så väl tilltagna att berörda myndigheter ges en reell möjlighet att överväga förslagen.

En annan granskning gäller *regeringens tillsättande av ett insynsråd*. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till någon anmärkning men utskottet framhåller vikten av att regeringen i möjligaste mån strävar efter att genom planering undvika onödig tidsutdräkt.

Utskottet har vidare granskat *hanteringen av frågor om sekretess och meddelarfrihet i ett ärende inom EU*. Enligt utskottet har framkommit att Finansdepartementet under förhandlingsarbetet om den aktuella direktivbestämmelsen inte fullt ut förutsett konsekvenserna för meddelarfriheten vid ett senare genomförande i svensk lagstiftning. Det är väsentligt, menar utskottet, att regeringen ser till att de som företräder Sverige i förhandlingarna alltid har grundlagsregleringen i åtanke och att det finns tillräcklig kompetens för att kunna bevaka de konstitutionella frågorna.

Beträffande granskningen av *hanteringen av två svenska medborgare som utlämnats från Djibouti till USA* har, anför utskottet, stater enligt folkrätten en rätt att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet, t.ex. för att skydda de egna medborgarna mot godtyckliga frihetsingrepp. Regeringskansliet har till utskottet framhållit att utlämningen av en person från en stat till en annan är en angelägenhet som endast rör dessa två stater. Utskottet framhåller i denna del som sin bedömning att en utlämningsprocess i sig inte innebär att det konsulära uppdraget upphör. Regeringskansliet har vidare uppgett till utskottet att

flera kontakter har tagits med myndigheterna i Djibouti respektive USA i syfte att söka få tillträde till svenskarna och att utföra konsulära uppgifter. I granskningen har inte framgått annat än att regeringen och Utrikesdepartementet har hanterat ärendet i enlighet med de krav som kan ställas.

Granskningen av *regeringens beslut om sekretess för Säkerhetspolisens resultaträkningar* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.

I granskningen *Försäkringskassans handläggning av ärenden om arbetska- deförsäkring* erinrar utskottet om målsättningsstadgandet i regeringsformen om att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och att det ska motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. kön. Det finns skäl att fortsätta arbetet med att undanröja skillnader som beror på att mansdominerade respektive kvinnodominerade yrken bedöms olika. Utskottet konstaterar att sedan flera år har ett antal åtgärder vidtagits i syfte att undanröja osakliga skillnader vid bedömning av arbetsskadeärenden och utskottet finner inte någon anledning att rikta kritik mot socialförsäkringsministern.

När det gäller *AB Svensk Bilprovvnings försäljning av 70 besiktningss- tationer* konstaterar utskottet att regeringen har medverkat till att Bilprov- ningen skulle sälja besiktningssstationerna på ett affärsmässigt sätt.

Granskningarna av *införandet av nya betygssteg i grund- och gymnasie- skolan* och *uppföljningsansvaret av AP-fondernas verksamhet* ger inte anledning till några uttalanden av utskottet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

I granskningen av *utrikesministerns agerande med anledning av Kronofog- demyndighetens ärende om verkställighetsåtgärd mot utländsk egendom i Sverige* gör utskottet bedömningen att orienteringen av myndigheterna om sakens utrikespolitiska betydelse jämlikt 10 kap. 13 § regeringsformen fal- ler under förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Vid en sådan orientering måste således en viss återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämp- ning av lag. Om avsikten är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reg- lerna i 12 kap. 2 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitu- tionella utgångspunkter. Samtidigt faller det, menar utskottet, inom ramen för orientering av myndigheten att utrikesministern eller Utrikesdepartemen- tet i förekommande fall uttalar sin bedömning av om Sveriges förhållande till en annan stat eller till en mellanstatlig organisation skulle påverkas av det aktuella ärendet. I dessa orienteringar finns det vidare en viss marginal för utrikesministern eller Utrikesdepartementet att lämna sin bedömning av en aktuell sakfråga. I sammanhanget understryker utskottet betydelsen av att innebörden av 12 kap. 2 § regeringsformen framgår av orienteringen till myndigheten och att bedömningen presenteras på ett sådant sätt att det

klart framgår att det inte är fråga om direktiv till myndigheten. I den aktuella granskningen har det inte framkommit något i övrigt som ger anledning till något uttalande av utskottet.

Vidare har utskottet granskat *Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar m.m.* Utskottet anför att alla som begär ut allmänna handlingar ska behandlas lika, vilket följer av den s.k. likhetsgrundsatsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, och att det kan starkt ifrågasättas om en myndighet under pågående beredning på eget initiativ lämnar ut en begärd handling – eller uppgifter ur den – till andra än den som har begärt ut den. Utskottet konstaterar att Näringsdepartementets agerande har varit felaktigt. Det går inte utesluta att departementet agerade för att få ut sin version först och det skedde på ett sätt som missgynnade den journalist som hade begärt ut handlingen. Näringsministern är ytterst ansvarig för hur ärendet hanterades. Vidare anför utskottet att statsministern bär ett övergripande ansvar för att Regeringskansliet som helhet har den organisation och de rutiner som krävs för att tryckfrihetsordningens regler om handlingsutlämnande ska kunna efterlevas. Regeringskansliets organisation bedöms inte vara anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen och utskottet förutsätter att man inom Regeringskansliet påskyndar det förbättringsarbete som har inletts. Utskottet ser även anledning att framhålla vikten av en god offentlighetsstruktur. Avslutningsvis framhåller utskottet att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att de uppgifter som lämnas är riktiga och ger en rättvisande bild och att väsentliga fakta inte utelämnas. Utskottet ser kritiskt på att Näringsministern lämnat felaktiga uppgifter till utskottet under utfrågningen. Inte heller JO, noterar utskottet, synes ha fått fullständig information. Om uppgifter som lämnas är oriktiga, missvisande eller ofullständiga undergrävs den konstitutionella kontrollen, anser utskottet.

Reservation M, FP, C, KD

En annan granskning gäller den *nuvarande landsbygdsministrerns styrning av Skogsstyrelsen*. Utskottet konstaterar att det råder olika meningar om huruvida ministern har avrått generaldirektören från att delta i en konferens. Utskottet framhåller vikten av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet, vilka dock av hänsyn till risken för ministerstyre bör vara inriktade på information och inte på styrning. Något utrymme för en enskild minister att ge direktiv till en myndighetschef om dennes deltagande i en konferens finns inte. När det gäller det aktuella telefonsamtalet hänvisar utskottet till behovet av viss försiktighet.

Reservation MP, SD, V

I granskningen *Brev från kulturministern till Skånes landshövding* anför utskottet att det framstår som klart att kulturministrerns avsikt inte var att försöka påverka länsstyrelsen. Det finns emellertid utrymme för en ökad tydlighet från kulturministrerns sida i fråga om åtskillnad mellan privat agerande och agerande i tjänst. Den opinionsyttring som ärendet gäller har, konstaterar utskottet, hanterats enligt en annan ordning än den ordinarie.

Utskottet framhåller att alla inkommande brev och skrivelser med samma typ av innehåll självklart bör behandlas på ett likartat sätt, oavsett vem som är avsändare. I den mån det saknas rutiner för att uppfylla krav på en sådan hantering förutsätter utskottet att sådana införs.

Vissa frågor rörande militärt samarbete med Saudiarabien

Utskottet har granskat *regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien*. Enligt utskottet har det sedan åtminstone våren 2009 funnits information i Regeringskansliet om förekomsten av bolaget SSTI och dess roll i projektet. Något som styrker att någon i regeringen eller Regeringskansliet har varit delaktig i eller godkänt beslutet om bolagsmedverkan samt bildandet och finansieringen av SSTI har dock inte framkommit. I regeringens funktion att styra riket ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet anser att granskningen har visat ett antal omständigheter som gett den dåvarande försvarsministern särskild anledning att följa och informera sig om ärendets fortsatta handläggning inom Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), men försvarsministern träffade aldrig generaldirektören för att diskutera ärendet. Försvarsdepartementet var 2007 initialt skeptiskt till projektet och ISP meddelade underhand att den tänkta utformningen av projektet inte skulle få tillstånd. Trots denna tveksamhet resulterade ärendet i ett regeringsbeslut som bemyndigade FOI att ingå ett avtal med Saudiarabien. Att statssekreteraren i Försvarsdepartementet reste till Riyadh för att träffa den saudiske vice försvarsministern våren 2008 i syfte att försöka finna en väg framåt, att ärendet har varit föremål för diskussioner och förhandling i Statsrådsberedningens samordningskansli och att statssekreteraren informerat både försvarsministern och statsministerns statssekreterare om vissa delar av händelseutvecklingen i ärendet förstärker bilden av att frågan upplevdes som både betydelsefull och känslig. Enligt utskottet har de förväntningar som fanns på att lösa situationen överförts på de inblandade myndigheterna, som har fått information om frågans politiska känslighet och instruktioner att lösa problemet. Trots att upplägget med ett bolag med tydlig koppling till FOI så uppenbart skulle lösa det dilemma som fanns uppges bolaget och dess starka koppling till myndigheten ha varit okända för Regeringskansliet. Inte heller när FOI ett år efter det kritiska läget inkommer med en hemställan om ett bemyndigande som informerar om SSTI och bolagets roll i projektet säger man sig i den dåvarande politiska ledningen vara informerad om upplägget. Mot bakgrund av ärendets känslighet och vikten av att hitta en lösning framstår det som särskilt angeläget för departementet att hålla sig underrättat om utvecklingen av ärendet och följa verksamheten i myndigheten. I stället har Försvarsdepartementet skjutit ifrån sig frågan om den fortsatta händelseutvecklingen i kontakterna mellan FOI och de saudiska motparterna. Enligt utskottet är de brister som har kunnat

konstateras i granskningen av allvarligt slag som i förlängningen har lett till skada för rikets internationella relationer. Utskottet uppmärksammar även hanteringen av vissa handlingar. I ett fall anser utskottet att det varit fråga om ett anmärkningsvärt åsidosättande av offentlighetsprincipens bestämmelser, och utskottet förutsätter att nödvändiga åtgärder vidtas inom Regeringskansliet för att en sådan felaktig hantering inte upprepas. *Reservation M, FP, C, KD*

Slutligen har utskottet granskat den *förra regeringens beredning av militärt samarbetsavtal med Saudiarabien*. Utskottet anför att samförståndsavtalet redan har varit föremål för granskning och vad som nu framkommit ger inte anledning till något nytt uttalande. *Reservation M, FP, C, KD*

Innehållsförteckning

Inledning	1
Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	11
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen m.m.	12
1.1 Regeringens arbete för att nå klimatmålen med hjälp av infrastrukturplanering	12
Ärendet	12
Utredning i ärendet	12
Utskottets ställningstagande	29
1.2 Fråga om regeringens uppfyllande av Sveriges åtagande i FN:s klimatkonvention	29
Ärendet	29
Utredning i ärendet	30
Utskottets ställningstagande	41
1.3 Regeringens samråd med EU-nämnden om EU:s långtidsbudget	41
Ärendet	41
Utredning i ärendet	43
Utskottets ställningstagande	73
1.4 Hanteringen av riksdagens utlåtande om en grönbok om moms på e-böcker	74
Ärendet	74
Bakgrund	75
Gällande ordning	79
Utskottets ställningstagande	80
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.	81
2.1 Regeringens anlåtande av privata företag för utredningsuppdrag	81
Ärendet	81
Utredning i ärendet	82
Utskottets ställningstagande	92
2.2 Beredning av besparingar inom försvarets materielförsörjning	92
Ärendet	92
Utredning i ärendet	93
Utskottets ställningstagande	113
2.3 Regeringens tillsättande av ett insynsråd	115
Ärendet	115
Utredning i ärendet	115
Utskottets ställningstagande	118
2.4 Regeringens beslut om sekretess för Säkerhetspolisens resultaträkningar	118
Ärendet	118
Utredning i ärendet	119
Utskottets ställningstagande	124
2.5 Hantering av frågor om sekretess och meddelarfrihet i ett ärende inom EU	125
Ärendet	125

Utredning i ärendet	125
Utskottets ställningstagande	140
2.6 Hantering av två svenska medborgare som utlämnats från Djibouti till USA	140
Ärendet	140
Utredning i ärendet	141
Utskottets ställningstagande	152
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.	153
3.1 Försäkringskassans handläggning av ärenden om arbetskadeförsäkring	153
Ärendet	153
Utredning i ärendet	154
Utskottets ställningstagande	166
3.2 Införandet av nya betygssteg i grund- och gymnasieskolan	166
Ärendet	166
Utredning i ärendet	167
Utskottets ställningstagande	175
3.3 Uppföljningsansvaret av AP-fondernas verksamhet	175
Ärendet	175
Utredning i ärendet	176
Utskottets ställningstagande	185
3.4 AB Svensk Bilprovvnings försäljning av 70 besiktningstationer	186
Ärendet	186
Utredning i ärendet	187
Utskottets ställningstagande	202
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning	204
4.1 Utrikesministerns agerande med anledning av Kronofogdemyndighetens ärende om verkställighetsåtgärd mot utländsk egendom i Sverige	204
Ärendet	204
Utredning i ärendet	204
Utskottets ställningstagande	218
4.2 Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar m.m.	219
Ärendet	219
Utredning i ärendet	220
Utskottets ställningstagande	244
4.3 Fråga om nuvarande landsbygdsministerns styrning av Skogsstyrelsen	245
Ärendet	245
Utredning i ärendet	246
Utskottets ställningstagande	257
4.4 Brev från kulturministern till Skånes landshövding	258
Ärendet	258
Utredning i ärendet	258
Utskottets ställningstagande	262
5 Vissa frågor rörande militärt samarbete med Saudiarabien	264
5.1 Regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien	264

Ärendet	264
Gällande ordning	265
Utredning i ärendet	269
Utskottets ställningstagande	285
5.2 Förra regeringens beredning av militärt samarbetsavtal med Saudi arabien	288
Ärendet	288
Utredning i ärendet	289
Utskottets ställningstagande	294
Reservationer	296
1. Fråga om regeringens uppfyllande av Sveriges åtagande i FN:s klimatkonvention (avsnitt 1.2)	296
2. Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar m.m. (avsnitt 4.2)	296
3. Fråga om nuvarande landsbygdsministrarnas styrning av Skogsstyrelsen (avsnitt 4.3)	297
4. Regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudi arabien (avsnitt 5.1)	298
5. Förra regeringens beredning av militärt samarbetsavtal med Saudi arabien (avsnitt 5.2)	301

Tabeller

Tabell 1.1.1 Effekter av olika EET-strategier	25
Tabell 1.3.1 Möten och samråd om långtidsbudgeten	48
Tabell 2.1.1 Kontot Konsulttjänster och utredningsuppdrag 2006– 2012	90

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 4 juni 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

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

Per Bill (M) har inte deltagit i behandlingen av och beslutet i avsnitten 2.2, 5.1 och 5.2. Cecilia Brinck (M) har i hans ställe deltagit i beslutet i dessa avsnitt. Björn von Sydow (S) har inte deltagit i behandlingen av och beslutet i avsnitt 5.2 eller i beslutet i avsnitten 2.2, 4.3 och 5.1. Jan-Olof Larsson (S) har i hans ställe deltagit i beslutet i dessa avsnitt. Lena Sommestad (S) har inte deltagit i behandlingen av och beslutet i avsnitten 2.2, 4.3, 5.1 och 5.2. Per Svedberg (S) har i hennes ställe deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen m.m.

1.1 Regeringens arbete för att nå klimatmålen med hjälp av infrastrukturplanering

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.1.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens hantering av infrastrukturplaneringen utifrån de brister som Riksrevisionen tar upp i en granskningsrapport (RiR 2012:7) och som lyfts fram i anmälan. Av anmälan framgår bl.a. att en av Riksrevisionens slutsatser är att regeringens otydliga styrning av hur klimatmålen ska beaktas och trafikverkens tillämpning av prognosmodeller under åtgärdsplaneringen har bidragit till underskattningen av koldioxidutsläppen. I anmälan lyfts tre exempel på omständigheter som tas upp i Riksrevisionens rapport och som enligt anmälaren är konstitutionellt tveksamma. Dessa exempel gäller regeringens styrning av Trafikverket inför myndighetens åtgärdsplanering för 2010–2021, regeringens information inför riksdagens beslut och myndigheternas underlag till regeringen vad gäller uppskattningen av koldioxidutsläppen.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

I 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) fastslås att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i RF (prop. 1973:90 s. 230).

Av 12 kap. 1 § RF framgår att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). I verksledningspropositionen anslöt sig regeringen till Verksledningskommitténs (SOU 1985:40) slutsats att regeringsformens regler utgjorde en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation (prop. 1986/87:99 s. 27). Senare har kon-

stitutionsutskottet hänvisat till denna slutsats i lagärendet om en reformerad grundlag (bet. 2009/10:KU19 s. 39). Myndigheternas lydnessplikt mot regeringen beskär formellt endast av myndighetens självständighet att fatta beslut i sådana ärenden som avses i 12 kap. 2 § RF (myndighetsutövning och tillämpning av lag).

Instruktionen för Trafikverket

Den 11 mars 2010 utfärdades förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Av 2 § 4 i förordningen gällde att Trafikverket skulle utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Av 2 § 5 följde att Trafikverket skulle ta fram trafikprognoser. Förordningen trädde i kraft den 1 april 2010.

Den 1 december 2011 utfärdades förordning (2011:1227) om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket som innebar bl.a. att 2 § 5 i förordningen ändrades så att Trafikverket ska ta fram *och tillhandahålla aktuella* trafikprognoser (ändringen kursiverad). Ändringen trädde i kraft den 2 januari 2012.

Den 29 november 2012 utfärdades förordning (2012:793) om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket som innebar bl.a. att 2 § 4 i förordningen ändrades så att Trafikverket ska utveckla, förvalta och *tillämpa* metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, *inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering* (ändringen kursiverad). Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2013.

Instruktionen för Trafikanalys

Den 11 mars 2010 utfärdades förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys. Enligt 2 § 5 i förordningen gällde att Trafikanalys kontinuerligt skulle följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser. Förordningen trädde i kraft den 1 april 2010.

Den 12 maj 2011 utfärdades förordning (2011:495) om ändring i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys som innebar bl.a. att 2 § första stycket 5 i förordningen ändrades så att Trafikanalys kontinuerligt ska följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser *och följa den internationella modellutvecklingen på området* (ändringen kursiverad). Därtill tillkom ett nytt andra stycke enligt vilken *Trafikanalys senast den 30 november varje år ska lämna en rapport till regeringen över de förhållanden som avses i första stycket 5*. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2011.

Den 1 december 2011 utfärdades förordning (2011:1228) om ändring i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys som innebar bl.a. att 2 § andra stycket i förordningen ändrades så att Trafikanalys senast den 30 november varje år ska lämna en rapport till regeringen över *iakttagelser man har gjort och* som avses i första stycket 5 (ändringen kursiverad). Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2012.

Den 29 november 2012 utfärdades förordning (2012:794) om ändring i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys som innebar bl.a. att 2 § andra stycket i förordningen ströks. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2013.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor om regeringens ansvar för styrningen av myndigheter och regeringens information till riksdagen.

Våren 2011 granskade utskottet regeringens information till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan (bet. 2010/11:KU20 s. 10 f.). Granskningen visade att en ökning av både kostnaderna för och antalet soldater i snabbinsatsstyrkan hade skett utan att riksdagen informerades. Utskottet ansåg mot bakgrund av en granskningsrapport från Riksrevisionen att regeringens information till riksdagen hade varit sen, otydlig och otillräcklig och att riksdagen därmed inte hade fått en rättvisande bild. Av utskottets ställningstagande framgår vidare att inte ens när regeringen vid ett första tillfälle återkom till riksdagen med information hade det givits någon precis och fullständig information och att först när Riksrevisionen granskat regeringens handlande i frågan kunde en fullständig bild skapas. Utskottet ansåg att detta var allvarligt då regeringen genom detta inte gett riksdagen en rättvisande bild av verksamheten och kostnaderna för denna.

Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet hade från sina utgångspunkter inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare sker via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget påminde utskottet om att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet påpekade vidare att oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar gäller alltså att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse. Slutligen noterade utskottet de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde att det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning. Av granskningen framgick även att för flera myndigheter där återrapporteringskraven helt eller i stort sett tagits bort genom regeringens förändrade styrning, hade regeringen bedömt att myndigheten själv är bäst skickad att avgöra vad som är av vikt att återrapportera. Iakttagelserna pekade enligt utskottet på vikten av att regeringen noggrant följer upp kvaliteten i myndigheternas återrapportering, inte minst mot bakgrund av den betydelse som återrapporteringen har för kvaliteten i såväl

regeringens informationsförsörjning som regeringens redovisning till riksdagen. Därtill pekade utskottet på att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

Regeringens infrastrukturproposition

I propositionen (prop. 2008/09:35) som regeringen överlämnade till riksdagen den 25 september 2008 lämnades förslag till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2010–2021. I propositionen lämnades förslag till ekonomiska ramar, ansvarsfördelning och vägledning för prioritering av åtgärder i den åtgärdsplanering som följer efter riksdagens beslut. I sin behandling av propositionen uttalade trafikutskottet (bet. 2008/09: TU2) bl.a. följande (s. 42):

Utskottet instämmer i regeringens bedömning om att samhällsekonomiska analyser bör spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar. För att dessa analyser ska kunna användas som beslutsunderlag är det självfallet angeläget att de utgår ifrån relevanta förutsättningar och inte minst att kalkylerna och analyserna är jämförbara. Utskottet välkomnar därför det uppdrag som regeringen gav till trafikverken i januari 2008 att utarbeta modeller och metoder för de samhällsekonomiska bedömningar som krävs i åtgärdsplaneringen.

Utskottet konstaterade vidare att det av trafikverkens redogörelse av regeringens uppdraget framgick att prognoserna i åtgärdsplaneringen skulle komma att grundas på den s.k. EET-strategin, vilket innebar att kalkylerna skulle utgå från styrmedel som syftade till att regeringens miljökvalitetsmål för klimatpåverkande utsläpp skulle uppfyllas. Trafikutskottet bedömde sammanfattningsvis att goda förutsättningar hade skapats för genomförandet av relevanta och jämförbara analyser (s. 43). Utskottet förutsatte vidare att de i sammanhanget nämnda modellerna och metoderna skulle komma att bli föremål för utveckling inför framtida planeringsomgångar för att bl.a. anpassa kalkylförutsättningarna till de villkor som då skulle gälla. Utskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna regeringens förslag.

Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag (rskr. 2008/09:145).

Regeringens klimatproposition

I propositionen (prop. 2008/09:162) som regeringen överlämnade till riksdagen den 11 mars 2009 berördes bl.a. trafikverkens åtgärdsplanering inför fastställandet av en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet. Vad gäller vikten av samordning mellan sektorer och nivåer framhöll regeringen (s. 140) att bl.a. trafikverken samt ansvariga länsstyrelser och regionala organ i sin trafikplanering borde lyfta fram klimataspekten och i sina respektive planer visa hur de bidrar till minskad klimatpåverkan. I propositionen påminde regeringen om att den, i direktiven för åtgärdsplanering inför fastställandet av en nationell trafikslagsövergripande plan, förtydligade att minskad klimatpåverkan från trafiksektorn ska beaktas i planeringen.

I propositionen (s. 95 f.) bedömde regeringen att utvecklingen av transportinfrastrukturen borde inriktas mot att skapa kommunikationer som utgår från resenärers, företags och samhällets behov och som samtidigt är förenliga med klimat och miljö kvalitetsmål. I propositionen angavs att regeringen den 17 januari 2008 beslutade om uppdrag om inledande åtgärdsplanering för infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2021 som en följd av riksdagens beslut om infrastrukturpropositionen. Vidare angavs (s. 97) att en utgångspunkt för den nya planeringsomgången är att samhällsekonomiska analyser ska spela en tydligare roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar. Ett trafikslagsövergripande synsätt var enligt regeringen centralt för åtgärdsplaneringen och kan också bättre hantera de samlade miljö- och hälsoaspekterna från transportsystemet. Vidare framgår av propositionen att planförslag från trafikverken och länen skulle lämnas till regeringen hösten 2009 och att regeringen avsåg att bereda förslagen och senare fastställa den nationella planen och ramarna för länsplanerna.

I sin behandling av propositionen beslutade riksdagen den 16 juni 2009 på miljö- och jordbruksutskottets förslag (bet. 2008/09: MJU28) och i enlighet med regeringens förslag (rskr. 2008/09:300) om riksdagens mål för den svenska klimatpolitiken till 2020. Målet är att Sveriges utsläpp 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Det innebär att utsläppen av växthusgaser 2020 ska vara ca 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre jämfört med 1990 års nivå. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter, dvs. transporter, bostäder, avfallsanläggningar, jord- och skogsbruk och vattenbruk samt delar av industri m.m.

Riksrevisionens granskningsrapport

I rapporten (RiR 2012:7) har Riksrevisionen granskat regeringens styrning mot de transportpolitiska målen och rapporteringen till riksdagen utifrån de transportpolitiska målen och klimatmålen. Riksrevisionen framhåller i rapporten att transportsektorns utsläpp av växthusgaser är omfattande och fortsätter att öka. Vidare påpekar Riksrevisionen att miljö kvalitetsmålen (samt trafiksäkerhet och hälsa) ingår som jämbördiga mål vid sidan om målet om ökad tillgänglighet i riksdagens transportpolitiska mål. Riksrevisionens granskning i rapporten gäller styrningen och genomförandet av infrastrukturplaneringen utifrån de transportpolitiska målen och riksdagens klimatmål.

Granskningens resultat

Den övergripande slutsatsen i rapporten är att lönsamheten för många objekt bygger på antaganden om trafikvolym och trafikökningar som med nu tillgänglig kunskap sannolikt är svåra att förena med klimatmålen. Vidare anges att rapporteringen till riksdagen inte är transparent, konsistent eller rättvisande utifrån klimatmålen eftersom regeringen inte har tydliggjort sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade kol-

dioxidutsläpp. Granskningen lyfter också fram att koldioxidutsläppen som följer av den nationella infrastrukturplanen har underskattats. Riksrevisionen drar i sin granskning slutsatsen att regeringens styrning har varit otydlig när det gäller hur klimatmålen ska beaktas. Denna otydlighet, och trafikverkens tillämpning av prognosmodeller under åtgärdsplaneringen har bidragit till underskattningen. Det är, enligt Riksrevisionen, osäkert om den nationella planen sammantaget leder till minskade koldioxidutsläpp och därmed bidrar till klimatmålen. Det framhålls i rapporten att det krävs ett stort genomslag av forskning och fordonsutveckling för att kunna nå de uppsatta klimatmålen.

Riksdagens insyn

I rapporten konstaterar Riksrevisionen att fördelningen av medel mellan trafikslagen fastställs av regeringen först efter riksdagens godkännande av inriktningspropositionen. I praktiken har dock regeringen, enligt revisionen, fastställt uppdelningen mellan vägar och järnvägar på förhand. Vidare framhålls i granskningen att riksdagen, till skillnad från tidigare planeringsomgångar, inte har haft formell insyn i eller beslutsmakt över regeringens fördelning mellan trafikslagen. Det påpekas även i rapporten att regeringen inte på ett tydligt sätt har redovisat fördelningen av investeringsanslaget mellan vägar och järnvägar för riksdagen.

Väginvesteringarnas lönsamhet bygger på trafikökningar

Riksrevisionen framhåller i rapporten att om infrastrukturplaneringen skulle genomföras med utgångspunkt från att klimatmålen ska nås, påverkar det sannolikt vilka investeringar som blir lönsamma, eftersom lönsamheten för investeringarna bygger på förväntade trafikökningar. Detta förhållande, menar Riksrevisionen, har regeringen inte rapporterat till riksdagen.

Information till trafikverken om regeringens åtgärder

För att Trafikverket ska kunna göra rimliga antaganden behöver regeringen, enligt Riksrevisionens rapport, klargöra dels vilka åtgärder för begränsad klimatpåverkan som i huvudsak planeras i närtid, dels vilken ungefärlig utsläppsbana som regeringen anser att koldioxidutsläppen ska följa på längre sikt för att klimatmålen ska kunna nås i önskvärd utsträckning. Det anförs i rapporten att regeringens styrning har varit otydlig i dessa avseenden.

Trafikverken utgick från att EET-strategin skulle genomföras

I Riksrevisionens rapport påpekas också att det i regeringens direktiv till trafikverken inför åtgärdsplaneringen 2010–2021 saknades uppgifter om vilken klimatpolitik regeringen planerade. I avsaknad av styrning valde trafikverken att utgå från att strategin för effektivare energianvändning och

transporter, den s.k. EET-strategin, skulle genomföras. EET-strategin föreslår de styrmedelsförändringar som krävs för att begränsa transport- och energisektorernas miljöpåverkan så att miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Frisk luft och God bebyggd miljö uppnås. Strategin ska också bidra till att nå de transport- och energipolitiska målen. I strategin presenteras ett femtiotal förslag på nya eller förändrade styrmedel. Trafikverkens val att utgå från EET-strategin medförde, enligt rapporten, att den nationella planens effekter analyserades i ett scenario med hälften så stor trafik tillväxt på väg jämfört med ett scenario utan klimatstyrmedel. EET-strategin innebar även en kraftig överflyttning av trafik till järnvägar i prognosmodellerna. Vidare anfördes i rapporten att det har visat sig att EET-strategin på viktiga punkter inte har genomförts.

Koldioxidutsläppen underskattades i flera led

Riksrevisionens granskning visar att ökad efterfrågan på trafik bara delvis innefattas i Trafikverkets prognos. Vidare beaktades nya investeringar i järnväg i prognoserna för hur godstransportarbetet påverkas av den nationella planen. Däremot beaktades inte de nya väginvesteringar som ingick i planen. Det påpekas också i rapporten att trafikverkens uppskattning i prognosmodellerna av andelen bilar med låga koldioxidutsläpp är mycket optimistisk jämfört med resultaten från aktuell forskning. Av rapporten framgår (s. 92 f.) således att Trafikverket i sin åtgärdsplanering beräknade att andelen elbilar av nybilsförsäljningen år 2020 skulle uppgå till 45 procent. Sex andra publicerade prognoser från forskare och näringslivet beräknade andelen till mellan 5 och 20 procent.

Under åtgärdsplaneringen underskattades även bilinnehavet i Trafikverkets prognosmodeller. Av rapporten framgår (s. 95 f.) att Trafikverket tillämpade olika prognosmodeller i åtgärdsplaneringen som inte var konsistenta och som ledde till ovannämnda underskattat bilinnehav som i sin tur leder till underskattade koldioxidutsläpp. Av rapporten framgår vidare att Trafikverket i sin faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport angivit att myndigheten inte längre tillämpar vissa av dessa modeller. Trafikverken upptäckte dessa problem för sent för att hinna åtgärda det under åtgärdsplaneringen. I efterhand genomfördes en ny analys som visade att bilinnehavet hade underskattats med omkring 250 000 bilar (eller 7 procent) under åtgärdsplaneringen. Trafikverken konstaterar att en konsekvens av detta är att koldioxidutsläppen ökar mer än tidigare beräknat, eftersom en ökning i bilinnehav även medför att personbilstrafiken ökar.

Utsläpp från produktion av el och biodrivmedel beräknades ge noll i koldioxidutsläpp, vilket enligt Riksrevisionen inte är korrekt. Av rapporten framgår att Trafikverket i sin faktagranskning av Riksrevisionens granskningsrapport uppgivit att detta berodde på en miss i verkets interna kommunikation och att Trafikverket nu har förändrat sina beräkningsgrunder.

De höjda banavgifter för järnväg som regeringen har aviserat kommer, anger Riksrevisionen, att leda till ökad efterfrågan på vägtransporter. Detta analyserades, enligt Riksrevisionen, inte heller under trafikverkens åtgärdsplanering.

Höjda banavgifter leder till överflyttning av transportarbete på järnväg till främst vägtransporter. Under arbetet med den nationella planen gjordes inga analyser av effekterna av de höjda banavgifter som regeringen aviserat. Andelen koldioxidintensiva transporter underskattas således i analysen av effekterna av den nationella planen.

Av rapporten framgår att koldioxidutsläpp vid produktion och distribution av biodrivmedel inte ingick i trafikverkens kalkyler. Vidare gjordes under trafikverkens åtgärdsplanering antagandet att andelen etanolbilar skulle öka kraftigt, från bara några procent av bilparken till mer än 50 procent år 2040 (se s. 94 i RiR 2012:7). Av Riksrevisionens rapport framgår att bedömningen skiljer sig väsentligt från den forskningsöversikt som Riksrevisionen låtit göra. Där antas bränslesnåla dieslbilar öka kraftigt, medan etanolbilar inte står sig i konkurrensen.

Den trafikslagsövergripande inriktningens effekter på koldioxidutsläpp

Slutligen lyfter Riksrevisionen fram i sin rapport att det enligt flera expertmyndigheter finns en risk att den trafikslagsövergripande inriktningen leder till ökade koldioxidutsläpp. Om den nationella planen underlättar mobilitet inom koldioxidintensiva trafikslag kan det leda till att sådana resor och transporter ökar.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnade i sin rapport tre rekommendationer till regeringen. För det första rekommenderades regeringen att tydliggöra sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp i rapporteringen till riksdagen av infrastrukturplanen. För det andra förordade Riksrevisionen att regeringen skulle fastställa en ungefärlig bana för hur utsläppen ska minska i syfte att säkerställa att Trafikverket samordnar rapporteringen av koldioxidutsläpp med infrastrukturplaneringen. Utsläppsbanan kunde enligt Riksrevisionen presenteras i samband med utvecklingen och genomförandet av Färdplan 2050. För det tredje rekommenderade Riksrevisionen regeringen att redovisa för riksdagen på ett tydligt sätt hur regeringen fördelat planeringsramen mellan trafikslagen i den långsiktiga infrastrukturplanen.

Till Trafikverket lämnade Riksrevisionen följande två rekommendationer: För det första och mot bakgrund av att Trafikverkets planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan anger att en fortsatt ökning av trafikvolymerna på väg är svår att förena med klimatmålen samt mot bakgrund av att infrastrukturplanen bygger på fortsatta trafikökningar ansåg Riksrevisionen att denna målkonflikt behöver redovisas för regeringen och riksdagen. För det andra förordade Riksrevisionen en samordning av myn-

dighetens planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan med infrastrukturplaneringen, så att regeringen, och därmed även riksdagen, kan få en rättvisande och konsistent bild som grund för infrastrukturbeslut.

Regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskningsrapport

Den 20 september 2012 beslutade regeringen om skrivelsen (skr. 2012/13:3). I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt de åtgärder som vidtagits med anledning av rapporten.

Regeringens redovisning till riksdagen

I skrivelsen anges att regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att tydliggöra sambanden mellan transportsystemet och koldioxidutsläppen. Regeringen anger också att den årligen i budgetpropositionen rapporterar utvecklingen av transportsystemet i förhållande till de transportpolitiska målen, där bl.a. uppföljning gentemot miljökvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan ingår.

Vidare anges i skrivelsen att riksdagen inför den senaste åtgärdsplaneringen följde regeringens förslag och slog fast ramar för drift och underhåll för väg respektive järnväg samt en totalsumma till utveckling av transportsystemet (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). En fördelning av medel per trafikslag har tidigare varit det gängse sättet att hantera medlen. Vid en jämförelse med föregående planeringsomgång konstateras i skrivelsen att riksdagen då beslutade om planeringsramen för drift och underhåll respektive för investering i vägar och regionala infrastrukturanläggningar å ena sidan och investering i järnvägar å andra sidan (prop. 2003/04:95, bet. 2003/04:TU10, rskr. 2003/04:266 och rskr. 2003/04:267). Av skrivelsen framgår att regeringen till riksdagen redogjorde för resultaten av planeringsarbetet i samband med att regeringen fastställde den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 (skr. 2009/10:197). Vidare anges att den exakta fördelningen mellan väg- och järnvägsinvesteringar då inte var slutligt bestämd eftersom fastställelsebeslutet innehöll ett uppdrag till Trafikverket att redovisa ett förslag till fördelning av medel för övriga åtgärder som är nödvändiga för utvecklingen av transportsystemet.

Klimat och infrastrukturplanering

Regeringen påpekar att inrikes transporter står för ca 30 procent av Sveriges utsläpp av växthusgaser. I relation till trafikeringen av infrastrukturen står infrastrukturhållningen (byggande, drift och underhåll av infrastrukturen) för en mindre del av utsläppen. Utsläppen från vägtrafik är i dag högre än 1990, men de har inte ökat i samma takt som trafikarbetet. Trots att trafikarbetet på väg har ökat mellan 2006 och 2011 har koldioxidutsläppen minskat på grund av fordonsteknisk utveckling och en ökad andel

biodrivmedel. Regeringen betonar att den löpande redovisar de initiativ som tas inom klimatområdet. De svenska klimatmålen lades fram i propositionen En sammanhållen svensk klimatpolitik (prop. 2008/09:62). Utgångspunkterna i denna är en minskning av utsläppen av växthusgaser med 40 procent fram till 2020 jämfört med 1990, en prioritering av en fossiloberoende fordonsflotta 2030 och en vision om inga nettoutsläpp av växthusgaser 2050. I propositionen anges att en kontrollstation ska genomföras 2015 i syfte att analysera utvecklingen i förhållande till målen.

Vidare betonas i skrivelsen att Trafikverket tolkat Riksrevisionens rekommendation som att Trafikverket tydligare ska lyfta fram målkonflikter i kommande förslag till nationella planer. Vidare anges att Trafikverket i redovisningen av Kapacitetsutredningen uppmärksammade svårigheterna att nå klimatmålen och att verket redovisade konkreta förslag på åtgärder och styrmedel till 2025 som kan vidtas för att nå målen 2030 samt en möjlig inriktning på utvecklingsstrategi för måluppfyllelse 2050.

Skattningar av koldioxidutsläpp

I skrivelsen anges att regeringens bedömning är att det i direktiven till trafikverken inför åtgärdsplaneringen för 2010–2021 var tydligt vilka utgångspunkter som gällde, att åtgärdsplaneringen skulle bedrivas utifrån de politiska beslut som fattats eller aviserats. I sina initiala prognoser gjorde trafikverken delvis andra antaganden om bl.a. drivmedelsbeskattning än vad regeringen och riksdagen hade beslutat om eller hade aviserat beslut om. Av skrivelsen framgår att regeringen delar Riksrevisionens uppfattning om att det fanns vissa brister i trafikverkens prognoser, t.ex. att andelen bilar med låga koldioxidutsläpp var för hög.

Av skrivelsen framgår att regeringen i januari 2008 uppdrog åt bl.a. de dåvarande trafikverken (Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket) att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2020 (dnr N2008/243/TE). I beslutet om uppdrag att genomföra åtgärdsplaneringen i december 2008 angav regeringen att trafikverkens prioritering skulle ta hänsyn till regeringens aviserade eller beslutade politik, t.ex. förslag som kunde komma att läggas i kommande klimatproposition (dnr N2008/8698/IR och N2008/8869/IR [delvis]). Trafikverken hade i anslutning till det tidigare förberedande uppdraget valt att utgå från EET-strategin som innehöll förslag på en rad styrmedel men som regeringen inte hade tagit ställning till. Regeringen begärde därför i direktiven till åtgärdsplaneringen att trafikverken skulle redogöra för olikheter i de parametrar i bas- och referensscenarierna som redovisades i det förberedande arbetet och som ger en stor skillnad i investeringarnas lönsamhet. Trafikverken skulle också ange storleksordningar för skillnaderna och redovisa resultatet i en rapport parallellt med sitt planförslag. Trafikverken redovisade (se underrubriken *Trafikverkens rapporter* nedan) att de bl.a. räknat med styrmedel i form av höjda bränsleskatter, koldioxidifferentierat förmånsvärde och fordonsskatt samt kilometerskatt

på tung trafik. Verken angav att kalkylerna i åtgärdsplaneringen utgick från att dessa åtgärder genomförs men att de parallellt gjort kalkyler för ett referensscenario utan EET-styrmedlen som förutsättning. Enligt regeringen drog Trafikverket slutsatsen att den sammanlagda påverkan från planförslagets investeringar på de samlade utsläppen av koldioxid i sig är liten, oavsett om trafikprognoserna utgår från EET-styrmedel eller beslutade styrmedel.

Regeringen framhåller även i sin skrivelse att för att skattningar av koldioxidutsläpp ska bli rätt är det viktigt att prognosverktygen är adekvata. Mot denna bakgrund förtydligade regeringen under 2011 instruktionerna för både Trafikverket och Trafikanalys. Förtydligandena i instruktionerna gällde utveckling av modeller för samhällsekonomiska analyser. Vidare anges att Trafikverket inom ramen för ett regeringsuppdrag rapporterade att det under 2012 skulle finnas nya versioner framme för samtliga prognos- och analysverktyg.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen framhåller att den redan vidtagit en rad åtgärder som kommer att ge ännu bättre förutsättningar inför kommande åtgärdsplanering. För att uppnå regeringens vision om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050 har regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket att i samarbete med berörda myndigheter utarbeta underlag för en nationell färdplan. I skrivelsen anges vidare bl.a. att regeringen inför den kommande åtgärdsplaneringen den 7 juni 2012 gav Trafikverket i uppdrag att göra en kvalitetssäkring av den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet 2010–2021 genom att uppdatera kostnadskalkyler, samhällsekonomiska kalkyler samt effektbedömningar och trafikprognoser. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2012 och kommer att utgöra underlag i kommande åtgärdsplanering. Vidare framgår av skrivelsen att regeringens inriktning när det gäller det nya planeringssystemet för infrastruktur har synliggjorts i den nya planeringsprocessen för transportinfrastruktur som antogs av riksdagen i juni 2012 (prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257). Det nya systemet innebär en principiellt viktig skillnad mot dagens system i det att en åtgärd behöver förberedas och utredas för att kunna möta de successivt högre krav som ställs i varje beslutssteg. Regeringen påpekar också att den i propositionen Ny kollektivtrafiklag (prop. 2009/10:200, bet. 2009/10:TU21, rskr. 2009/10:379) lämnade förslag på åtgärder som moderniserar och stärker arbetet med kollektivtrafik samt ökar dess attraktivitet. Vad gäller arbetet med den långsiktiga prioriteringen av en fossiloberoende fordonsflotta framgår av skrivelsen att regeringen den 5 juli 2012 tillsatte en utredning (dir. 2012:78) med uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att förverkliga denna prioritering. Med bl.a. dessa åtgärder ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.

Följdmotioner till skrivelsen

Med anledning av skrivelsen väcktes två följdmotioner. I motion 2012/13:T1 begärde Anders Ygeman m.fl. (S) att riksdagen skulle tillkänna för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen *dels* årligen ska återkomma till riksdagen med en redovisning av hur transportsektorn kan bidra till att klimatmålen nås (yrkande 1), *dels* ska utarbeta ett sektorsmål för transportsektorns klimatpåverkan (yrkande 2). I motion 2012/13:T2 begärde Stina Bergström m.fl. (MP) att riksdagen skulle tillkänna för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om bl.a. att revidera den nationella planen för perioden 2010–2021 så att den aktivt bidrar till att klimatmålen nås (yrkande 3) och att beräkningar av klimatpåverkan från den nationella planen för perioden 2010–2021 bör uppdateras utifrån slutsatserna i Riksrevisionens granskning (yrkande 4).

Riksdagsbehandling av skrivelsen och följdmotioner

Den 4 december 2012 föreslog trafikutskottet (bet. 2012/13:TU2) att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna och avslå yrkandena i följdmotionerna. Med anledning av regeringens skrivelse och motionsförslagen framhöll trafikutskottet bl.a. att klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar och att det därför är viktigt att bryta sambandet mellan fler transporter och negativ påverkan på miljön och klimatet. Utskottet uttalade bl.a. att Riksrevisionen i sin rapport hade lyft fram väsentliga frågor och att det är viktigt att statens arbete med att nå klimatmålen ständigt står i fokus. Utskottet ansåg vidare att det är mycket viktigt att sambandet mellan transportsystemet och koldioxidutsläppen och de målkonflikter som kunde uppstå mellan tillgänglighet och miljö tydliggörs. Utskottet konstaterade därför med tillfredsställelse att regeringen i budgetpropositionen årligen rapporterar utvecklingen av transportsystemet i förhållande till de transportpolitiska målen, bl.a. en uppföljning gentemot miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan. Den 18 december 2012 beslutade riksdagen i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2012/13:119).

Trafikverkens rapporter

Nedan ges en kort beskrivning av delar av tre rapporter från trafikverken som har beställts genom regeringsbeslut och som har bäring på regeringens hantering av infrastrukturplaneringen.

Inför åtgärdsplaneringen 2010–2020

Rapporten (publikation 2008:115) utgör trafikverkens redovisning av regeringsuppdraget den 17 januari 2008 till bl.a. de dåvarande trafikverken (Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket). Uppdraget innebar att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2020 (dnr N2008/243/TE). Rapporten är

daterad den 29 augusti 2008 och består av bilagor, en separat skrivelse samt en inledning. I inledningen uppmärksammar generaldirektörerna för de berörda verken regeringen på frågor av särskild vikt i det fortsatta arbetet, bl.a. frågan om behovet av stabilitet då det gäller grundförutsättningar i åtgärdsberäkningarna. I rapporten anges följande (s. 3):

Trafikverken är nu inne i ett mycket intensivt arbete då det gäller framtagande av trafikprognoser, beräkningsförutsättningar, samlade effektbedömningar och samhällsekonomiska beräkningar. Resultatet av detta arbete ska användas som beslutsunderlag för planupprättare och beslutande politiska församlingar. För att hålla god kvalitet i underlaget för åtgärdsplaneringen är det viktigt att de nuvarande grundförutsättningarna hålls stabila.

I den separata skrivelsen som innehåller verkens kommentarer om bl.a. hur arbetet genomförts, introduktioner till respektive bilaga, kommentarer till länens regionala systemanalyser m.m. berörs bl.a. arbetet med samhällsekonomiska bedömningar och prognoser (s. 3). Där anges att åtgärdsplaneringens trafikprognoser kommer att grundas på EET-strategin (effektivare energianvändning och transporter), gemensamt framtagen av trafikverken, Energimyndigheten och Naturvårdsverket. I strategin föreslås ett stort antal styrmedel som har positiv effekt på energieffektiviseringen inklusive åtgärder för att minska klimatpåverkan. Sammantaget bedöms effekten av dessa förslag till styrmedel räcka för att nå klimatmålen under planperioden. Det är framför allt de åtgärder som syftar till att begränsa transportsektorns klimatpåverkan som påverkar trafikprognoserna och därmed kalkylerna i åtgärdsplaneringen. Hit hör bl.a. höjda bränsleskatter, koldioxidifferentierat förmånsvärde, fordonsskatt och kilometerskatt på tung trafik.

Samlad beskrivning – Effekter av nationell plan och länsplaner

Rapporten (publikation 2009:101) utgör trafikverkens redovisning av regeringsuppdraget den 19 december 2008 till bl.a. de dåvarande trafikverken (Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket). Uppdraget innebar att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (dnr N2008/8698/IR och N2008/8869/IR [delvis]). Rapporten är daterad den 29 juni 2009 och är utgiven den 31 augusti 2009.

Av rapporten framgår (s. 4) att prognoserna och kalkylerna i denna åtgärdsplanering utgår från den s.k. EET-strategin och att det framför allt är de styrmedel som syftar till att begränsa transportsektorns klimatpåverkan som är relevanta i åtgärdsplaneringen (dvs. bl.a. höjda bränsleskatter, koldioxidifferentierat förmånsvärde och fordonsskatt samt kilometerskatt på tung trafik). I rapporten anges att kalkylerna i åtgärdsplaneringen utgår från att dessa åtgärder genomförs. Parallellt har dock kalkyler gjorts för ett referensscenario utan EET-styrmedlen.

I rapporten anges att koldioxidutsläppen från transportsektorn har ökat sedan 1990, men de kommer enligt prognosen att börja minska om de styrmedel som föreslås enligt EET skulle sättas in med omedelbar verkan. Av en tabell i rapporten (se s. 17) framgår att koldioxidutsläppen, med införande av styrmedel enligt EET, år 2020 skulle motsvara totalt (dvs. inklusive vägtrafik, tåg och flyg) 15,72 miljoner ton fossil koldioxid per år. Vidare framgår av rapporten (s. 17) att koldioxidutsläppen i ett scenario utan EET-styrmedel beräknas bli ca 5 miljoner ton högre än med EET år 2020, vilket motsvarar en ökning av koldioxidutsläppen med ca 32 procent.

Alternativa scenariers påverkan på lönsamhet

Trafikverkens rapport (publikation 2009:98), som publicerades den 31 augusti 2009 och är daterad till den 22 juni 2009 utgör svaret på regeringens begäran, i regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen, om en redogörelse från trafikverken för olikheter i parametrar i bas- och referensscenarierna som ger en stor skillnad i investeringarnas lönsamhet (regeringsbeslut från den 19 december 2008, dnr N2008/8698/IR och N2008/8869/IR [delvis]). Ett syfte med rapporten är att trafikverken och länen i sina prioriteringar ska kunna ta hänsyn till regeringens aviserade eller beslutade politik, t.ex. de förslag som lades fram i klimatpropositionen (se nedan). Rapporten fokuserar därför på slutsatser från känslighetsanalyser med bäring på klimatpolitiken.

I rapporten anges att den efterfrågeprognos som åtgärdsplaneringen bygger på innehåller flera förhållandevis kraftfulla klimatpolitiska styrmedel (enligt den s.k. EET-strategin). Rapporten koncentrerar sig på att visa hur dessa styrmedel påverkar lönsamheten av investeringar i transportsystemet. Det är enligt rapporten sannolikt, med hänsyn tagen till de förutsättningar som här gäller, att den aviserade politiken gör att efterfrågan hamnar någonstans inom det spann som målas upp av åtgärdsplaneringens EET-scenario och dess referensscenario. I rapporten hanteras frågan om hur val av olika politiskt bestämda styrmedel kan påverka nyttan för olika objekt. I rapporten analyseras även bl.a. en alternativ tolkning av EET-strategin.

Alternativ tolkning av EET-strategin

När EET-strategin ska översättas till prognosförutsättningar för åtgärdsplaneringen måste enligt rapporten ett antal tolkningar och antaganden göras. I rapporten redogörs för ett alternativt EET-scenario där flera av de alternativa förutsättningarna har kombinerats.

Tabell 1.1.1 Effekter av olika EET-strategier

	<i>Alternativt EET</i>	<i>Ursprungligt EET</i>
Körkostnad (kr/km)	1,834	1,812
Bilinhav i riket (2020)	4 030 903	3 638 409
Personbiltrafik ökning i riket (2006–2020)	+21%	+12%

Källa: Tabell 9 i trafikverkens rapport (publikation 2009:98 s. 14).

Detta scenario bygger på följande förändringar: lägre bensinpris, korrigerat bilinnehav, lägre andel laddhybrider och högre etanolpris. Rapportens slutsats är att personbilstrafiken ökar relativt mycket på grund av ökat bilinnehav (jfr tabellen ovan). Vidare dras slutsatsen i rapporten (s. 14) att koldioxidutsläppen kommer att öka även om körkostnaden blir i stort sett oförändrad, detta särskilt efter 2020.

Styrmedel i klimatpropositionen

I rapporten görs *dels* en jämförelse av styrmedlen mellan klimatpropositionen och med de förutsättningar som använts för åtgärdsplaneringens EET-scenario, *dels* en analys av klimatpropositionens styrmedel och deras påverkan på lönsamheten.

Vad gäller det förstnämnda konstateras att många förslag om styrmedel i regeringens klimatproposition (prop. 2008/09:162) är konkreta och tidsatta, medan andra kommer att bestämmas senare, vilket gör jämförelsen mellan den aviserade klimatpolitiken och förutsättningarna i åtgärdsplaneringens EET-scenario komplicerad. När det gäller utvecklade ekonomiska styrmedel anges i rapporten att klimatpropositionens förslag är tydliga kring de styrmedel som ingår i åtgärdsplaneringens EET-scenario, med ett viktigt undantag – nivån på den framtida koldioxidskatten. I rapporten jämförs några av styrmedlen (s. 16). Sammantaget är det enligt rapporten svårt att bedöma hur stor påverkan styrmedlen i klimatpropositionen kommer att få på transportefterfrågan, men att den borde hamna i det intervall som målas upp av åtgärdsplaneringens två huvudscenarier (EET-scenariot och det s.k. referensscenariot). I rapporten görs en grov uppskattning om att bensindrivna bilar påverkas nästan lika mycket som i EET-scenariot förutsatt ytterligare höjningar av koldioxidskatten på bensin. I rapporten anges att bedömningen bygger på att regeringen anger att de ekonomiska styrmedlen sammanlagt ska ge en minskning på 2 miljoner ton koldioxid. I rapporten bedömer trafikverken att detta troligen kräver en relativt stor höjning av bensinskatten (bl.a. framgår att EET-scenariots bensinskattehöjning bedömdes ge en minskning på 0,9 miljoner ton).

Vad gäller klimatpropositionens styrmedel och deras påverkan på lönsamheten bedömer trafikverken i rapporten (s. 17) att klimatpropositionens styrmedel resulterar i en genomsnittlig förändring av trafikarbetet som är två tredjedelar av differensen mellan förändringen i EET-scenariot respektive i det s.k. referensscenariot. Detta innebär att nyttan för ett typiskt vägobjekt blir ca 4 procent högre och för ett persontrafikobjekt på järnväg ca 1 procent lägre än i EET-scenariot.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 31 januari 2013 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 21 februari 2013 emot en svarspromemoria utarbetad vid Näringsdepartementet (bilaga A1.1.2).

Enligt svarspromemorian har regeringen säkerställt att trafikverkens infrastrukturplanering gjorts med utgångspunkt i riksdagens mål för den svenska klimatpolitiken till 2020 bl.a. genom ett regeringsbeslut 2008 om uppdrag till verken att genomföra åtgärdsplaneringen (dnr N2008/8698/IR och N2008/8869/IR [delvis]). I promemorian anges att det var tydligt vilka utgångspunkter som gällde i de nämnda regeringsbesluten. Vidare anges i svarspromemorian att Regeringskansliet lät genomföra en oberoende granskning av planförslagen. Granskningen skulle bl.a. omfatta hur väl underlagen beskriver uppfyllelsen av eventuellt nya transportpolitiska mål (som lämnades den 12 mars 2009 i proposition 2008/09:93). Resultatet från granskningen var en del i det underlag som låg till grund för regeringens beslut 2010 om fastställelse av dels en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet, dels definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021 (dnr N2002/6374/TE och N2008/8869/TE [delvis]).

Vad gäller utskottets fråga om vilka beslut och åtgärder som vidtagits för att klargöra hur trafikverken ska hantera målkonflikter mellan tillgänglighet och miljö i infrastrukturplaneringen anges bl.a. följande i svarspromemorian. I propositionen 2012/13:25 lyfter regeringen fram att de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga, vilket redan tidigare har lagts fast i proposition 2008/09:93. I beslutet där trafikverken gavs direktiv att genomföra den åtgärdsplanering som inleddes 2008 angavs bl.a. att satsningarna på infrastruktur under perioden 2010–2021 särskilt skulle bidra till

- att möjligheterna att erbjuda alternativ av resor och transporter ska öka så att resenären och transportköparen lättare kan välja klimateffektiva/på andra sätt miljöanpassade alternativ,
- att befintlig och ny infrastruktur anpassas för att minska negativa miljöeffekter såsom bl.a. klimatpåverkande utsläpp.

Regeringen bedömde vidare i beslutet att ett trafikslagsövergripande synsätt bättre kan hantera de samlade miljö- och hälsoaspekterna från transportsystemet. Regeringen angav att en samlad bedömning av planernas miljöpåverkan skulle göras och ställde krav på att effekter av åtgärderna i förhållande till de transportpolitiska målen skulle redovisas.

Som svar på utskottets frågor om ifall riksdagens beslut 2008 om klimatmål innebar behov av ändringar på inriktningen av åtgärder i transportinfrastrukturen samt hur denna påverkan hade redovisats och eventuellt underställts riksdagen anges följande i svarspromemorian. De utsläppsminskningsmål avseende koldioxid som regeringen lade fast i proposition 2008/09:162 är sektorsövergripande. Vidare anges att regeringen i skrivelse 2009/10:197 redogjorde för åtgärdsplaneringen som lett fram till att man har fastställt en nationell plan för transportsystemet 2010–2021 och ekonomiska ramar för länsplaner för regional transportinfrastruktur 2010–2021. I skrivelsen konstaterar regeringen att den i sitt fastställelsebeslut delvis frång-

ick trafikverkens förslag till nationell plan för att på ett mer effektivt sätt bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. I proposition 2009/10:155 som presenterades den 18 mars 2010 angav regeringen bl.a. att fortsätta begränsningar av utsläppen i Sverige kommer att krävas i alla samhällssektorer för att nå de nationella delmålen och att en betydande potential att minska utsläppen finns i transport- och bostadssektorerna. Vidare anges i svarspromemorian att regeringen uppdrog till Naturvårdsverket att utarbeta ett underlag för en nationell färdplan i syfte att utreda bl.a. behovet av långsiktiga förändringar inom olika samhällssektorer för att uppnå regeringens vision om ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050. Uppdraget redovisades den 11 december 2012. I skrivelsen 2012/13:3 angav regeringen att den har för avsikt att under mandatperioden närmare beskriva hur det svenska arbetet för att nå visionen ska genomföras. Slutligen noteras att regeringen årligen rapporterar i budgetpropositionen om utvecklingen av transportsystemet i förhållande till de transportpolitiska målen, där bl.a. uppföljning gentemot miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ingår.

Utskottet ställde frågor om det mot bakgrund av trafikverkens rapporter som publicerades i augusti gjordes några nya överväganden inom regeringen eller Regeringskansliet om möjligheterna att nå riksdagens klimatmål om begränsad klimatpåverkan och särskilt målet om att Sveriges utsläpp 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. I svaret på frågorna anges bl.a. följande. I propositionen 2008/09:162 anförde regeringen att en kontrollstation ska genomföras 2015 i syfte att analysera den faktiska utvecklingen av energibalans och kostnader samt klimatpåverkan i förhållande till målen, liksom kunskapsläget vad gäller klimatförändringar.

Utskottet ställde även frågor om huruvida de brister i trafikverkens prognoser inom ramen för åtgärdsplaneringen som identifierades i Riksrevisionens rapport hade uppmärksammats inom Regeringskansliet och i så fall när samt om några åtgärder vidtogs, och i så fall vilka. I svaret på frågorna anges följande. Av skrivelsen 2012/13:3 framgår att regeringen delar Riksrevisionens uppfattning om att det för föregående åtgärdsplanering fanns vissa brister i indata i trafikverkens prognoser. Bristerna uppmärksammades i samband med beredningen av inkommande underlag inför beslutet om fastställelse av en nationell trafikslagsövergripande plan. Vidare anges i svarspromemorian att regeringen i fastställelsebeslutet angav att Trafikverket skulle öka kunskapen om transportsystemets påverkan, effekter och konsekvenser för miljön samt om skadeförebyggande och kompensande åtgärder. Mät-, analys- och värderingsmetoder skulle enligt beslutet utvecklas i samråd med övriga berörda myndigheter. Vidare angav regeringen att verket skulle vidareutveckla metoden för miljöbedömning av långsiktiga transportplaner och hur metoden bör tillämpas. Under 2011 gjordes vissa förtydliganden i instruktionerna för Trafikverket och Trafikanalys. Senare framgår av svar på andra frågor från utskottet att regeringen tog bort vissa formuleringar om återrapporteringstidpunkter för Trafikanalys.

Utskottets ställningstagande

Granskningen visar inte på några formella omständigheter som motiverar utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen. Såsom Riksrevisionen konstaterade har berörda myndigheter brutit i sitt underlag till regeringen, och dessa brister har uppmärksammats i ett sent skede. Regeringen har därefter vidtagit åtgärder för att förbättra kvaliteten i framtida prognoser från myndigheterna.

Granskningen ger likväl skäl för vissa iakttagelser av konstitutionell beskaffenhet. Enligt utskottet lyfter granskningen fram de utmaningar som regeringen möter i dess olika grundlagsstadgade roller gentemot riksdagen och myndigheter vid statliga insatser som styrs av uppföljningsbara mål och som präglas av målkonflikter. Det här aktuella ärendet belyser att utmaningarna är särskilt påfallande när sådana mål är jämbördiga. I sin roll gentemot riksdagen ställs regeringen inför berättigade krav på att den ska redovisa komplexa samband i fråga om hur val av olika styrmedel påverkar de motsatta målens uppfyllelse. I sin roll gentemot myndigheterna ställs välgrundade anspråk på att regeringens styrning av förvaltningen ska vara tydlig och förutseende i syfte att säkerställa god kvalitet i såväl regeringens informationsförsörjning som regeringens redovisning till riksdagen. Sammanfattningsvis erinrar utskottet att det är regeringen som styr riket, i vilket ingår en skyldighet att leda förvaltningen, och regeringen är inför riksdagen ansvarig för hur målkonflikter hanteras vid genomförandet av riksdagens beslut.

1.2 Fråga om regeringens uppfyllande av Sveriges åtagande i FN:s klimatkonvention

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.2.1*, begärs det att utskottet granskar om statsministern har brutit i sin styrning av regeringens arbete och om hans och regeringens agerande överensstämmer med Sveriges åtagande i FN:s klimatkonvention.

I anmälan anförs att Sverige undertecknade FN:s klimatkonvention (UNFCCC) 1992. Enligt denna konvention ska de industrialiserade länderna (Annex II) bidra med ”nya och additionella resurser” till det internationella klimatarbetet. Dessa resurser ska enligt anmälaren inte tas ifrån ländernas biståndsbudgetar.

Riksdagen har fastställt Sveriges biståndsbudget till 1 procent av bruttonationalinkomsten (BNI). Sveriges bidrag till den internationella klimatfinansieringen ska därför, enligt anmälaren, vara utöver denna procent.

I anmälan uppges att den ovan angivna principen även fastslogs i samband med FN:s klimattoppmöte i Köpenhamn 2009. Enligt det s.k. Köpenhamnsackordet, som Sverige undertecknat, ska de industrialiserade länderna ha ökat sina bidrag till den internationella klimatfinansieringen med 100 miljarder US-dollar om året år 2020.

Vidare anförs i anmälan att Sveriges ovan angivna internationella åtaganden är beslutade och godkända av regeringen. Det är regeringen som ansvarar för de internationella åtagandenas uppfyllande.

I anmälan hänvisas till en artikel i Svenska Dagbladet den 21 oktober 2012 i vilken det enligt anmälaren framgår att Sveriges bidrag till det internationella klimatarbetet kommer att halveras, från 1,3 miljarder 2012 till endast 500 miljoner 2013. Alla pengarna tas från biståndsbudgeten, trots att Sverige enligt anmälaren har förbundit sig att leverera nya och additionella medel enligt såväl FN:s klimatkonvention som Köpenhamnsackordet.

Anmälaren vill mot bakgrund av vad som anförts ovan att konstitutionsutskottet ska granska om statsministern har brutit i sin styrning av regeringens arbete och om hans och regeringens agerande överrensstämmer med Sveriges folkrättsliga åtaganden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet och Miljödepartementet i samråd med Finansdepartementet, *bilaga A1.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Klimatkonventionen

Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) antogs i samband med FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Regelverket trädde i kraft den 21 mars 1994 och är en global konvention som innehåller åtgärder för att förhindra klimatförändringen. I konventionen anges att parterna bör vidta förebyggande åtgärder för att förutse, förhindra eller minimera orsakerna till klimatförändringen.

Varje år träffas de länder som har undertecknat konventionen för vidare förhandlingar (Conference of the parties, COP). Den senaste konferensen, COP 18, hölls i Qatar den 26 november–7 december 2012. Den 7–19 december 2009 hölls partskonferensen i Köpenhamn (COP 15).

Klimatkonventionen har undertecknats av 194 parter.

Konventionstexten och en översättning till svenska finns i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 1993:13). I artikel 4, punkten 3 om åtaganden sägs följande:

3. Parterna från industriländer och övriga utvecklade parter upptagna i bilaga 2 skall tillhandahålla nya och additionella finansiella resurser för att bestrida de överenskomna totala kostnaderna som parter från utveck-

lingsländer vidkänns för uppfyllandet av sina förpliktelser enligt artikel 12, punkt 1. De skall också tillhandahålla sådana finansiella resurser, inklusive teknologiöverföring, som parter från utvecklingsländer behöver för att bestrida de överenskomna totala tillkommande kostnaderna för genomförande av åtgärder som omfattas av punkt 1 i denna artikel och som har överenskommit mellan en part som är ett utvecklingsland och den internationella enhet eller de internationella enheter som åsyftas i artikel 11, i överensstämmelse med den artikeln. Vid genomförandet av dessa åtaganden skall hänsyn tas till behovet av tillräcklighet och förutsebarhet i medelsflödet samt vikten av lämplig bördefördelning mellan parterna från industriländer.

I proposition 1992/93:179 om åtgärder mot klimatpåverkan m.m. föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna ramkonventionen. Klimatkonventionen behandlades i betänkande 1992/93:JoU19. Utskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna konventionen, vilket även skedde (rskr. 1992/93:361).

I propositionen (avsnitt 4.2) redogörs för konventionens huvudsakliga innehåll.

FN:s ramkonvention om klimatförändring lägger grunden för fortsatt internationellt samarbete på klimatområdet. Parterna förpliktar sig att uppnå vissa generellt formulerade mål, nämligen att minska utsläppen av växthusgaser, att öka upptagen av sådana gaser i sänkor och att underlätta ekosystemens successiva anpassning till klimatförändring. Konventionen är uppbyggd på ett processororienterat sätt med bestämmelser om kontinuerlig uppföljning i form av rapportering från parterna och granskning av nationella program och planer. Detta gör det också möjligt för parterna att gå vidare inom konventionens ram genom att ytterligare förstärka och kvantifiera sina åtaganden i ljuset av nya mätdata och vetenskapliga forskningsrön om klimatutvecklingen och sambanden mellan klimatförändring och växthusgaser.

— — —

En viktig faktor i det fortsatta internationella arbetet med klimatfrågorna är att industriländerna enligt konventionen har åtagit sig att finansiera de extrakostnader som uppstår för utvecklingsländerna på grund av de åtaganden som skall genomföras inom konventionens ram. Industriländerna har därmed accepterat att bekosta de åtgärder man förväntar sig från utvecklingsländerna för att bemöta den globala klimatförändringen. De exakta kostnaderna för dessa åtgärder, och sättet att beräkna kostnader, fastställs inte i konventionen utan det uppdras åt partskonferensen att fatta erforderliga beslut. Kostnader för projekt och liknande insatser i utvecklingsländer avses, åtminstone under en interimperiod, finansieras via den globala miljöfonden (GEF). Kostnader för utvecklingsländernas nationella planer och rapportering till partskonferensen avses finansieras med andra medel från industriländerna.

Köpenhamnsackordet

Under Köpenhamnsmötet 2009 bildades en inofficiell förhandlingsgrupp. Gruppen, som agerade vid sidan om den formella förhandlingen, hade inte något officiellt förhandlingsmandat under vare sig Kyoto- eller konventionsspåret. Syftet var att komma fram till en politisk ambition med vida ramar inför framtida förhandlingar, alltså inte ett juridiskt bindande dokument

men däremot ett politiskt bindande avtal för att mötet skulle kunna leverera något resultat. Ett trettiotal nyckelländer bjöds in för att förhandla vad som skulle komma att kallas Köpenhamnsackordet.

Köpenhamnsackordet satte bl.a. upp ett mål för att hålla den globala temperaturökningen under två grader, med möjlighet till revision om den femte rapporten från FN:s klimatpanel (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), med slutdatum 2015, levererar nya fakta som pekar på behovet av ett ambitiösare mål. Dessutom innehöll Köpenhamnsackordet löften om kortsiktiga finansiella bidrag på 10 miljarder US-dollar per år mellan 2010 och 2012 liksom en ambition att generera 100 miljarder US-dollar per år fr.o.m. 2020. Köpenhamnsackordet accepterades dock aldrig i plenum.

Den del i Köpenhamnsackordet (FCCC/CP/2009/11/Add.1) som rör finansiering är formulerad på följande sätt:

8. Scaled up, new and additional, predictable and adequate funding as well as improved access shall be provided to developing countries, in accordance with the relevant provisions of the Convention, to enable and support enhanced action on mitigation, including substantial finance to reduce emissions from deforestation and forest degradation (REDD-plus), adaptation, technology development and transfer and capacity-building, for enhanced implementation of the Convention. The collective commitment by developed countries is to provide new and additional resources, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010–2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation. Funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa. In the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, developed countries commit to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion dollars a year by 2020 to address the needs of developing countries. This funding will come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources of finance. New multilateral funding for adaptation will be delivered through effective and efficient fund arrangements, with a governance structure providing for equal representation of developed and developing countries. A significant portion of such funding should flow through the Copenhagen Green Climate Fund.

I Köpenhamnsackordet används således samma begrepp, ”new and additional resources”, som i klimatkonventionen.

Efter mötet skickade klimatkonventionen sekretariat ett meddelande, daterat den 25 januari 2010, till de länder som deltog i mötet. I detta dokument slås Köpenhamnsackordets juridiska status fast. Av meddelandet framgår att Köpenhamnsackordet varken antogs eller godkändes av konferensen och därför inte är en legalt bindande överenskommelse inom UNFCCC-processen.

Budgetpropositionen

I budgetpropositionen för 2013 utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, anges att biståndsramens storlek bestäms utifrån den procentsats, andel av bruttonationalinkomsten, som riksdagen beslutar om varje enskilt år. Vid beräkningen av biståndsramen används den vid budgeteringstillfället senast tillgängliga BNI-prognosen.

I propositionen föreslog regeringen att biståndsramen ska uppgå till 38,2 miljarder kronor, vilket motsvarar 1 procent av beräknad bruttonationalinkomst.

En ny anslagspoststruktur infördes i budgetpropositionen för medel som disponeras av Sida. En av dessa anslagsposter benämns Globala insatser för miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling. Anslagsposten samlar insatser som tidigare styrts av fler olika strategier, framför allt regeringens strategi för globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser och strategin för finansiering av utvecklingslån och garantier avseende miljöåtgärder. Enligt regeringen innefattar den nya anslagsposten bl.a. stöd till klimatinnsatser och insatser för en miljömässigt hållbar utveckling. Regeringen uppgav i budgetpropositionen att den avser att besluta om en samlad strategi för anslagsposten i vilken specifika målsättningar kommer att formuleras.

Regeringen har vidare i budgetpropositionen, utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård, under rubriken Utvecklingsländerna och klimatfinansiering anfört följande:

Klimatförändringarna har en direkt koppling till utvecklingen i utvecklingsländerna, särskilt i de minst utvecklade länderna och för de mest sårbara befolkningsgrupperna där de försvårar fattigdomsbekämpning. Behovet av anpassning till pågående och kommande klimatförändringar är stort.

Ekonomisk tillväxt, miljö- och klimatpåverkan, klimatförändringarnas effekter och sammanhängande risker ska bedömas och integreras i analys, planering, strategier, genomförande och uppföljning i utvecklingssamarbetet med enskilda länder, regioner och i multilaterala organisationer. Regeringens klimatsatsning i biståndet fortsätter 2013. Målet är främst att på det mest effektiva sättet bidra till de fattigaste ländernas anpassning till ett förändrat klimat och till en miljömässigt hållbar utveckling. Det är även angeläget att stödja insatser som leder till begränsade utsläpp av växthusgaser. Insatser för att stödja anpassning till klimatförändringarna kan innebära åtgärder som syftar till att minska människors sårbarhet, exempelvis investeringar i hälsa, sanitet, fungerande ekosystem, mark och uthålligt jordbruk och tillgång till vatten, liksom projekt som är direkt relaterade till klimat, exempelvis väderprognoser och byggande av vallar. Många fattiga drabbas särskilt av klimatförändringar och Afrika är den kontinent i världen som förmodas drabbas hårdast av klimatförändringarna. Klimatsatsningen prioriterar därför kanaler som tydligt gynnar de allra fattigaste samt värst drabbade länder, exempelvis fattiga länder i Afrika.

Under svenskt ordförandeskap i EU drev Sverige framgångsrikt på för att få fram ett ökat stöd till utvecklingsländerna. Enligt beslut på FN:s klimatomöten under 2010 och 2011 har höginkomstländerna ett åtagande om en målsättning att mobilisera via olika finansieringskällor, privata, offentliga och innovativa, mobilisera 100 miljarder dollar årligt

gen per 2020 till åtgärder för begränsning av klimatutsläpp och anpassning till klimatförändringar i utvecklingsländer. För detta skapades den Gröna Fonden. Det finns förväntningar på industriländerna att när fonden blir operativ ska de bidra substantiellt till denna. Sverige ska vara pådrivande i ansträngningarna för att utveckla trovärdiga nya former och källor för finansiering utöver från offentliga medel, som ett led i en internationell process.

Utskottsbehandling av frågor gällande klimatbistånd

Utrikesutskottet har i betänkande 2012/13:UU2 utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, uttalat bl.a. följande i frågan om klimatinsatser:

I flera motioner läggs förslag fram om klimatinsatser. Det gäller bl.a. klimatsäkring av biståndet, tekniköverföring och ytterligare (additionella) medel för klimatinsatser.

Utskottet anser i likhet med regeringen att ekonomisk tillväxt, miljö och klimatpåverkan, klimatförändringarnas effekter och sammanhängande risker ska bedömas och integreras i analys, planering, strategier, genomförande och uppföljning i utvecklingssamarbetet med enskilda länder och regioner och i multilaterala organisationer.

Mot denna bakgrund välkomnar utskottet att klimatsatsningen i biståndet fortsätter under 2013. Sveriges klimatbistånd bidrar till utvecklingsländernas möjligheter att anpassa sig till klimatförändringarna och till att bygga upp kapacitet för att hantera dessa. Målet är främst att på det mest effektiva sättet bidra till de fattigaste ländernas anpassning till ett förändrat klimat och till en miljömässigt hållbar utveckling. Det är även angeläget att stödja insatser som leder till begränsade utsläpp av växthusgaser.

Insatser för att stödja anpassning till klimatförändringarna kan innebära åtgärder som syftar till att minska människors sårbarhet, exempelvis investeringar i hälsa, sanitet, fungerande ekosystem, mark och uthålligt jordbruk och tillgång till vatten, liksom projekt som är direkt relaterade till klimat, exempelvis väderprognoser och byggande av valar. Många fattiga drabbas särskilt av klimatförändringar, och Afrika är sannolikt den kontinent i världen som drabbas hårdast av klimatförändringarna. Klimatsatsningen prioriterar därför kanaler som tydligt gynnar de allra fattigaste och de värst drabbade länderna, exempelvis fattiga länder i Afrika.

Som ordförandeland i EU 2009 verkade Sverige aktivt för ambitiösa åtaganden om klimatfinansiering i samband med klimatkonferensen i Köpenhamn 2009. I anslutning till förhandlingarna där godkände Europeiska rådet en snabbstartsfinansiering på sammanlagt 7,2 miljarder euro under perioden 2010–2012. Sverige har åtagit sig att bidra med totalt ca 8 miljarder kronor (ca 11 procent av EU:s totala åtagande) under motsvarande period.

Förutom bilaterala insatser i enskilda länder har medel till anpassningsåtgärder i de fattigaste länderna kanaliseras via exempelvis Least Developed Country Fund, som är knuten till FN:s klimatkonvention, och Anpassningsfonden (Adaption Fund), som är knuten till Kyotoprotokollet. I båda dessa fall är Sverige den näst största givaren. Medel har också kanaliseras via Världsbankens klimatfonder och multilaterala utvecklingsbanker som medverkar i finansiering av investeringar i förnybar energi och energieffektivisering.

Sveriges klimatbistånd kommer under 2013 att fortsätta på en internationellt sett ambitiös nivå. Bland annat kommer ca 2 miljarder kronor att kanaliseras via bilaterala och regionala kanaler. Utöver detta

kommer Sverige att anslå ytterligare 0,5 miljarder kronor för insatser som bidrar till ett långsiktigt anpassningsarbete i de allra fattigaste och värst drabbade länderna, exempelvis i Afrika. Det görs exempelvis genom investeringar i fungerande ekosystem, sanitet, uthålligt jordbruk och tillgång till vatten. Sverige är engagerat i finansiering av drygt 40 bilaterala energiprojekt i utvecklingsländer genom Kyotoprotokollets Clean Development Mechanism (CDM) och med utgångspunkt från världsländens egna prioriteringar. Engagemanget bidrar till hållbar utveckling och tekniköverföring.

Miljö- och jordbruksutskottet har i betänkande 2011/12: MJU25 under avsnittet Internationell klimatpolitik uttalat följande:

När det gäller klimatbistånd har utskottet erfarit att regeringen under det svenska ordförandeskapet i EU drev på för att få fram ett ökat stöd till utvecklingsländerna och att detta arbete fortsätter. Enligt beslut på FN:s klimatmöten ska utvecklingsländerna fram till 2012 få ett samlat klimatbistånd på 30 miljarder dollar. Av dessa bidrar EU med den största enskilda delen, en tredjedel av den totala summan. Från och med 2020 ska 100 miljarder dollar varje år gå till åtgärder för begränsning och anpassning i utvecklingsländer. Liksom regeringen anser utskottet att det är viktigt att det klimatbistånd som ges är nytt och additionellt samt att ansträngningar görs för att finna nya former av finansiering utöver den offentliga, som ett led i en internationell process.

Miljö- och jordbruksutskottet har vidare nyligen i sitt yttrande till utrikesutskottet (2012/13: MJU2y) gällande genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling åter refererat till sitt tidigare uttalande i frågan.

När det gäller den fråga som väcks i motion 2012/13:U5 (MP) yrkande 12 om ekonomiskt stöd till klimatarbete i fattiga länder har utskottet tidigare behandlat liknande motionsyrkanden, bl.a. i betänkande 2011/12: MJU25. Utskottet anförde då att en verkningsfull klimatpolitik förutsätter att Sverige och andra industriländer tar ledningen och ansvaret för åtgärder, inte enbart inom de egna landgränserna utan också i utvecklingsländer. Marknadsbaserade mekanismer i nuvarande och nya former kommer att vara centrala element i en internationell klimatsamverkan även efter 2012. Utskottet anförde även att regeringen under det svenska ordförandeskapet i EU drev på för att få fram ett ökat stöd till utvecklingsländerna och att detta arbete fortsätter. Enligt beslut på FN:s klimatmöten ska utvecklingsländerna fram till 2012 få ett samlat klimatbistånd på 30 miljarder dollar. Av dessa bidrar EU med den största enskilda delen, en tredjedel av den totala summan. Från och med 2020 ska 100 miljarder dollar varje år gå till åtgärder för begränsning och anpassning i utvecklingsländer. Utskottet anförde att det är viktigt att det klimatbistånd som ges är nytt och additionellt samt att ansträngningar görs för att finna nya former av finansiering utöver den offentliga, som ett led i en internationell process.

Uttalanden i kammaren från statsråd

I ett svar från finansminister Anders Borg på interpellation 2012/13:152 av Helena Leander (MP) om svikna klimatlöften till fattiga länder uttalar finansministern följande (anf. 71):

Herr talman! Helena Leander har frågat hur jag avser att leva upp till Sveriges åtagande om 7–8 miljarder kronor årligen i nya och additio- nella medel till klimatåtgärder i fattiga länder och hur jag arbetar för att driva på utvecklingen internationellt av nya finansieringskällor för sådana klimatåtgärder.

Låt mig först, innan jag svarar på frågan, klargöra att Sverige i Köpenhamn åtog sig att bidra med 800 miljoner euro i snabbstartsfina- sierung för treårsperioden 2010–2012, inte 800 miljoner euro per år. Sverige uppfyller åtagandet med god marginal eftersom vi har bidragit med 8 miljarder kronor i klimatbistånd till utvecklingsländer under peri- oden. Sveriges bidrag motsvarar 11 procent av EU:s totala snabbstartsfina- sierung och är det i särklass mest ambitiösa bidraget per invånare inom EU. Vi kommer, som miljöministern redovisade i Doha häromda- gen, att fortsätta att vara ambitiösa under 2013, då vårt klimatbistånd enligt prognos uppgår till ca 2 ½ miljard kronor.

För framtiden har industriländerna gemensamt lovat att mobilisera 100 miljarder US-dollar årligen per 2020 från olika finansieringskällor, varav offentligt bistånd kan vara en del, i samband med att menings- fulla och transparenta åtgärder mot utsläpp genomförs i utvecklingslän- derna. Utöver detta föreligger ännu inga konkreta kvantifierade åtaganden om offentlig klimatfinansiering eller hur stor del som ska utgöras av bistånd. De pågående förhandlingarna rör utvecklingen mot 2020 och fördelningen mellan privata och offentliga källor och även hur kopplingen till effektiva åtgärder ska se ut.

Sverige arbetar med övriga medlemsstater för att EU tillsammans med andra parter ska öppna vägen framåt för att uppfylla den för indust- riländerna gemensamma utfästelsen från Köpenhamn. Hur stor del av det gemensamma beloppet som kommer att utgöras av svenskt offent- ligt bistånd är ännu för tidigt att säga. En precis överenskommelse av det slag interpellanten antyder föreligger alltså inte nu och naturligtvis inte heller något löftesbrott.

Senare i interpellationsdebatten (anf. 73) framhåller finansministern följande:

När man talar om additionalitet i dessa sammanhang är det utifrån att man ska ha ett 0,7-procentsmål för biståndet och utöver det ett tillägg för klimatåtgärder.

OECD/DAC

Av dokumentet ”Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financ- ing Architecture, framtaget av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) biståndskommitté (DAC) framgår att det inte råder enighet om begreppet ”new and additional”.

Under t.ex. avsnitt 5.3 Additionality of financial resources, punkt 182, återfinns följande text:

As discussed in section 5.3, there are many possible baselines against which to assess whether climate finance is “new and additional” but no agreement on which baseline to use.

Debattartikel

I en debattartikel med rubriken ”Att vara världsbäst på att ge bistånd inne- bär ett stort ansvar” i tidskriften OmVärlden den 25 oktober 2012 skriver biståndsminister Gunilla Carlsson bl.a. följande:

Inom ramen för de internationella klimatförhandlingarna påpekas regelmässigt att klimatfinansiering ska bestå av nya och additionella medel. Om man väljer att tolka begreppet ("new and additional") som att klimatfinansiering ska vara additionell till biståndet så lever Sverige upp till additionalitetskravet eftersom Sveriges bistånd ligger över 0,7 procent av BNI (som är den internationella målsättningen). Det relevanta torde för oss alla som är engagerade i den internationella klimat- och miljöpolitiken vara Sveriges totala klimatrelaterade stöd, inte vilken anslagspost som används. Utvecklingsländerna själva är framför allt måna om att höginkomstländernas klimatfinansiering ska ligga över det internationella biståndsmålet om 0,7 procent av BNI.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 29 januari 2013 begärde konstitutionsutskottet svar på vissa frågor. Den 19 februari 2013 översändes en svarspromemoria till utskottet som har upprättats inom Miljödepartementet och Utrikesdepartementet i samråd med Finansdepartementet (bilaga A1.2.2).

Utskottet önskade i sin skrivelse få svar på om partskonferensen fattat några beslut om exakta kostnader för åtgärder och sättet att beräkna kostnaderna, efter antagandet av klimatkonventionen 1992.

I svarspromemorian anförts att partskonferensen inte har fattat beslut om exakta kostnader för åtgärder och sättet att beräkna dessa kostnader. Inom ramen för klimatkonventionen finns det däremot referenser till rapporter som uppskattar och beräknar kostnader för åtgärder. Exempelvis tog klimatkonventionens sekretariat 2007, på uppdrag av partskonferensen, fram en rapport (Investments and Financial Flows), som studerar befintliga och planerade investeringar och finansiella flöden med särskilt fokus på låginkomstländernas behov av klimatåtgärder. Ett annat exempel är den FN-rapport som på uppdrag av generalsekreteraren presenterades i november 2010 (High-level Advisory Group on Climate Change Financing (AGF)) och som utgjorde en plattform för fortsatta diskussioner om finansieringskällor både i EU och globalt. Rapporten från 2007 följdes bl.a. upp av Europeiska kommissionen genom ett meddelande hösten 2009 (KOM (2009) 475) om ökade finansiella resurser till klimatåtgärder. År 2011 gav G20:s finansministrar Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF) i uppdrag att gemensamt ta fram en rapport om möjligheterna att öka finansieringen för klimatåtgärder i låginkomstländer (Mobilizing Climate Finance).

I svarspromemorian uppges att dessa rapporter har varit betydelsefulla eftersom de har bidragit till fördjupade kunskaper om klimatfinansieringsfrågan, men de har inte lett till att partskonferensen har fattat beslut om kostnader för klimatåtgärder eller sätt att beräkna dessa.

I sin skrivelse bad utskottet om en redogörelse för om Sverige hittills bedöms ha uppfyllt sina åtaganden enligt klimatkonventionen och därefter ingångna, folkrättsligt bindande, överenskommelser när det gäller frågan om att tillhandahålla nya och additionella finansiella resurser. Likaså öns-

kade utskottet få svar på om regeringen, utan riksdagens godkännande, ingått en överenskommelse som innebär ett åtagande för Sverige att bidra med medel till klimatåtgärder i fattiga länder.

Som svar på dessa frågor anförs att Sverige och andra parter till klimatkonventionen har en rad olika slags förpliktelser under denna. Vissa ytterligare förpliktelser följer av att Sverige även är part till Kyotoprotokollet, som är det enda rättsligt bindande protokoll som har ingåtts under konventionen. Gemensamt för dessa förpliktelser är att de är allmänt formulerade och inte uttrycks i sådana termer att de anger några konkreta belopp eller liknande för parternas skyldighet att bidra med finansiering.

Utöver de förpliktelser som följer direkt av klimatkonventionen och Kyotoprotokollet finns det enligt svarspromemorian överenskomna beslutstexter från varje partskonferens som i vissa fall specificerar åtgärder som ”ska”, ”bör” eller ”kan” implementeras. Sådana beslut är endast bindande i den utsträckning som bestämmelser i klimatkonventionen eller Kyotoprotokollet anger att de ska vara det.

Vidare anförs i svarspromemorian att vid partskonferensen i Köpenhamn (COP 15) 2009 kom vissa av parterna i Köpenhamnsackordet överens om att tillförsäkra finansiella resurser till det globala klimatarbetet. Denna överenskommelse bekräftades året efter i Cancún genom beslut av partskonferensen. Åtagandet innebar i korthet dels att dessa länder gemensamt utlovade att bidra med sammanlagt 30 miljarder US-dollar i nya och additionella medel under perioden 2010–2012, i s.k. snabbstartsfansiering av klimatåtgärder i utvecklingsländer, dels målsättningen att gemensamt mobilisera 100 miljarder US-dollar per år vid 2020 för långsiktig klimatfinansiering.

När det gäller snabbstartsåtagandet om 30 miljarder US-dollar gjordes en informell fördelning bland höginkomstländerna av hur beloppet skulle uppnås. EU angav då sitt bidrag till 7,2 miljarder euro. EU:s medlemsstater träffade, vid Europeiska rådets möte 10–11 december 2009, en överenskommelse om en intern fördelning där Sverige angav att man avsåg att bidra med 8 miljarder kronor under 2010–2012. Detta är något som Sverige, enligt svarspromemorian, har uppfyllt med god marginal. Sveriges bidrag motsvarade cirka 11 procent av EU:s totala snabbstartsfansiering och har varit det mest ambitiösa per capita inom EU.

Den del som avser den långsiktiga klimatfinansieringen innebär att höginkomstländerna antagit ett mål om att gemensamt mobilisera 100 miljarder US-dollar per år vid 2020. Enligt beslutet ska beloppen mobiliseras från olika finansieringskällor, såväl offentliga och privata som s.k. innovativa finansieringskällor. Vidare ska mobiliseringen av 100 miljarder US-dollar ske i kontexten av meningsfulla och transparenta utsläppsminskningsåtgärder. Enligt svarspromemorian är frågeställningen om hur det närmare uppfyllandet för respektive part ska ske således fortfarande förenat med flera utestående frågor.

Sammanfattningsvis anförs i svaret att det för tillfället (utöver Sveriges bidrag till snabbstartsåtgärderna inom EU, för 2010–2012) inte finns några sifferfatta åtaganden eller löften om finansiering för Sverige under klimatkonventionen. Sverige har inte ingått någon överenskommelse, utan riksdagens godkännande, som innebär ett åtagande för Sverige att bidra med medel till klimatåtgärder i fattiga länder. Sverige gjorde en avsiktsförklaring om att bidra med 8 miljarder kronor i snabbstartsförfinansiering i samband med Europeiska rådets möte den 10–11 december 2009, när EU samtidigt informerade om sin avsikt att gemensamt bidra med 2,4 miljarder euro per år under 2010–2012, totalt 7,2 miljarder euro under 2010–2012.

Enligt svarspromemorian har Sverige varit och är alltså en av de mer betydande givarna av offentlig klimatfinansiering i absoluta tal och en av de absolut största i förhållande till sin ekonomi. Därmed kan det på goda grunder hävdas att Sverige lever upp till vad man i denna del utlovat i förhandlingarna under klimatkonventionen.

Utskottet begärde i sin skrivelse en redogörelse dels för hur Sverige har uppfyllt sina åtaganden om nya och additionella resurser efter klimatkonventionens ikraftträdande, dels om nya och additionella medel till klimatåtgärder i fattiga länder sedan klimatkonventionens ikraftträdande kontinuerligt har ingått i biståndsramen. Vidare önskades en redogörelse för på vilken grund regeringen anser att definitionen av ”new and additional” ska tolkas som överskjutande 0,7 procentmålet med avseende på dels begreppet ”new”, dels begreppet ”additional”.

I svarspromemorian anförs att nya och additionella resurser, eller på engelska ”new and additional resources”, är ett komplext begrepp som förekommer i många olika multilaterala förhandlingar. Det saknas enighet internationellt om hur begreppet ska definieras. En vanligt förekommande tolkning, som många utvecklingsländer förordar, är att klimatfinansiering ska vara additionell till det internationella biståndsmålet om 0,7 procent av BNI (vilket Sverige uppnår med bred marginal). I svarspromemorian anförs att detta också är det förhållningssätt som Sverige har valt.

Sedan begreppet nya och additionella resurser myntades 1992 har det skett en utveckling i klimatfinansieringsdiskussionen. Enligt överenskommelsen från klimatkonferensen i Köpenhamn (det s.k. Köpenhamnsackordet), som senare bekräftats av parterna till konventionen vid det sextonde partsmötet i Cancún, ska mobilisering av klimatfinansiering ske via flera olika finansieringskällor, såsom offentliga, privata och innovativa källor. Att begränsa frågan om klimatfinansiering till enbart offentligt bistånd är numera missvisande. Biståndet spelar en viktig och katalytisk roll, men kan endast utgöra en begränsad del av den framtida klimatfinansiering som behöver mobiliseras för att hantera klimatförändringarna.

I klimatkonventionen berörs inte frågan huruvida additionella medel ska komma från biståndsbudgeten eller inte. Sveriges offentliga klimatstöd har kontinuerligt hanterats som en del av vårt utvecklingssamarbete och har därmed ingått i Sveriges biståndsram. Detta är också det vedertagna sättet att hantera offentligt klimatstöd bland samtliga höginkomstländer.

I svarspromemorian anförs att klimatarbete i låginkomstländer bedrivs på olika nivåer i samhället och berör många olika strategiskt viktiga sektorer inom utvecklingssamarbetet, t.ex. vatten, jordbruk, hälsa, fred och säkerhet, energi och samhällsplanering. Synergierna mellan klimatåtgärder och fattigdomsbekämpning är betydande. Det är därför effektivt och fördelaktigt att klimatåtgärder i låginkomstländer utgör en integrerad del av internationellt utvecklingssamarbete.

Höginkomstländer har, i FN:s klimatkonvention, åtagit sig att stödja klimatåtgärder i låginkomstländer med nya och additionella medel. Klimatkonventionen anger dock inga siffersatta finansiella åtaganden för höginkomstländerna.

Slutligen anförs i svarspromemorian att Sverige tillhör en av de större givarna på klimatfinansieringsområdet och att Sveriges bistånd ligger betydligt över 0,7 procent av BNI. Av den anledningen torde Sverige på goda grunder kunna hävda att man lever upp till klimatkonventionen i frågan om att bidra med ny och additionell klimatfinansiering.

Konstitutionsutskottet har i en skrivelse till Regeringskansliet den 5 mars 2013 begärt svar på ett antal kompletterande frågor.

En fråga gällde vid vilken tidpunkt beslutet fattades som innebar att "new and additional" ska tolkas som överskjutande 0,7 procentmålet. Frågan om vem som fattade beslutet och i vilken form, ställdes också. Utskottet önskade även få svar på om det tidigare fanns en annan definition av begreppet "new and additional" som tillämpats av regeringen.

Den 26 mars 2013 överlämnades en svarspromemoria (bilaga A1.2.3) till utskottet i vilken anförs att det inte finns något beslut om hur termen "new and additional" ska tolkas och termen har inte heller definierats internationellt eller nationellt.

Vidare anförs att inför Köpenhamnskonferensen kretsade diskussionerna internationellt i först hand kring storleken på bidragen i den s.k. snabbstartsfinansieringen. Inför konferensen arbetades en svensk position fram som bl.a. angav storleken på det svenska bidraget. Vidare konstaterades att det svenska biståndet 2009 uppgick till över 1 procent av BNI och att det sedan länge höll en internationellt sett mycket hög nivå som översteg den internationella målsättningen 0,7 procent.

Med denna utgångspunkt uttalade företrädare för regeringen vid Köpenhamnskonferensen att den svenska klimatfinansieringen kunde anses vara "new and additional" eftersom den låg över 0,7 procentmålet.

Utskottets ställningstagande

I FN:s klimatkonvention har höginkomstländer åtagit sig att stödja klimatåtgärder i låginkomstländer med nya och additionella medel, dock utan att omfattningen närmare preciserats.

I sin granskning har utskottet kunnat konstatera att det inte synes finnas någon klar definition av begreppet ”new and additional”, varken på internationell eller nationell nivå. Utskottet har således i sin granskning inte funnit att regeringen agerat i strid med Sveriges folkrättsliga åtaganden i den aktuella frågan.

Utskottet anser dock, med hänvisning till frågans betydelse och de budgetmässiga konsekvenser som skilda tolkningar innebär, att ett förtydligande borde övervägas och i så fall redovisas för riksdagen i t.ex. budgetpropositionen.

Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottet.

1.3 Regeringens samråd med EU-nämnden om EU:s långtidsbudget

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A1.3.1*, begärs det att konstitutionsutskottet granskar regeringens samråd med EU-nämnden om EU:s långtidsbudget 2014–2020, även om ett beslut om långtidsbudgeten ännu inte har fattats.

I anmälan anförts att det är av stor vikt att samrådet med riksdagen i frågan sker på ett bra sätt, eftersom EU:s långtidsbudget är en mycket viktig fråga för Sverige. Den nya långtidsbudgeten har behandlats i olika delar under en längre tid, och då har sedvanligt samråd skett med EU-nämnden. Det har då inte varit fråga om konkreta belopp i budgeten. Frågor om konkreta belopp har kommit upp först inför Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012.

Vidare anförts i anmälan att ett möte ägde rum den 15 november 2012 med EU-nämndens beredningsgrupp. Vid mötet presenterade EU-ministerns statssekreterare ett första underlag till budgeten med belopp angivna. Eftersom det fanns många oklarheter om förslaget kallades till ett nytt möte samma eftermiddag där finansministerns statssekreterare deltog. Vid detta möte utlovades att beredningsgruppen kontinuerligt inför statsministerns samråd med EU-nämnden den 21 november 2012 skulle få tillgång till underlag om det kom nya sådana från EU eller om departementet beräknade konsekvenserna av det befintliga förslaget till budget. Beredningsgruppen fick dock enligt anmälan inte något nytt underlag. Detta verkar konstigt eftersom det skulle betyda att departementet inte gjort några analyser av förslaget till långtidsbudget efter den 15 november, menar anmälan.

EU-nämndens samråd med statsministern den 21 november 2012 var offentligt, och därför kunde statsministern inte ge några ingående svar om förhandlingsläget, anför anmälaren.

Vidare anför i anmälan att beredningsgruppen inte fick någon ytterligare information eller något nytt underlag i samband med att Europeiska rådets möte hölls. Mötet med europeiska rådet inleddes torsdagen den 22 november 2012. I anmälan anför att natten mellan torsdagen och fredagen den 22–23 november 2012 rapporterade media om att det fanns ett nytt förslag från rådets ordförande och att uppgifter om innehållet presenterades allteftersom. Vid EU-nämndens sammanträde den 23 november 2012 klockan 9 togs enligt anmälan frågor om informationen från mötet i Europeiska rådet upp. Företrädarna i EU-nämnden för Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet krävde enligt anmälaren vid detta tillfälle information från och samråd med regeringen om vad som hände vid förhandlingarna i Europeiska rådet, och de framförde att ett telefonmöte med EU-nämnden snarast borde genomföras. EU-nämndens ordförande lovade att nämnden snarast skulle få tillgång till det nya budgetförslaget. Samma dag klockan 10.45 skickade EU-nämndens kansli enligt anmälaren ett hemligstämplat underlag med det senaste förslaget till långtidsbudget till nämndens ledamöter. Enligt anmälan hördes inget om något telefonmöte med nämnden, och kl. 17.03 sände nämndens kansli ett sms om att förhandlingarna om långtidsbudgeten hade ajournerats till nästa möte i Europeiska rådet den 7–8 februari 2013.

Anmälaren menar mot bakgrund av detta att statsrådet Birgitta Ohlsson inte har samrått i tillräcklig utsträckning med EU-nämnden om förslaget till EU:s långtidsbudget. Det är enligt anmälaren allvarligt att inte EU-nämnden delges muntlig information om ett nytt förhandlingsbud, och detta särskilt då företrädarna för Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet krävt detta i EU-nämnden.

Förhandlingarna om långtidsbudgeten är inte avslutade, men anmälaren menar att inför kommande möten med Europeiska rådet måste informationen till och samråden med EU-nämnden fungera på ett mycket bättre sätt än som nu skett.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två svarspromemorior från Regeringskansliet och EU-nämndens yttrande 2012/13:EUN1y, *bilaga A1.3.2–4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

EU:s fleråriga budgetram

Kommissionen presenterade den 29 juni 2011 sitt förslag till en ny flerårig budgetram (långtidsbudget) för perioden 2014–2020. Förslaget omfattar årliga utgiftstak som är bindande när respektive årsbudget ska fastställas samt för förändringar i utgifternas sammansättning. Förslaget innefattar också ändringar vad gäller EU:s inkomster, s.k. egna medel, och därutöver ändringar av dagens system med budgetrabatter. Förhandlingarna om budgetramen omfattar mer än förslaget om en förordning om budgetram. Förslaget ingår i vad som kallas budgetramspaketet eftersom det innehåller ett stort antal förslag, bl.a. förordning om budgetramen, lagstiftningsakter om EU:s egna medel och cirka 70 sektors specifika förslag.

Förslaget till långtidsbudget 2014–2020 förhandlas dels i Europeiska rådet, dels i rådet (rådet för allmänna frågor).

Av Europeiska rådets webbplats framgår att långtidsbudgeten 2014–2020 ägde rum behandlades i allmänna rådet (GAC) den 12 september 2011, den 15 november 2011, den 5 december 2011, den 27 januari 2012, den 26 mars 2012, den 24 april 2012, den 29 maj 2012, den 26 juni 2012, den 24 juli 2012, den 24 september 2012, den 16 oktober 2012 och den 20 november 2012.

I Europeiska rådet behandlades långtidsbudgeten 2014–2020 vid möten den 9 december 2011, den 28–29 juni 2012 och den 22 november 2012.

Inför allmänna rådets möte den 24 september 2012 angavs på regeringens webbplats att det cypriotiska ordförandeskapet planerade att på mötet presentera en uppdatering av den förhandlingstext som utarbetades under det danska ordförandeskapet inför toppmötet i juni. Förhandlingstexten, den s.k. förhandlingsboxen, innehöll ännu inga sifferuppgifter men täckte samtliga delar av förhandlingarna, dvs. alla utgiftsområden, inkomstsystemet och horisontella aspekter. EU-ministrarna väntades diskutera de ändringar som föreslogs. Ett extrainsatt toppmöte i Europeiska rådet skulle äga rum den 22–23 november, då ett slutligt beslut om långtidsbudgeten avsågs bli antaget. Den svenska regeringen menade fortsatt att den föreslagna utgiftsnivån i EU-kommissionens förslag måste minskas rejält, bl.a. givet den finansiella situation som råder i Europa. Dessutom borde utgiftsstrukturen moderniseras genom betydande omprioriteringar mellan utgiftsområden.

På regeringens webbplats anges att statsminister Fredrik Reinfeldt bl.a. deltog i förhandlingarna om EU:s långtidsbudget för perioden 2014–2020 som hölls på ett extrainsatt möte med Europeiska rådet i Bryssel den 22–23 november. Stats- och regeringscheferna valde efter ett dygns förhandlingar att skjuta upp det slutgiltiga beslutet och återsamlas för ett nytt möte någon gång i början på 2013.

Förslaget till långtidsbudgeten skulle behandlas vid Europeiska rådets möte den 7–8 februari 2013. På regeringens webbplats anges att förhandlingarna grundar sig på det budgetförslag som EU-kommissionen presenterade i juni 2011 och reviderade ett år senare. I det omarbetade förslaget tar kommissionen med de kostnader som Kroatiens kommande EU-inträde beräknas medföra och ny statistik som framkommit i uppdaterade makroekonomiska prognoser. Sverige tillhör en grupp länder som vill ha en restriktiv budget som tar hänsyn till det ansträngda finansiella läget i många medlemsländer, som en följd av finanskrisen. I budgetförhandlingarna driver Sverige bl.a. att utgiftsnivån i långtidsbudgeten bör minska, att jordbruksstödet och sammanhållningspolitiken ska minska och att satsningar i stället ska göras på mer tillväxtskapande åtgärder som forskning och utbildning samt på åtgärder som ger ett mervärde på europeisk nivå, som klimat, brottsbekämpning och utrikespolitik. Regeringen är även emot förändringar som innebär minskade rabatter och ökade avgifter för Sveriges del.

Det anges även på regeringens webbplats att Europeiska rådet vid sitt möte den 7–8 februari 2013 nådde en överenskommelse om EU:s långtidsbudget för perioden 2014–2020. Överenskommelsen innebär bl.a. att det blir minskningar av jordbruksstödet och större satsningar på forskning och infrastruktur. Dessutom behåller Sverige drygt 80 procent av sin rabatt på EU-avgiften. För att långtidsbudgeten för perioden 2014–2020 ska kunna träda i kraft den 1 januari 2014 måste Europaparlamentet ge sitt godkännande till Europeiska rådets överenskommelse.

Faktapromemorior

Regeringen redovisade i en faktapromemoria i augusti 2011 (2010/11: FPM143 Den fleråriga budgetramen 2014–2020 och systemet för egna medel) redovisat sina preliminära ståndpunkter om kommissionens förslag. I promemorian anförs bl.a. att centrala delar i kommissionens förslag är att den samlade utgiftsnivån (åtaganden) kommer att öka reellt sett med 70 miljarder euro över perioden eller med 7 procent jämfört med i dag. Kommissionen föreslår, räknat över hela perioden, ökade utgifter på områden som forskning och utveckling, innovationer, utbildning, infrastruktur, rättsliga och inrikes frågor samt utrikespolitik. Samtidigt föreslås endast marginella utgiftsminskningar för den gemensamma jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken. För budgetens inkomstsida föreslås två nya egna medel: en skatt på finansiella transaktioner och en EU-mervärdes-skatt. Kommissionen föreslår också att de nuvarande rabattarrangemangen ska upphöra och ersättas av ett system med klumpsummor. Värdet på Sveriges rabatter minskar med över 40 procent jämfört med i dag. Regeringen uppskattade kommissionens ansträngningar med att presentera ett förslag till ny budgetram i god tid inför nästa budgetperiod. Förslaget svarar dock inte upp mot dagens ekonomiska verklighet. Utgiftsnivån var sammantaget alltför hög och utgiftssidan saknar tillräcklig modernisering och nödvän-

diga omprioriteringar. Det är positivt att kommissionens förslag innebär ökning på områden som bidrar till tillväxt och som har ett tydligt europeiskt mervärde. Men satsningarna kan endast tillåtas om minst motsvarande minskningar görs inom andra politikområden, och regeringen är starkt kritisk till att besparingarna och reformerna inom den gemensamma jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken inte är mer omfattande. Regeringen ansåg sammantaget att utgiftsnivån är alltför hög. Regeringen motsatte sig minskningen av värdet på Sveriges rabatter och införandet av nya egna medel. Regeringen motsatte sig vidare att de nationella parlamenten frånhånds möjligheten att styra över storleken på de skatter som föreslås som nya egna medel och ställer sig frågande till om det över huvud taget finns stöd i fördraget för att inrätta nya egna medel i form av en EU-skatt.

Kommissionens förslag i juni 2011 följdes under hösten 2011 av lagstiftningsförslag på enskilda politikområden. Förhandlingarna om dessa s.k. sektorsförslag sker i respektive rådskonstellation. Utöver själva förslaget till långsiktig budgettram har regeringen i faktapromemorior behandlat andra förslag som har samband med den långsiktiga budgettramen.

Kommissionen presenterade den 15 november 2011 sina förslag på inrikesområdet, ett paket bestående av ett meddelande och fyra förslag till förordningar.

I faktapromemoria 2011/12:FPM57 Förslagen på inrikesområdet i EU:s fleråriga budgettram 2014–2020 redogjorde regeringen för ett meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén, Att bygga ett öppet och säkert Europa: budget för inrikes affärer för 2014–2020 (KOM(2011) 749). Även i faktapromemoria 2011/12:FPM58 Fonden för inre säkerhet och faktapromemoria 2011/12:FPM 59 Asyl- och integrationsfonden behandlas förslag på inrikesområdet.

Den 7 december 2011 lade kommissionen och den höga representanten för utrikes- och säkerhetspolitik fram ett stort antal förslag för det utrikespolitiska området i nästa fleråriga budgettram. Dessa förslag behandlar regeringen i faktapromemoria 2011/12:FPM81 Budgetrubriken ”Europa i världen” i nästa fleråriga budgettram.

Den 6 juli 2012 presenterade kommissionen en ändring av sitt förslag till EU:s fleråriga budgettram för perioden 2014–2020 från den 29 juni 2011. Regeringen redovisade i augusti 2012 sina preliminära ståndpunkter till det ändrade förslag i en faktapromemoria (2011/12:FPM168 Ändrat förslag till förordning om den fleråriga budgettramen 2014–2020). Förslaget inkluderar de budgetära effekterna av Kroatiens anslutning till EU. Det beaktar också effekterna av uppdaterade ekonomiska data för såväl regional BNP och nationell BNI som uppdaterade makroekonomiska prognoser, vilket framför allt påverkar fördelningen av strukturfondsstödet under nästa budgetperiod. I faktapromemorian anfördes bl.a. att kommissionens förslag innebär att den totala utgiftsnivån för budgettramen för perioden 2014–

2020 beräknas till 1 033 miljarder euro (1,08 % av BNI) i åtaganden jämfört med 1 025 miljarder euro (1,05 % av BNI) i förslaget från juni 2011. Det motsvarar en ökning med 8 miljarder euro. Samtidigt föreslår kommissionen att betalningarna ska öka till 988 miljarder euro (1,03 % av BNI) jämfört med 972 miljarder euro (1,00 % av BNI) i det förra förslaget. Det motsvarar en ökning med ca 15 miljarder euro. Regeringen ansåg att det var bra att kommissionen presenterade ett förslag grundat på aktuell statistik men var kritisk till att förslaget varken återspeglar de försämrade tillväxtutsikterna i Europa på kort och medellång sikt eller kravet på att respektera konsolideringsansträngningarna i medlemsländerna. Regeringen ansåg att den naturliga kostnadsökning som följer av Kroatians anslutning till EU bör finansieras genom omprioriteringar inom ramen för en reall oförändrad utgiftsnivå för nästa fleråriga budgetram.

Budgetpropositionerna för 2012 och 2013

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 27 s. 10) anges att regeringen såg med oro på det förslag till ny flerårig budgetram som Europeiska kommissionen presenterade den 29 juni 2011. Förslaget innebär en kraftig ökning av de totala utgifterna på EU-budgeten. Nya satsningar sker samtidigt som det saknas förslag till nedprioriteringar. Jämfört med den innevarande budgetramen föreslås de totala utgifterna, inklusive de instrument som enligt kommissionens förslag ska läggas ovanpå utgiftstaket i budgetramen, öka reall sett med 70 miljarder euro i 2011 års priser, vilket innebär en real ökning av utgifterna med i genomsnitt 7 procent per år 2014–2020. Kommissionens förslag innebär att de nuvarande rabattarrangemangen avskaffas och ersätts av ett system med klumpsummor för Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Sverige. För Sverige innebär förslaget nästan en halvering av landets nuvarande särskilda reduktioner, medan Tysklands och Storbritanniens reduktioner är i stort sett oförändrade och minskningen av Nederländernas reduktion är ungefär hälften så stor som den svenska minskningen. Med kommissionens förslag riskerar den svenska EU-avgiften att öka med i storleksordningen 10 miljarder kronor per år, där ca 4,5 miljarder av ökningen är en direkt effekt av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna och den resterande delen är en effekt av låg användning av medel och utestående åtaganden från den innevarande budgetramen.

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 27 s. 9) anges att kommissionen den 7 juli 2012 presenterade en uppdatering av det tidigare lämnade förslaget till ny flerårig budgetram för perioden 2014–2020. I förhållande till det tidigare förslaget har budgetramen utökats till följd av utvidgningen med Kroatien. Sammantaget innebär kommissionens förslag en kraftig ökning av utgifterna jämfört med den innevarande budgetramen. Nya satsningar görs samtidigt som nedprioriteringar uteblir. Jämfört med budgetramen för perioden 2007–2013 ökar åtagandena med cirka åtta procent. Kommissionens förslag innebär vidare att de nuvarande rabattarrange-

mangen avskaffas och ersätts av ett system med klumpsummerabatter för Sverige, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien. För Sverige innebär det att värdet av den nuvarande rabatten minskar med cirka fyra miljarder kronor per år.

EU-nämndens yttrande om skrivelsen Verksamheten i Europeiska unionen 2011

I mars 2012 yttrade sig EU-nämnden till utrikesutskottet om skrivelse 2011/12:105 Verksamheten i Europeiska unionen 2011 (yttr. 2011/12: EUN1y). I yttrandet anförde nämnden bl.a. att regeringen den 30 november informerade den s.k. beredningsgruppen, som består av företrädare för varje parti, om långtidsbudgeten. Nämnden såg positivt på denna kompletterande informella dialogform, eftersom den ger utrymme för mer detaljerad information från regeringens sida. Beredningsgruppen informeras även under 2012 i denna fråga. Vidare anförde nämnden att regeringen också har samrått med nämnden om både 2012 års budget och inlett förhandlingarna om den fleråriga budgetramen för 2014–2020. Sambandet mellan förhandlingarna om den nya gemensamma jordbrukspolitiken samt EU:s nya sammanhållningspolitik och förhandlingarna om långtidsbudgeten uppmärksammades särskilt vid samråd inför såväl möten i allmänna rådet som möten i rådet för jordbruk och fiske. Regeringen har fått stöd för sin allmänt budgetrestriktiva hållning avseende såväl 2012 års budget som den fleråriga budgetramen.

Årsboken om EU

I regeringens skrivelse Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen 2012 (skr. 2012/13:80 s. 34) skriver regeringen om EU:s fleråriga budgetram 2014–2020 att den löpande har samrått med EU-nämnden inför mötena i allmänna rådet och Europeiska rådets möten i juni respektive november. Under året har finansutskottet och skatteutskottet informerats om förhandlingsläget vid två tillfällen och EU-nämndens beredningsgrupp för EU:s fleråriga budgetram vid fem tillfällen.

Samråd i EU-nämnden om förslaget till förordning om en långsiktig budgetram 2014-2020

I tabellen redogörs för de dagar då förslaget till långtidsbudget har behandlats i Europeiska rådet och allmänna rådet samt de dagar då information eller samråd inför mötena har ägt rum i EU-nämnden.

Tabell 1.3.1 Möten och samråd om långtidsbudgeten

Möten i Europeiska rådet	Möten i allmänna rådet	Samråd eller information i EU-nämnden
	12 september 2011	9 september 2011
	15 november 2011	11 november 2011
	5 december 2011	2 december 2011
9 december 2011		7 december 2011
	27 januari 2012	20 januari 2012
	26 mars 2012	21 mars 2012
	24 april 2012	20 april 2012
	29 maj 2012	25 maj 2012
	26 juni 2012	20 juni 2012
28–29 juni 2012		27 juni 2012
	24 juli 2012	20 juli 2012
	24 september 2012	21 september 2012
	16 oktober 2012	12 oktober 2012
	20 november 2012	16 november 2012
22–23 november 2012		21 november 2012

EU-nämndens sammanträde den 9 september 2011

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2010/11:45 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson vid sammanträdet den 9 september 2011 skulle lämna information och samråda inför ett möte i allmänna rådet den 12 september. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2010/11:46 från sammanträdet den 9 september framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson lämnade information om förslaget till långtidsbudget inför mötet i allmänna rådet den 12 september 2011. Hon anförde bl.a. följande (anförande 32):

Fru ordförande! Om vi tittar på dagordningen inför GAC, allmänna rådet, den 12 september kommer budgetramen att stå i centrum. Där kommer det polska ordförandeskapet att presentera en lägesrapport. Den handlar om förhandlingar på arbetsgruppsnivån. Här kommer fokus mer på budgetramens längd, struktur, flexibilitet med mera, inte så mycket på själva innehållet, även om positionerna förstas är väl kända. Det kommer att vara en lunchdiskussion om frågorna. Vi inleder med ett formellt möte, och sedan fortsätter detta vid en lunchdiskussion.

Vad den svenska regeringen tycker är positivt är att man utgår från att budgetramens längd kommer att vara sju år. Det var diskussioner om längre tid, men man har landat på sju år, vilket vi tycker är intressant. En del har velat ha en kortare tid.

Vi går in med en känd position, nämligen att budgeten ska vara sund, transparent och disciplinerad med modernisering och reformer i centrum. Vi är oerhört kritiska, vilket vi framförde när kommissionens förslag kom upp i slutet av juni, till att olika instrument har lagts utanför budgetramen. Vi tycker att man har tricksat med pengarna och inte fört fram detta på ett tillräckligt tydligt sätt.

Vi är också kritiska till att man har omflyttat olika budgetposter, vilket gör att man försämrar tydligheten i budgetramen. Det gynnar förstås inte oss som vill reformera. Transparensen blir sämre. Det är något som vi påkallar tillsammans med våra likasinnade.

Kommissionens förslag innebär också ökad budgetflexibilitet. Det är viktigt att det ska vara kopplat till en restriktiv utgiftsnivå. Vi håller hårt på detta. Vi är emot alla de element av flexibilitet som kommissionen föreslår. Vi tycker inte att kommissionsförslaget är tillräckligt restriktivt.

Därefter besvarade statsrådet ett antal frågor från nämndens ledamöter (anförande 33–42).

EU-nämndens sammanträde den 11 november 2011

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:10 framgår bl.a. att statsrådet Birgitta Ohlsson vid EU-nämndens sammanträde den 11 november 2011 bl.a. skulle lämna information och samråda inför ett möte i rådet den 15 november 2011. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:10 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. anförde (anförande 6) att det vid mötet i allmänna rådet framför allt kommer att vara en orienteringsdebatt om långtidsbudgeten, utifrån de frågor som det polska ordförandeskapet har tagit fram. Man kommer att diskutera sammanhållningspolitiken, jordbrukspolitiken, fiskeripolitiken och också den nya fonden för infrastruktur. Nämnden har fått del av det polska ordförandeskapets rapport om de här förhandlingarna. Statsrådet betonade att man måste få en uppifrån-och-ned-ansats när man diskuterar långtidsbudgetens struktur. Man måste ta budgetens tak och ramar först och sedan diskutera själva innehållet. Det polska ordförandeskapet hade en helt annan vision. De ville börja nedifrån och avsätta pengar för olika fält och sedan sätta taket. Regeringens mål och våra prioriteringar var väl kända för EU-nämnden. De handlade om omprioriteringar, oförändrad utgiftsnivå och oförändrad bruttoavgift. Det krävs stora nedskärningar, framför allt när det gäller sammanhållningspolitiken och jordbrukspolitiken. Regeringen ansåg att det var mycket viktigt att långtidsbudgeten ger förutsättningar att skapa en politik som ger europeiskt mervärde mycket tydligare än vad kommissionen har föreslagit hittills och framför allt bidrar till ett konkurrenskraftigt EU.

Därefter ställde EU-nämndens ledamöter frågor och lade fram synpunkter (anförande 7-14). Sedan sammanfattade ordföranden (anförande 15) att det finns stöd för regeringens position med en avvikande mening från Sverigedemokraterna, som fokuserar på att man ska skära mer i budgeten och att man ska ha en höjd medfinansiering. Ordföranden uppfattade också att det fanns en upprepning av tidigare meddelade avvikande meningar från Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Socialdemokraterna om förslaget till en transaktionsskatt.

EU-nämndens sammanträde den 2 december 2011

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:15 till sammanträdet den 2 december 2011 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. skulle återrapportera från ett möte i allmänna rådet den 15 november 2011 och lämna information och samråda inför ett möte i allmänna rådet den 5 december 2011. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:15 från sammanträdet framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson om återrapporten från mötet i allmänna rådet den 15 november 2011 bl.a. anförde (anförande 2) att man kunde säga att det vid rådets möte den 15 november var en orienteringsdebatt om budgetramen, där framför allt sammanhållnings-, jordbruks-, infrastruktur- och fiskepolitiken diskuterades brett. Under diskussionen hade Sverige några klara svenska förväntade ståndpunkter. Först och främst handlade det om att budgetnivån måste frysas. Det stora behovet av restriktivitet lyftes fram av Sverige och flera andra stora länder, och det betonades att det inte finns något utrymme för större nationella bidrag i EU-budgetar. Vad gällde det kommande mötet i allmänna rådet den 5 december 2011 anförde statsrådet Birgitta Ohlsson (anförande 4) att det polska ordförandeskapet skulle presentera sin lägesrapport om de förhandlingar som hade förts dithills. Någon större diskussion om innehållet förväntades inte.

Ordföranden sammanfattade med att det fanns en sedan tidigare gemensam avvikande mening från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet och att det i övrigt fanns stöd för regeringens upplägg inför de fortsatta förhandlingarna.

EU-nämndens sammanträde den 7 december 2011

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2010/11:16 till sammanträden den 7 december 2011 framgår att statsminister Fredrik Reinfeldt skulle lämna information och samråda inför Europeiska rådets möte den 9 december 2011.

I EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2010/11:16 anförande 2 anges att statsminister Fredrik Reinfeldt bl.a. anförde att Europeiska rådet väntades notera det polska ordförandeskapets framstegsrapport om förhandlingarna om EU:s nästa långtidsbudget. Förhandlingarna skulle komma att intensifieras under våren. Förhoppningen var att nå en överenskommelse före utgången av 2012. Statsministern förutsåg dock ingen diskussion om denna fråga vid mötet i Europeiska rådet.

EU-nämndens sammanträde den 20 januari 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:19 framgår att statssekreteraren Oscar Wåglund Söderström vid sammanträdet den 20 januari 2012 skulle ge en återrapport från ett möte i allmänna rådet den 5

december 2011 och ge information och samråda inför ett möte i rådet den 27 januari 2012. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:19 framgår att statssekreteraren anförde (anförande 121) att vid rådets möte den 5 december 2011 presenterade det polska ordförandeskapet, som då hade bytts ut mot det danska, sin ordföranderapport om långtidsbudgeten för att summera höstens diskussioner. Rent allmänt kunde man säga om rapporten att regeringen inte ansåg att den riktigt reflekterade de diskussioner som hade förts. Det blev därför just en ordförandeskapsrapport och inte någonting som allmänna rådet ställde sig bakom.

Vad gällde det kommande mötet i allmänna rådet den 27 januari 2012 anförde (anförande 123) statssekreterare Oscar Wåglund Söderström om långtidsbudgeten bl.a. att den skulle bli huvudpunkten på mötet. Från och med januari 2012 skulle förhandlingarna om långtidsbudgeten gå in i en mycket intensivare fas än tidigare. Det polska ordförandeskapet ägnade sitt halvår åt en teknisk genomgång, och det skulle bli ökat fokus på substansförhandlingar. Det var därför väldigt bra att det danska ordförandeskapet inledde med en orienteringsdebatt utifrån den totala utgiftsnivån och de huvudsakliga prioriteringarna. Danskarnas mål var att inför Europeiska rådet i slutet av juni 2012 ta fram en solid grund för en substansdiskussion om budgetramen inför slutförhandlingarna som planerades till slutet på 2012 under det cypriotiska ordförandeskapet. Metoden man tänkte använda var att ta fram en s.k. förhandlingsbox, ett ramverk med innehållet i budgeten fast utan siffror som ska fungera som grund för diskussionerna i Europeiska rådet. Regeringens målsättningar i förhandlingarna var en omfattande omprioritering av budgeten, en modernisering, en reellt oförändrad svensk bruttoavgift genom att man reellt fryser utgiftsnivån och slutligen också en bibehållen svensk rabatt på EU-avgiften. Mot bakgrund av den ekonomiska krisen, skuldkrisen och behovet av budgetkonsolidering finns det inget utrymme för en ökad budget på det vis som kommissionen har lagt fram förslag om.

Efter att nämndens ledamöter ställt frågor och lämnat synpunkter (anförandena 124–136) sammanfattade ordföranden (anförande 137) diskussionen med att det fanns stöd för regeringens upplägg inför de fortsatta förhandlingarna om den fleråriga budgetramen.

EU-nämndens sammanträde den 21 mars 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:30 till sammanträdet den 21 mars 2012 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. skulle lämna information och samråda inför ett möte i allmänna rådet den 26 mars 2012. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:30 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. anförde (anförande 5 och 8) att diskussionen på allmänna rådet skulle komma att utgå från ordförandeskapets utkast till förhandlingsbox och att det var vissa områden som hon särskilt ville ta upp. Dessa områden var tillväxtperspektivet, säkerhet, medborgarskap, Europa i världen och administration. Utkastet omfattade utgiftsområden som regeringen prioriterade. Det handlade om att stärka tillväxtpotentialen i EU och om att satsa på faktorer som ger europeiskt mervärde, såsom satsningar på forskning, innovation, utbildning, inrikesfrågor och utrikespolitik samt inom det rättsliga området. Statsrådet menade att man borde öka fokuset på dessa områden jämfört med andra men att det måste ske inom ramen för reellt oförändrade betalningsvolymerna och också en oförändrad svensk bruttoavgift. En förutsättning var också att kostnaderna för sammanhållningspolitiken och jordbruksstödet minskade lika mycket. Vad gällde Sveriges rabatt på EU-avgiften anförde hon att det var allmänt känt att kommissionen i sitt förslag angett att den svenska rabatten ska gå från 5,5 miljarder euro till i praktiken 1 miljard euro. Det var ett förslag som regeringen kraftigt motsatte sig. Rabatterna skulle framför allt bli en fråga för slutförhandlingarna.

Därefter lämnade nämndens ledamöter synpunkter och ställde frågor (anförandena 6–21).

Ordföranden fann (anförande 22) att han uppfattade att det fanns stöd för regeringens linje i förhandlingarna men att Vänsterpartiet upprepade en tidigare anförd avvikande mening.

EU-nämndens sammanträde den 20 april 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:31 framgår att vid sammanträdet den 20 april 2012 skulle statsrådet Birgitta Ohlsson och statssekreteraren Marita Ljung bl.a. informera och samråda inför ett möte i rådet den 24 april 2012. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:31 framgår att statssekreterare Oscar Wåglund Söderström, som närvarade i stället för statsrådet Birgitta Ohlsson, framförde (anförande 4) att regeringens målsättning är en modernisering av utgiftsstrukturen samt en reellt oförändrad svensk avgift och utgiftsnivå i nästa budgetår. Han ansåg att det danska ordförandeskapets utkast på ett bra sätt speglade de olika uppfattningar som finns i rådet. Utkastet omfattade bl.a. sammanhållningspolitiken, där regeringen såg ett betydande utrymme för besparingar och stora reformer. Speciellt besparingarna var en förutsättning för att skapa ett tillräckligt utrymme för mer angelägna områden som främjar Europas tillväxtpotential.

Ordföranden fann (anförande 14) efter diskussionen att det fanns stöd för regeringens upplägg inför de fortsatta förhandlingarna. Det fanns dock avvikande meningar från Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet.

EU-nämndens sammanträde den 25 maj 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:36 framgår att vid sammanträdet den 25 maj 2012 skulle statsrådet Birgitta Ohlsson lämna en återrapport från ett möte i allmänna rådet den 24 april och informera och samråda inför ett möte i rådet den 29 maj. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:36 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. anförde (anförande 34) – utöver återrapportering – att det skulle bli första gången som man tog ett samlat grepp om förhandlingsboxen och alla utgiftsområden vad gäller både inkomster och horisontella aspekter. Det var första gången som det skulle bli en helhetsdiskussion. Regeringen avsåg att fokusera på de allra viktigaste frågorna. Förhandlingsboxen skulle inte fyllas med siffror redan då, utan detta skulle ske lite längre fram. Regeringen hade haft en diskussion internt bland olika länder om att få fram siffror redan då, men det skulle inte komma några siffror förrän längre fram.

Ordföranden fann (anförande 46) att det fanns stöd för regeringens upplägg för förhandlingarna och att Vänsterpartiet framhöll en avvikande mening som de haft i finansutskottet.

EU-nämndens sammanträde den 20 juni 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:40 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson vid sammanträdet den 20 juni 2012 bl.a. skulle lämna återrapporter från mötet i allmänna rådet den 29 maj 2102. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:40 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. anförde (anförande 16) att flera medlemsstater vid mötet den 29 maj tydligt uttryckte att långtidsbudgeten måste bli ett av verktygen för att få tillväxt i Europa genom större satsningar på framtidsorienterade sektorer såsom kunskap och innovation. Tillsammans med flera andra likasinnade länder pekade Sverige på behovet av budgetkonsolidering samt betydande nedskärningar i förhållande till kommissionens förslag från juni 2011.

EU-nämndens sammanträde den 27 juni 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:41 framgår att statsminister Fredrik Reinfeldt skulle ge information och samråda inför möte i Europeiska rådet den 28–29 juni 2012 vid EU-nämndens sammanträde den 27 juni 2012.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:41 framgår att statsminister Fredrik Reinfeldt bl.a. anförde att Europeiska rådet första gången skulle diskutera EU:s nästa fleråriga budgetram. Siktet var inte

inställt på att nå en överenskommelse vid detta tillfälle utan det skulle man återkomma till under hösten för att om möjligt nå målet före årsskiftet. Den sjuåriga budgetramen omfattar ca 1 procent av EU:s samlade bruttonationalinkomst eller ungefär 10 000 miljarder kronor. Det är ett betydande belopp med potential att substantiellt bidra till både tillväxt och sysselsättning i Europa om det används effektivt. Tyvärr används dock inte dagens budget på det tillväxtfrämjande sätt som vi från svensk sida skulle önska, menade statsministern. Till exempel går drygt 40 procent av medlen till jordbrukspolitik, en sektor som svarar för endast 1,5 procent av EU:s BNP och 5 procent av EU:s sysselsättning. Fortfarande går en alltför stor del av strukturfonderna till rika länder i stället för att fokuseras på de länder där de verkliga behoven finns. Regeringen driver därför att EU:s budget ska moderniseras och prioritera områden som bidrar till EU:s konkurrenskraft, där ett klart mervärde finns för att använda EU-medel. Regeringen ville att satsningar på forskning, innovationer och gränsöverskridande strategisk infrastruktur skulle prioriteras.

I den efterföljande diskussionen behandlades andra ämnen som skulle komma upp i Europeiska rådet.

EU-nämndens sammanträde den 20 juli 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2011/12:45 till sammanträdet den 20 juli 2012 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson skulle lämna en återrapport från ett möte i allmänna rådet den 26 juni 2012 och ge information och samråda inför ett möte i rådet den 24 juli 2012. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2011/12:45 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. anförde (anförande 4) – utöver en återrapport – att kommissionen skulle närvara vid mötet den 24 juli och presentera ett uppdaterat budgetramförslaget som kom den 6 juli. Det cypriotiska ordförandeskapet ville helst inte ha en diskussion på det mötet, men det skulle det komma att bli ändå, för bl.a. Sverige avsåg att göra inlägg. Hon ville betona att själva sifferdiskussionen troligen skulle starta på allvar vid allmänna rådets möte i oktober. Kommissionens uppdaterade förslag var en teknisk uppdatering av de budgeteffekter som uppstår när Kroatien blev medlem i EU den 1 juli 2013.

Ordföranden sammanfattade (anförande 7) med att det finns stöd för regeringens upplägg inför de fortsatta diskussionerna.

EU-nämndens sammanträde den 21 september 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2012/13:1 framgår att vid sammanträdet den 21 september 2012 skulle bl.a. statsrådet Birgitta Ohlsson återrapportera från allmänna rådets möte den 24 juli 2012 och ge

information och samråda inför ett möte i rådet den 24 september 2012. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2012/13:1 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. redogjorde (anförande 8) – utöver återrapportering – att ambitionen var att nå fram till en överenskommelse om långtidsbudgeten vid Europeiska rådets extrainsatta möte den 22 och 23 november. Trots detta var det ännu oklart när den första siffersatta förhandlingsboxen skulle komma att presenteras. Troligen skulle den komma ganska sent, så det kunde komma att bli en mycket snabb fas om man skulle nå en överenskommelse vid mötet i november. Det var mest troligt att siffror skulle redovisas i form av intervall under den senare delen av oktober och att konkreta siffror skulle komma först en bit in i november, vilket enligt statsrådet visade vilken extrem tidspress det var.

Ordföranden konstaterade (anförande 24) att det fanns stöd för regeringens upplägg inför de fortsatta förhandlingarna och noterade avvikande meningar från Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna.

EU-nämndens sammanträde den 12 oktober 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2012/13:4 framgår att vid sammanträdet den 12 oktober 2012 skulle bl.a. statsrådet Birgitta Ohlsson återrapportera från ett möte i allmänna rådet den 24 september 2012 och informera och samråda inför ett möte i rådet den 16 oktober 2012. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2012/13:4 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson anförde (anförande 58) att det på allmänna rådets möte den 24 september 2012 var mycket fokus på långtidsbudgeten. Nu började slutspurten i slutförhandlingarna. Det cypriotiska ordförandeskapet hade presenterat en reviderad förhandlingsbox. Det fanns inga siffror på grund av att det kommit en ny tidtabell med ett extra möte i Europeiska rådet i november. Siffrorna skulle komma senare. Långtidsbudgeten skulle inte behandlas på mötet i allmänna rådet den 16 oktober.

EU-nämndens sammanträde den 16 november 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2012/13:10 framgår bl.a. att statsrådet Birgitta Ohlsson vid sammanträdet den 16 november 2012 skulle återrapportera från ett möte i rådet den 16 oktober och informera och samråda inför ett möte i rådet den 20 november 2012. Som bilaga till kallelsen finns bl.a. en kommenterad dagordning från Statsrådsberedningen till mötet i allmänna rådet.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2012/13:10 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson bl.a. anförde (anförande 15) att Europeiska rådets ordförande ville nå en uppgörelse vid det extrainkallade mötet i Europeiska rådet den 22 och 23 november. På tisdagen kom det första utkastet

till slutsatser. Det cypriotiska ordförandeskapet hade tidigare lagt fram förslag, men en ny box kom på tisdagens natt. Förhandlingsboxen återspeglade det konkreta förslaget till utgiftsnivåer och även komponenter som hade förhandlats fram under både det danska och det cypriotiska ordförandeskapet. Ett nytt utkast till slutsatser väntades efter diskussionerna vid allmänna rådets möte den 20 november 2012.

Därefter beskrev statsrådet det senaste förslaget och anförde bl.a. följande.

Inledningsvis tycker vi att slutsatserna inte är tillfredsställande från svenskt håll, även om vi kan se en del mindre steg i rätt riktning, som vi såklart trycker på och pressar för att de ska fortsätta.

Det är positivt att det sker ytterligare besparingar på den totala utgiftsnivån i förhållande till kommissionens förslag och ordförandeboxen, som kom från cypriotererna i slutet av oktober. Men detta är inte på långa vägar tillräckligt för att stabilisera den totala utgiftsnivån jämfört med nuvarande period, och det är inte heller acceptabelt vad gäller Sveriges avgift.

De föreslagna ändringarna i det nuvarande rabattsystemet, där samtliga rabatter förutom – nota bene – Storbritanniens har ersatts av klumpsummor i linje med det som kommissionen tidigare har haft i sitt förslag, är mycket bekymmersamma för svensk del.

Klumpsumman för Sveriges del uppgår till 325 miljarder euro per år. Det är en minskning med 25 miljarder euro jämfört med kommissionens förslag. Sverige får därmed enligt det senaste förslaget en större minskning än andra rabattländer, framför allt Holland och Tyskland, som man kan notera får en ökning. Tillsammans med urholkningen av värdet på rabatten är problematiken en betydande ökning av den svenska avgiften med ungefär 20 procent, en femtedel, jämfört med i dag.

Under den sista vecka som återstår kommer vi självklart att argumentera kraftfullt för att bevara värdet på de svenska rabatterna, så att de inte urholkas, men även för att det ska bli en rimlig bördefördelning mellan medlemsstaterna. Jag kommer också, tillsammans med andra likasinnade kolleger, att argumentera för ytterligare besparingar för att säkerställa stabiliseringen av Sveriges och andra medlemsstaters avgifter till EU-budgeten.

Regeringen är också starkt kritisk till införandet av den så kallade marginalen för oförutsedda utgifter, som ligger utanför utgiftstaket och innebär en betydande utgiftsrisik. Det har vi också stark koll på.

Mer positivt är stegen mot en mer modern utgiftsstruktur och en profil på besparingar som föreslås i förhållande till kommissionens förslag, om man jämför. Här har Sveriges ansträngningar gett resultat. Det är inte helt obetydliga nedskärningar som föreslås inom exempelvis CAP, jordbrukspolitiken. De är faktiskt 12 procent jämfört med i dag eller ungefär 6 procent jämfört med kommissionens förslag.

Statsrådet anförde också följande.

Det är ett intensivt förhandlingsarbete som ni alla förstår ligger framför oss nu. Jag kommer att resa ned tillsammans med statsministern till Europeiska rådet, som är den 22 och 23 november.

Jag vill också betona – vilket naturligtvis är viktigt för nämndens demokratiska förankring – att om förutsättningarna för våra förhandlingspositioner förändras kommer vi att ha löpande kontakter med EU-nämnden om så krävs. Ni som har varit med länge och förhandlat om tidigare budgetar vet att så också har varit fallet. Den länken finns och ska vara mycket tydlig, för att ha den starka demokratiska kopplingen.

Ordföranden konstaterade (anförande 33) att det fanns stöd för regeringens upplägg inför de fortsatta förhandlingarna men noterade ett medskick från Sverigedemokraterna.

EU-nämndens sammanträde den 21 november 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2012/13:11 framgår att det statsminister Fredrik Reinfeldt vid sammanträdet den 21 november 2012 skulle informera och samråda med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2012/13:11 framgår att statsminister Fredrik Reinfeldt vid sammanträdet den 21 november 2012 bl.a. anförde (anförande 2) att långtidsbudgeten handlar om mycket stora ekonomiska intressen för medlemsländerna. Flerårsbudgeten innehåller också regler om den budgetära disciplinen och utgör ett flerårigt ramverk som underlättar senare antaganden av årliga budgetar. Från svensk sida har man länge argumenterat för en modern budget som kan stödja de stora reformbehov som unionen uppvisar i tider av ekonomisk kris. En vecka tidigare presenterades ett första utkast till slutsatser inför Europeiska rådets möte. Detta hade föregåtts av förslag, först från kommissionen och sedan från det cypriotiska ordförandeskapet. Det är förslag som redan hade varit föremål för förhandlingar i medlemsstatskretsen och behandling i EU-nämnden. I detta läge var det dock Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy som tog över rollen som förslagsställare. De senaste förslagen som hade lagts fram hade inneburit gradvisa neddragningar från kommissionens förslag, som ju var mycket expansivt. I det aktuella förslaget minskar de totala åtagandena för perioden 2014–2020 med 7 procent jämfört med kommissionens reviderade förslag från juli 2012. Frågan om rabatter skulle komma att bli en av de svåraste frågorna.

Vid diskussionen frågade Per Åsling (C) på vilket sätt statsministern avsåg att förankra processen och proceduren och det som då sker i form av att statsministern måste inta olika positioner under mötet (anförande 9). Lars Ohly (V) anförde (anförande 12) bl.a. följande.

Vi i EU-nämnden är något av baksätessörare i det här läget. Jag har viss förståelse för att regeringens förhandlingsstrategi ändras alltefter som spelplanen skrivs om. Vi är inte med då. Vad vi kan göra är att ge tydliga signaler. Det kanske är mer rätt att vi talar om smärtgränser. I den svenska riksdagen finns det stöd för stora delar av regeringens förhandlingsupplägg, och det har det gjort under lång tid. Det stödet har jag varit noga med att hävda av det skälet att regeringen ska känna att man har en mycket stark förhandlingsposition när det gäller den svenska riksdagen, till skillnad från en del andra regeringar. Så länge man håller fast vid sin position och så länge man är någorlunda framgångsrik i de förhandlingar man driver enligt den positionen finns det stöd för utgångspunkterna i den svenska positionen.

Därefter anförde (anförande 14) statsminister Fredrik Reinfeldt bl.a. följande.

Apropå Lars Ohlys referens till att spelplanen ändrats är tanken att vi löpande återförankrar mot EU-nämnden under det att förhandlingarna sker på ett sätt som vi har använt vid andra tillfällen när vi ser en utveckling i förhandlingar. Här finns möjligheter att vi ringer hemåt till EU-nämnden, om jag får uttrycka det så, och berättar hur positionerna rör sig.

Det är svårt att utifrån Van Rompuys herdabrev berätta för nämnden när det så att säga hettar till. Tanken är, som jag har förstått det, att i morgon kväll, förmodligen ganska sent, läggs ytterligare ett ordförandeförslag fram. Utifrån detta ordförandeförslag ska vi sedan göra en analys på svenskt utfall, och därefter börjar det, höll jag på att säga. Huruvida det går över till natten till fredag eller att vi går till start med detta fredag och snarare in till natt mot lördag vet jag inte. Det lär vi få se. Det är sättet att förankra. Spelplanen kommer att ändras efter hand.

Ordföranden anförde (anförande 25) bl.a. följande.

Då vill jag med tillfredsställelse konstatera att regeringen avser att återkomma för det fall att positionerna förändras, när eller om så sker.

Det vi nu har att förhålla oss till är regeringens ståndpunkt. Det är en beslutspunkt för EU-nämnden. Där har jag egentligen bara noterat en som jag själv uppfattar ganska klockren avvikande mening, nämligen från Lars Ohly och Vänsterpartiet beträffande det globala Europa.

I övrigt har jag mer uppfattat det som villkorade avvikande meningar. I den händelse saker och ting rör på sig i fel riktning förbehåller man sig rätten att då återkomma med avvikande mening. Är det korrekt? Jag ställer frågan rakt till såväl Sverigedemokraterna som Vänsterpartiet.

På ordförandens fråga svarade (anförande 26) Johnny Skalin (SD) följande.

Vår hållning är att om man inte lyckas med förhandlingarna plockar man fram vetokortet. Det gör man på kommande toppmöte. Det är vår utgångspunkt.

Därefter anförde (anförande 27) ordföranden bl.a. följande.

Just det, men jag förstår att man accepterar ståndpunkterna som de nu föreligger.

Jag kan därmed konstatera att det finns stöd för regeringens ståndpunkt i ärendet.

EU-nämndens sammanträde den 23 november 2012

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2012/13:12 framgår att följande skulle behandlas på sammanträdet den 23 november 2012.

Utrikes frågor – handel

Statsrådet Ewa Björling Återrapport från möte i rådet den 22-24 oktober
Information och samråd inför möte i rådet den 29 november

Utbildning, ungdom, kultur och idrott (ungdom)

Statsrådet Nyamko Sabuni Återrapport från möte i rådet den 10-11 maj
Information och samråd inför möte i rådet den 26-27 november

Utbildning, ungdom, kultur och idrott (utbildning)

Utbildningsminister Jan Björklund Återrapport från möte i rådet den 10-11 maj
Återrapport från informellt ministermöte den 4-5 oktober
Information och samråd inför möte i rådet den 26-27 november

Utbildning, ungdom, kultur och idrott (kultur och idrott)

Kultur- och idrottsminister Lena Adelsohn Liljeroth Återrapport från möte i rådet den 10-11 maj Återrapport från informellt ministermöte den 20-21 september Information och samråd inför möte i rådet den 26-27 november

Jordbruk och fiske

Statssekreteraren Magnus Kindbom

Återrapport från möte i rådet den 22-23 oktober

Information och samråd inför möte i rådet den 28-29 november

Justering av stenografiska uppteckningar från sammanträdena den 7 och 9 november och protokoll från sammanträdet den 16 november

(ev.) Övrigt forts.

Av EU-nämndens protokoll från sammanträdet den 23 november 2012 (prot. 2012/13:12) framgår att långtidsbudgeten inte var med som ett ämne för samråd eller information vid sammanträdet. Det finns inte något noterat i protokollet om en begäran om information vad gäller den fleråriga budgetramen från Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012. Inte heller framgår detta av de stenografiska uppteckningarna 2012/13:12 från mötet.

EU-nämndens sammanträde den 7 december 2012

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2012/13:14 framgår att statsrådet Birgitta Ohlsson vid EU-nämndens sammanträde den 7 december 2012 återrapporterade från mötet i allmänna rådet (GAC) den 20 november 2012. Hon anförde bl.a. följande (anförande 4).

Kvällen före GAC var jag och Sverige värd för ett så kallat like-minded-möte. Därefter hade vi en middag med Herman Van Rompuy där jag företrädde like-minded-gruppen. Vi hade en utförlig diskussion om långtidsbudgeten. Ni vet vad som hände med olika turer. Jag förde fram det gemensamma budskapet från better spending-gruppen. Jag framhöll att för vår del är Sveriges rabatt vår högsta prioritet, inte minst tillsammans med modernisering och andra kända ståndpunkter. Det var inget direkt nytt som framfördes där. Medlemsstaterna upprepade de ståndpunkter de hade drivit under förhandlingarna och som nu kommer att pågå den närmaste tiden.

Ulf Holm (MP) anförde bl.a. följande (anförande 5).

Herr ordförande! Tack statsrådet för informationen! Jag tillhör dem som kan tycka att EU-nämnden blev dåligt informerad under EU-toppmötet om de olika förhandlingsbuden. Det kom ett natten mellan torsdag och fredag. Det fick EU-nämnden nästan begära ut på det ordinarie EU-mötet vi hade på fredagsmorgonen. Sedan kom det på förmiddagen. Sedan efterfrågade fyra partier i riksdagen att vi skulle få information från er om vad som hände, men vi fick aldrig någon återkoppling förrän det kom ett sms kl. 5 på eftermiddagen om att förhandlingarna ajournerades.

Det kan vara lite bristfällig information till EU-nämnden i samrådsfrågan. Det är synd, och jag hoppas att det inte upprepas.

Marie Granlund (S) instämde i det Ulf Holm (MP) anförde och undrade om statsrådet kunde berätta varför förhandlingarna om långtidsbudgeten inte ledde till något resultat. Hon menade att nämnden inte visste varför förhandlingarna hade avbrutits annat än genom vad som framkommit i media. Lars Ohly (V) anförde (anförande 7) följande.

Jag instämmer i kritiken. Egentligen är den viktigast för att komma fram till en lösning, om det kommer en sådan, i februari. Då är regeringen beroende av att en majoritet i riksdagen anser att det regeringen åstadkommer är tillräckligt acceptabelt för att vi inte ska sätta oss emot. För att det ska ske måste vi känna att vi är med, får information och får möjlighet att ta ställning till vad som händer. Det vore dumt om vi av rena formaliaskäl hamnar i en situation där en majoritet i EU-nämnden känner att vi inte kan ställa oss bakom regeringens agerande därför att vi inte vet bevekelsegrunderna eller vad som har hänt. Det kan nog komma lägen där vi av sakliga skäl inte kan komma överens, men det är i så fall mycket bättre. Jag instämmer helt i den kritik som Ulf Holm och Marie Granlund har framfört.

Därefter anförde statsrådet Birgitta Ohlsson (anförande 8) följande.

Herr ordförande! Jag bakar samman dessa frågor eftersom de är av liknande karaktär. Men jag börjar med Lars Ohly.

Det är självklart att den demokratiska förankringen är central. Nu börjar förhandlingarna komma i gång. I och med att MFF inte blir en punkt på agendan på vare sig allmänna rådet eller Europeiska rådet får vi se vid vilka tillfällen punkten kommer att tas upp i början av nästa år. Det har diskuterats att det kan bli en punkt på agendan vid ett europeiskt toppmöte i februari mars eller kanske tidigare. Självklart kommer vi att informera.

Sedan var det Marie Granlunds och Ulf Holms kommentarer. Statsministern har återrapporterat från Europeiska rådet. Det var statsministern som företrädde oss där. Det är viktigt att betona att han har varit här tidigare. Som bekant kommer förhandlingarna att fortsätta.

Jag har inte mycket mer att säga på det fältet. Den demokratiska förankringen är tydlig. Det handlar också om huruvida det blir eventuella förskjutningar vad gäller budskap eller så. Så har inte varit fallet ännu.

Därefter anförde Marie Granlund (S) följande (anförande 9).

Tack för svaret, även om jag inte tycker att det är till fyllt!

Om man ser nämnden som något besvärligt och något som egentligen inte borde finnas, vi sköter vår business själv, kan man hantera det hela som Birgitta Ohlsson gör. Annars kan man öppna för diskussioner och säga att det och det gjorde att förhandlingarna bröt samman.

Vi tar med oss i framtiden att det är så här det fungerar.

Därefter anförde statsrådet Birgitta Ohlsson (anförande 10) följande.

Herr ordförande! Jag kan konstatera att statsministern har återrapporterat för nämnden och har återrapporterat i kammaren. Det har varit en utförlig diskussion med tillfälle att ställa den typen av frågor. Nu börjar förhandlingarna komma i gång igen. Då får vi helt enkelt återkomma. Jag tror att under resten av detta år kommer inte budgeten att vara uppe på den formella agendan på det sättet. Vi kommer tillbaka när punkten kommer upp. Jag kommer självklart att vid nästa tillfälle

jag träffar er att återrapportera vad vi har kommit fram till i den så kallade likasinnade gruppen – better spending – och hur kärntruppen där ser på hur vi ska fortsätta med formeringen av vår allians.

Ulf Holm (MP) anförde sedan (anförande 11) följande.

Med all respekt för att statsministern har återrapporterat i kammaren är det fråga om en pågående förhandling, och då kan man ha full respekt för att statsministern inte nämner allt i kammaren eftersom det kan vara ett spel i förhandlingsstrategin. Det var därför jag lyfte upp att vi i nämnden eller beredningsgruppen kan ha ett möte för att diskutera sådant som kanske inte bör nämnas utåt eftersom det är en pågående förhandling. Detta har vi inte fått tillbaka till EU-nämnden eller beredningsgruppen. Det är av största vikt för att förankra så bra som möjligt här i riksdagen att så sker kontinuerligt.

Ordföranden menade att frågan fick tas upp senare på dagordningen när det skulle diskuteras hur nämnden ska arbeta.

I 10 § i EU-nämndens protokoll 2012/13:14 från sammanträdet den 7 december 2012 anges att nämnden diskuterade hur man kan gå tillväga för att försäkra sig om att man hålls löpande informerad på ett tillfredsställande vis i frågor där detta kan vara motiverat.

EU-nämndens sammanträden om långtidsbudgeten efter den granskade perioden

EU-nämnden höll ett sammanträde onsdagen den 6 februari 2013 där statsminister Fredrik Reinfeldt samrådde med nämnden inför Europeiska rådets möte den 7–8 februari (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2012/13:22). Vid mötet i Europeiska rådet skulle EU:s långtidsbudget behandlas.

Fredagen den 8 februari 2013 informerade och samrådde statssekreterare Katarina Areskoug Mascarenhas och statssekreterare Hans Lindberg med EU-nämnden vid tre tillfällen via telefon med EU-nämnden (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2012/13:23, 24 och 26).

Europeiska rådet nådde vid sitt möte en överenskommelse om EU:s långtidsbudget.

Statsministerns återrapport i kammaren från Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012

Den 27 november 2012 återrapporterade statsminister Fredrik Reinfeldt i kammaren om mötet i Europeiska rådet den 22–23 november 2012. Han anförde bl.a. följande (prot. 2012/13:31).

Fru talman! Europeiska rådet möttes i torsdags och fredags föregående vecka för att förhandla om EU:s nästa fleråriga budget, den för perioden 2014–2020. Mötet inleddes med bilaterala möten mellan Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy och kommissionens ordförande José Manuel Barroso å ena sidan och respektive medlemsland å den andra.

Efter att bilaterala möten genomförts med samtliga 27 medlemsländer framlades ett nytt budgetförslag under torsdagsnatten. Efter nya förhandlingar under fredagen enades man om att ajournera mötet. Toppmötet gav i stället Van Rompuy och Barroso i uppdrag att fortsätta

arbetet och konsultationerna för att hitta en konsensuslösning som kunde gälla för samtliga 27 medlemsländer. I ett uttalande konstateras att det fanns tillräckligt många gemensamma positioner för att nå en överenskommelse i början av nästa år.

- - -

Fru talman! Det nya utkastet till slutsatser som presenterades under mötet innebar egentligen inga stora förändringar. Vissa justeringar gjordes mellan och inom olika utgiftskategorier. Varken strukturen eller storleken på budgeten ändrades nämnvärt. Två tredjedelar av budgeten går även i fortsättningen till jordbruket och till sammanhållningspolitiken. Inga förändringar gjordes heller vad gäller förslaget till nytt egnamedelssystem eller vad gäller de nya rabatter som tidigare presenterats. Det är också mot den bakgrunden som många länder hade stora invändningar mot förslaget. Till dessa länder hörde Sverige och den likasinnade grupp av länder som vi hade ett nära samarbete med i förhandlingarna.

Ytterligare upplysningar

Enligt uppgift från EU-nämndens kansli framfördes i samband med nämndens sammanträde den 23 november 2012 krav på att få ta del av det senaste förslaget till långtidsbudget som lades fram under mötet i Europeiska rådet den 22–23 november 2012. Vid nämndens sammanträde delades senare detta förslag till ledamöterna av företrädare från Regeringskansliet.

Samråd inför beslutet om EU:s långtidsbudget 2007–2013

Av EU-nämndens stenografiska uppteckningar (2004/05:36) framgår att den dåvarande statsministern Göran Persson informerade och samrådde med EU-nämnden tisdagen den 14 juni 2005 inför Europeiska rådets möte den 16 och 17 juni 2005. Vid Europeiska rådets möte skulle bl.a. den fortsatta ratifikationen av EU:s nya fördrag och EU:s långtidsbudget behandlas. Göran Persson anförde (anförande 2) bl.a. följande efter att ha redogjort för förhandlingarna om en ny långtidsbudget.

Dessa, herr ordförande, är regeringens prioriteringar i förhandlingarna om en ny långtidsbudget. Det finns många detaljer i detta som jag vet att statssekreterare Lars Danielsson ska ha ett särskilt samråd med nämnden om i morgon.

Jag är som sagt osäker på om en slutuppgörelse kan nås vid toppmötet senare i veckan. Motsättningarna är fortfarande stora. Men vi måste givetvis från svensk sida vara beredda på en slutuppgörelse redan nu. Jag förutser i så fall ytterligare samråd med nämnden via telefon.

Den 15 juni 2005 informerade och samrådde dåvarande statssekreteraren Lars Danielsson med EU-nämnden. Av de stenografiska uppteckningarna (2004/05:37) framgår att han bl.a. anförde (anförande 27) följande.

Som statsministern sade i går är det självklart att regeringen vill ha ett ordentligt extra EU-nämndssammanträde över telefon om det skulle vara så att vi föreläggs något som vi tror kan vara grunden för en överenskommelse. Om ordförandeskapet efter en bordsrunda på fredag

finner att det inte finns några förutsättningar ser jag ingen anledning till annat än att vi kan vänta till lördag, när statsministern återrapporterar. Då får han förklara varför det gick som det gick.

Men finns det förutsättningar för en överenskommelse är det självklart att vi kommer att hoppas på nämndens villighet att mötas och kunna ta ställning till en sådan. Som vanligt måste jag varna för att det kan bli på tämligen okristliga tider. Men jag bedömer det som sagt som föga sannolikt att det blir en sådan situation

Lördagen den 18 juni 2005 återrapporterade dåvarande utrikesminister Laila Freivalds i kammaren från Europeiska rådets möte den 16–17 juni 2005. Talmannen hade meddelat att informationen om Europeiska rådets möte i Bryssel den 16 och 17 juni, med undantag av budgetförhandlingarna, skulle lämnas av dåvarande utrikesminister Laila Freivalds. Informationen om budgetförhandlingarna skulle lämnas av dåvarande statsminister Göran Persson vid öppna förhandlingar i EU-nämnden tisdagen den 21 juni 2005.

Den dåvarande statsministern Göran Persson återrapporterade i EU-nämnden tisdagen den 21 juni 2005 från Europeiska rådets möte den 16 och 17 juni 2005 såvitt avsåg långtidsbudgeten. Av de stenografiska uppteckningarna (2004/05:39) framgår att han bl.a. anförde (anförande 2) följande.

Tack, herr ordförande, och tack för möjligheten att informera EU-nämnden. Ni vet hur läget var. Vi skulle ha haft möjlighet att träffas i kammaren i lördags morse. Men vi bröt upp så sent från Bryssel att det var meningslöst. Vi kom hem nästan i tid till kammarens öppnande. Det var inte praktiskt möjligt. Jag tackar därför för möjligheten att informera om den fråga som är utestående, budgetfrågan. Sedan finns det också chans för nämnden om ni så vill att beröra andra frågeställningar.

- - -

Det var uppenbart redan innan den sista sessionen inleddes på fredagskvällen att förslaget inte skulle räcka som en kompromiss. På vissa punkter var ändringarna helt enkelt inte tillräckligt långtgående. Dit hörde åtgärderna för att lätta de stora nettobetalarernas börda. På andra punkter innebar det nya fördraget enligt svensk mening rena försämringar genom exempelvis det ökade regionalpolitiska anslaget till i första hand länder i södra Europa.

Fem länder kom så småningom – Storbritannien, Nederländerna, Spanien, Finland och Sverige – att anmäla att de inte kunde stödja förslaget. Italien och ytterligare några länder hade också en negativ grundinställning men avstod av olika skäl från att ge sin mening till känna. Andra länder avvisade ytterligare förändringar av det slag som hade kunnat underlätta inte minst för de stora bidragsgivarna.

Ordförandeskapet tvingades därför att konstatera att det inte fanns någon uppgörelse och att stafettpinnen i stället gick över till det brittiska ordförandeskapet. Så långt om vad som skedde vid toppmötet. Låt mig göra några reflexioner kring detta.

EU-nämndens dåvarande vice ordförande Carl B Hamilton (FP) anförde bl.a. följande (anförande 3).

Herr ordförande! Låt mig ta tillfället i akt och börja med en formfråga som var ett tvisteämne i samband med utrikesministerns återrapport i kammaren, nämligen hur det har gått till.

De sista åtta timmarna av budgetdiskussionen hade jag fyra samtal med statssekreteraren Lars Danielsson. Det sista samtalet övergick i ett samtal med Göran Persson. Utgångspunkten för underhandskontakterna var, bara för att det ska vara klart var EU-nämnden har varit med, att regeringen inte hade mandat från EU-nämnden att ingå någon överenskommelse såsom det beskrevs erbjudits Sverige och som statsministern har redogjort för här. Det gäller även de förbättringar i budet som kom successivt. Om en överenskommelse skulle ha ingåtts hade under alla förhållanden EU-nämnden fått samlas och ändra mandatet till något sådant om det hade blivit aktuellt.

Jag ser samtalen såsom att regeringen förklarade och rådgjorde om förhandlingsläget och varför regeringen inte ansåg att det var motiverat att söka få ett ändrat mandat till stånd från EU-nämnden. Jag i min tur informerade sedan företrädare för de tre andra allianspartierna. Jag vill säga detta för att det ska vara helt klart vad som skedde den kvällen under de åtta timmarna.

Sonia Karlsson (S) anförde (anförande 4) bl.a. att hon också kunde instämma i Carl B Hamiltons (FP) redogörelse för formfrågan och att samrådet med EU-nämnden hade gått till på rätt sätt.

Därefter anförde (anförande 5) Lennart Hedquist (M) bl.a. följande.

Herr ordförande! Jag vill tacka statsministern för återrapporteringen. Jag vill också ansluta mig till den redogörelse som Carl B Hamilton lämnade angående hur samrådet har skett. Jag vill göra det tillägget att jag tycker att den position som Sverige har intagit, och som har grundats på regelbundna samråd i EU-nämnden, har regeringen uppenbarligen drivit på ett bra sätt i överläggningarna. Det fanns uppenbarligen aldrig förutsättningar att ändra det mandat som EU-nämnden hade givit på grund av det som framkom under Europeiska rådets överläggningar.

Vid EU-nämndens sammanträde den 14 december 2005 (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2005/06:16) samrådde och informerade den dåvarande statsministern Göran Persson med nämnden inför mötet i Europeiska rådet om bl.a. långtidsbudgeten. Vid EU-nämndens sammanträde den 15 december 2005 (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2005/06:17) informerade och samrådde den dåvarande statssekreteraren Lars Danielsson med nämnden inför mötet i Europeiska rådet. Vid sammanträdet med EU-nämnden den 16 december 2005 (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2005/06:19) samrådde och informerade den dåvarande statsministern Göran Persson via telefon om förhandlingarna om förslaget till långtidsbudget under Europeiska rådets möte den 16 december 2005. Vid sammanträdet den 17 december 2005 (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2005/06:20) informerade och samrådde den dåvarande statssekreteraren Lars Danielsson om bl.a. förhandlingarna om långtidsbudgeten via telefon.

Vid Europeiska rådets möte den 15–17 december 2005 enades rådet om långtidsbudgeten för 2007–2013.

Behandling i övrigt i riksdagen av förslaget till långtidsbudget 2014–2020

Finansutskottet behandlade i december 2011 förslaget till långtidsbudget i utlåtande 2011/12:FiU14 Utlåtande om EU:s långtidsbudget 2014–2020. I samband med beredningen av ärendet genomförde finansutskottet vid två tillfällen överläggningar med företrädare för regeringen.

Den 29 september 2011 höll finansutskottet överläggningar med EU-minister Birgitta Ohlsson och statssekreterare Hans Lindblad, och den 22 november 2011 höll finans- och skatteutskotten gemensamma överläggningar med statssekreterarna Hans Lindblad och Hans Lindberg, båda från Finansdepartementet.

Skatteutskottet subsidiaritetstrevade i november 2011 kommissionens förslag till direktiv om skatt på finansiella transaktioner som utgör en del av de nya egna medel som omfattas av förslaget till långtidsbudget (utl. 2011/12:SkU12).

I finansutskottets yttrande i januari 2012 (yttr. 2011/12:FiU3y) till utrikesutskottet om kommissionens arbetsprogram för 2012 tog finansutskottet upp frågor om förslaget till EU:s långtidsbudget 2014–2020. Utrikesutskottet tog därefter upp frågor om långtidsbudgeten i sitt utlåtande 2011/12:UU4 om kommissionens arbetsprogram för 2012.

I april 2012 tog finansutskottet upp frågor om långtidsbudgeten i sitt yttrande 2011/12:FiU4y till utrikesutskottet om berättelsen om verksamheten i Europeiska unionen 2011.

Den 25 oktober 2012 informerade statsrådet Birgitta Ohlsson och statssekreterarna Hans Lindblad och Hans Lindberg finansutskottet och skatteutskottet om förhandlingarna om EU:s långtidsbudget 2014–2020.

Gällande ordning

Information till riksdagen och överläggningar med riksdagens utskott

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

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

Enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen ska regeringen informera riksdagen om sin syn på de dokument som Europeiska unionens institutioner överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla.

I 10 kap. 4 § riksdagsordningen anges att utskotten ska följa arbetet i Europeiska unionen inom de ämnesområden som för varje utskott anges i riksdagsordningen. Regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer. Utskottet får

besluta att dessa överläggningar ska äga rum offentligt. I övrigt tillämpas bestämmelserna om slutna och öppna utskottssammanträden i 4 kap. 13 § riksdagsordningen med tilläggsbestämmelser. Om minst fem av ledamöterna i ett utskott begär det, ska utskottet besluta att överlägga med regeringen. Utskottet får avslå en sådan begäran om den begärda åtgärden skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet ska i så fall i sitt protokoll redovisa skälen till att begäran har avslagits.

EU-nämnden

Av 10 kap. 9 § riksdagsordningen följer att riksdagen för varje valperiod inom sig ska tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden).

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

Enligt tilläggsbestämmelse 10.11.1 till 10 kap. 11 § riksdagsordningen sammanträder EU-nämnden första gången på kallelse av talmannen inom två dagar efter det att nämnden valts. Därefter sammanträder nämnden på kallelse av ordföranden. Ordföranden ska kalla nämnden till sammanträde om minst fem ledamöter av nämnden begär det. En personlig kallelse ska skickas till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelsen bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast kl. 18 dagen före sammanträdet.

Riksdagsstyrelsen anförde i sitt förslag Riksdagen inför 2000-talet (förslag 2000/01:RS1) att det har förekommit att ett berört statsråd har sökt telefonkontakt med företrädare för nämnden under ett pågående möte i Europeiska rådet.

Riksdagsstyrelsen underströk i sitt förslag dels det angelägna i att utskottens synpunkter beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen, dels att den praxis som utvecklats och som innebär att det inte anses vara tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter borde bestå. Vidare skriver riksdagsstyrelsen att en fråga dock kan utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Riksdagsstyrelsen ville i detta sammanhang påminna om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapport som ska lämnas till kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat (bet. 1997/98:KU25 s. 40) måste regeringen ha mycket goda skäl för att inte företräda nämndens ståndpunkt, menade Riksdagsstyrelsen.

Konstitutionsutskottet ansåg (bet. 2000/01:KU23 s. 32 f.) att riksdagen borde godkänna de angivna riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna. Riksdagen beslutade enligt konstitutionsutskottets förslag (rskr. 2000/01:273-276).

Konstitutionsutskottet har i betänkande 2005/06:KU20 Riksdagen i en ny tid (s. 31 f.) uttalat att uttalanden av utskott eller EU-nämnden eller dess ledamöter inte är bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock – i likhet med ett kammarbeslut enligt den ordning som då föreslogs för hanteringen av grön- och vitböcker – vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottet ville påminna om att det ytterst är regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

EU-bestämmelser

I artikel 312.1 i fördraget om EU:s funktionssätt (EUF-fördraget) anges att den fleråriga budgetramen syftar till att säkerställa en regelbunden utveckling av unionens utgifter inom gränserna för dess egna medel. Den ska fastställas för en period på minst fem år. Unionens årliga budget ska respektera den fleråriga budgetramen.

I enlighet med artikel 312.2 i EUF-fördraget ska rådet med ett särskilt lagstiftningsförfarande anta en förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen. Rådet ska besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter.

Tidigare granskning

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

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

Våren 2007 granskade utskottet justitie- och miljöministerns agerande i EU-nämnden (bet. 2006/07:KU20 s. 104 f.). I miljöministerns fall konstaterade utskottet att miljöministerrådet i fråga skulle handla om bl.a. uppföljning av en konferens, och eftersom frågan om ett EU-mål för koldioxidutsläpp

inte fanns på dagordningen fanns det inga krav på samråd om detta. Utskottet noterade att miljöministern hade varit oförhindrad att till EU-nämnden kommunicera sin uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i fråga om målet för koldioxidutsläpp.

Hösten 2008 granskade utskottet regeringens information till riksdagen i EU-frågor (bet. 2008/09:KU10 s. 89 f.). Utskottet genomförde en kartläggning och analys av regeringens information till och samråd med riksdagen i syfte att bedöma om regeringen uppfyller regeringsformens och riksdagsordningens krav. Utskottet betonade att den grundlagsstadgade informations-skyldigheten bl.a. får anses innefatta att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor till riksdagen. Vidare framhöll utskottet i sitt ställningstagande bl.a. följande.

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

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

Under våren 2010 granskade utskottet regeringens samråd med EU-nämnden i vissa frågor (bet. 2009/10:KU20 s. 25 f.). Med anledning av granskningen anförde utskottet bl.a. följande.

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

I sina tidigare uttalanden har utskottet betonat att den grundlagsstadgade informationsskyldigheten får anses innefatta bl.a. att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor för riksdagen. Utskottet har tidigare även påtalat att bristande rutiner inom Regeringskansliet inte är godtagbart som grund för otillräckligt samråd med EU-nämnden avseende A-punktlistor.

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

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

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

Våren 2012 granskade utskottet arbetsmarknadsministerns uttalande och agerande i en viss EU-fråga (bet. 2011/12:KU20 s. 11 f.). Enligt utskottet agerade arbetsmarknadsministern och regeringen inte med tillräckligt eftertryck i enlighet med de råd och synpunkter som riksdagens organ lämnade till regeringen. Regeringen borde i rådets förberedande organ tydligare ha markerat att rådsslutsatserna skulle gå emot svenska intressen.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet beslutade den 12 februari 2013 att i en skrivelse till Regeringskansliet begära svar på följande frågor.

- Vilka underlag låg till grund för förhandlingarna i allmänna rådet den 20 november 2012 och i Europeiska rådet den 22–23 november 2012 vad gäller frågan om långtidsbudgeten 2014–2020?
- Gjordes det inom Regeringskansliet några beräkningar kring eller analyser av de underlag som avses i fråga 1 eller i övrigt av förslaget till långtidsbudget 2014–2020 inför Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012? Om sådana beräkningar eller analyser gjordes, informerades EU-nämnden om dessa?
- På vilket sätt tillgodosåg regeringen informationen till och samråd med EU-nämnden om det som avses i frågorna 1–2?

- Av statsministerns återrapportering i kammaren den 27 november 2012 framgår att ett ändrat förslag om långtidsbudgeten lades fram under mötet i Europeiska rådet den 22–23 november 2012. Hur har regeringen tillgodosett information till eller samråd med EU-nämnden om detta förslag? I svaret bör bl.a. beröras hur informationen och samrådet skedde mot bakgrund av vad statsministern anförde (anförande 14) vid EU-nämndens sammanträde den 21 november 2012 om löpande återförankring och telefonkontakt med EU-nämnden och vad ordföranden i EU-nämnden anförde vid samma sammanträde (anförande 25).
- Vilka synpunkter framförde Sverige på det nya budgetförslaget som lades fram under natten 22–23 november 2012?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om att regeringen eller statsrådet Birgitta Ohlsson inte lämnat EU-nämnden muntlig information om det nya budgetförslaget?
- På vilket sätt i övrigt har regeringen tillgodosett information till och samråd med EU-nämnden om förslaget till EU:s långtidsbudget för 2014–2020?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om att regeringen och statsrådet Birgitta Ohlsson inte har samrått i tillräcklig utsträckning med EU-nämnden om förslaget till EU:s långtidsbudget 2014–2020?
- Av vilket skäl genomfördes inte samrådet och informationen om förhandlingarna om långtidsbudgeten inför och under Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012 på samma sätt som inför och under Europeiska rådets möte den 15–17 december 2005?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Utskottet fick den 7 mars 2013 en promemoria från Statsrådsberedningen med svar på frågorna (bilaga A1.3.2).

I promemorian anfördes att det förslag som låg till grund för förhandlingarna vid allmänna rådet den 20 november 2012 samt vid Europeiska rådet den 22–23 november 2012 var utkastet till slutsatser inför Europeiska rådet den 22–23 november 2012 från Europeiska rådets ordförande, daterat den 13 november 2012. Under Europeiska rådet den 22–23 november 2012 distribuerades ett reviderat utkast till slutsatser innan mötet ajournerades.

Vidare anges i promemorian att Regeringskansliet löpande har analyserat kommissionens förslag till EU:s fleråriga budgetram samt de förslag till förhandlingsboxar som det roterande ordförandeskapet och Europeiska rådets ordförande presenterat under förhandlingens gång. Slutsatser och ståndpunkter utifrån dessa analyser har regelbundet redovisats i EU-nämnden inför allmänna rådets och Europeiska rådets möten när budgetramen stått på dagordningen. Företrädare för regeringen har även informerat och

haft överläggningar om budgetramen i finansutskottet den 29 september 2011 samt gemensamt med finansutskottet och skatteutskottet den 22 november 2011 och den 25 oktober 2012.

Vidare anförs i promemorian att företrädare för Regeringskansliet vid flera tillfällen (den 30 november 2011, den 28 mars 2012, den 10 maj 2012, den 3 oktober 2012 samt den 15 november 2012) har informerat och redogjort för budgetramen i EU-nämndens beredningsgrupp. I det sammanhanget har de bl.a. redogjort för förhandlingsläget och redovisat budgetramens utgiftsnivå, utgiftsstruktur, effekter för sammanhållningspolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken, inkomstsystemet och konsekvenser för Sverige. Natten mellan den 13 och 14 november kom det första utkastet till slutsatser om EU:s långtidsbudget medlemsstaterna till handa inför mötet den 22–23 november i Europeiska rådet. Beräkningar och en analys av förslaget redovisades muntligt i beredningsgruppen vid två mötestillfällen den 15 november 2012 och i ett skriftligt underlag till beredningsgruppen samma dag.

Vad gäller frågorna om hur regeringen tillgodosåg information till och samråd med EU-nämnden anförs i promemorian att företrädare för Regeringskansliet och regeringen löpande har informerat EU-nämnden om utvecklingen i förhandlingarna och om aktuella förslag inför allmänna rådets möten då budgetramen stått på dagordningen sedan förhandlingarna om budgetramen startade i juni 2011. Den 16 november 2012 redogjorde EU-ministern i EU-nämnden inför allmänna rådets möte den 20 november 2012 för regeringens bedömning och syn på det aktuella förslaget. Den 21 november 2012 var statsministern i EU-nämnden för att informera och samråda med nämnden inför de förestående förhandlingarna om budgetramen vid Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012. Vid dessa tillfällen redovisades regeringens analyser och bedömningar av förslaget, och det skedde ett samråd med EU-nämnden om ståndpunkterna. Regeringskansliet har informerat om och redogjort för budgetramen i EU-nämndens beredningsgrupp vid återkommande möten under förhandlingen. Det ägde rum två möten i gruppen den 15 november 2012. EU-nämnden hade då fått del av utkastet till slutsatser om den fleråriga budgetramen från den 13 november 2012, dvs. drygt ett dygn innan beredningsgruppen samlades första gången. Samma dag överlämnades ett skriftligt material med regeringens slutsatser och ståndpunkter utifrån gjorda analyser av budgetförslaget.

Vidare anförs i promemorian att under natten mellan den 22 och 23 november 2012 presenterade ordföranden i Europeiska rådet ett reviderat förslag till slutsatser om EU:s långtidsbudget. Förslaget skickades till EU-nämndens kansli på förmiddagen den 23 november. Det reviderade förslaget innebar endast smärre förändringar i förhållande till utkastet från den 13 november. Förslaget möttes av betydande kritik från ett flertal medlemsstater. Europeiska rådets ordförande gjorde ganska snart bedömningen att det reviderade utkastet inte kunde utgöra grund för några förhandlingar eller en överenskommelse. På förmiddagen den 23 november återsamlades

Europeiska rådet. Mötesdeltagarna konstaterade att framsteg hade gjorts men att det behövdes mer tid och konsultationer med medlemsstaterna för att hitta en konsensuslösning. Mötet ajournerades. I enlighet med vad statsministern anförde vid EU-nämndens sammanträde den 21 november 2012 avsåg regeringen att kontakta EU-nämnden om utvecklingen i förhandlingen under Europeiska rådet motiverade det. Emellertid stod det tidigt klart att det inte fanns några förutsättningar för en uppgörelse på basis av det aktuella förslaget, och man bedömde således att det inte fanns något behov av ett extra samråd med eller ytterligare information till EU-nämnden under fredagen den 23 november. Förfarandet påminner i stor utsträckning om det förfarande som tillämpades vid Europeiska rådets möte den 16–17 juni 2005, då man på motsvarande sätt inte lyckades nå en överenskommelse om EU:s långtidsbudget. Även då presenterades ett kompromissförslag på fredagen som inte bedömdes kunna utgöra en grund för en överenskommelse. Inte heller den gången genomfördes ett samråd med EU-nämnden på basis av det nya förslaget.

I promemorian anfördes även att Sverige vid Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012 framförde de sedan tidigare kända svenska ståndpunkterna som löpande hade förankrats i riksdagen. Ståndpunkterna framfördes vid ett bilateralt möte med Europeiska rådets ordförande vid inledningen av toppmötet den 22 november 2012, dvs. innan det nya budgetförslaget hade presenterats. Det stod tidigt den 23 november 2012 klart att det nya utkastet till slutsatser om den fleråriga budgetramen inte skulle kunna utgöra grund för en överenskommelse, varför några reella förhandlingar om förslaget aldrig genomfördes.

Vid ett sammanträde den 12 mars 2013 beslutade utskottet att ställa en fråga i en skrivelse till Regeringskansliet om hur den information och de redogörelser som lämnats till EU-nämndens beredningsgrupp förhåller sig till regeringens skyldighet enligt 10 kap. 10 § riksdagsordningen.

Som svar på utskottets skrivelse överlämnades till utskottet den 2 april 2013 en promemoria från Statsrådsberedningen (bilaga A1.3.3).

I promemorian anfördes att företrädare för Regeringskansliet har kallats till EU-nämndens beredningsgrupp, på EU-nämndens initiativ, vid flera tillfällen under perioden för förhandlingarna om EU:s fleråriga budgetram. EU-nämndens beredningsgrupp regleras inte av 10 kap. 10 § riksdagsordningen. Diskussionerna i beredningsgruppen har varit av kompletterande och informell karaktär och syftat till att ge möjlighet till ett djupare och mer detaljerat informations- och kunskapsutbyte i en komplex fråga med företrädare för partiernas riksdagsgrupper. Den information och de redogörelser som lämnats till beredningsgruppen har inte ersatt den information som lämnats vid de ordinarie samråden med EU-nämnden inför allmänna rådets eller Europeiska rådets möten enligt 10 kap. 10 § riksdagsordningen.

Yttrande från EU-nämnden

Utskottet beslutade vid sitt sammanträde den 12 mars 2013 att ge EU-nämnden tillfälle att yttra sig över en fråga om hur den information och de redogörelser som lämnats till EU-nämndens beredningsgrupp förhåller sig till regeringens skyldighet enligt 10 kap. 10 § riksdagsordningen.

EU-nämnden anförde följande (yttr. 2012/13:EUN1y; bilaga A1.3.4).

Regeringen informerar och samråder med EU-nämnden i frågor på dagordningarna för ministerrådets förestående möten. Vissa av frågorna är av stor betydelse, komplexa och av övergripande karaktär. Behov av fördjupad information har därför konstaterats i vissa fall.

EU-nämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 september 1999 för första gången att tillsätta en informell beredningsgrupp med en företrädare för varje parti. Vid det tillfället gällde frågan den kommande regeringskonferensen om institutionella frågor. Beredningsgruppen har därefter tillsatts för fördjupad kunskapsinhämtning i olika aktuella frågor. Det har bl.a. rört regeringskonferensen som inleddes i oktober 2003, långtidsbudgeten 2007–2013 samt Lissabonfördraget och följderna av dess ikraftträdande. Möte i beredningsgruppen ägde rum i oktober 2007 och april 2008 med anledning av 18-månadersprogrammet. I april 2010 informerades beredningsgruppen om Europeisk avdelning för yttre åtgärder samt om resultatet av riksdagens utredning om EU-arbetet i riksdagen. Hösten 2011 beslöt nämnden att tillsätta beredningsgruppen för information om långtidsbudgeten 2013–2020.

Beredningsgruppens möten är begränsade till informationsinhämtning. Den är inte tillsatt för politiskt ställningstagande. Beredningsgruppen upprättades för att partiföreträdare i nämnden skulle kunna få fördjupad information i komplexa och betydelsefulla frågor i en informell dialogform med karaktär av kunskapsöverföring. Informationen har getts av företrädare för regeringen och Regeringskansliet. Avsikten med den informella formen var från början, och är fortfarande, att partiföreträdarna ska kunna ställa frågor och få svar utan att regeringsföreträdarna blir konstitutionellt bundna. Protokoll förs inte.

Informationen i beredningsgruppen har aldrig varit avsedd att ersätta eller utgöra ett formellt samråd i nämnden. EU-nämnden får inför sina sammanträden underlag anpassat till förhandlingsläget från Regeringskansliet. Där framgår vad rådet förväntas göra och förslag till svensk ståndpunkt. Regeringens samråd med EU-nämnden äger kontinuerligt rum i enlighet med 10 kap. 10 § riksdagsordningen.

Utskottets ställningstagande

Ändamålet med bestämmelserna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen om vad som sker inom EU är att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt även i övrigt insyn i och inflytande över den process som leder fram till viktiga beslut. Det är därför av största vikt att samrådet med och informationen till EU-nämnden fungerar på ett bra sätt.

Vad gäller samrådet och informationen om förslaget till EU:s långtidsbudget 2014–2020 ger granskningen, som huvudsakligen inriktats på perioden t.o.m. Europeiska rådets möte den 22–23 november 2012, enligt utskottet inte underlag för någon annan slutsats än att informationen och samrådet har skett i enlighet med gällande bestämmelser.

Utskottet noterar att det både inför det avslutande mötet i Europeiska rådet om långtidsbudgeten 2007–2013 och inför motsvarande möte om långtidsbudgeten 2014–2020 hölls sammanträden i EU-nämnden där företrädare för regeringen deltog via telefon under de pågående mötena i Europeiska rådet. Utskottet anser att detta kan vara en bra form för att säkerställa att EU-nämnden blir informerad och får tillfälle till samråd om det som sker under pågående förhandlingar i Europeiska rådet.

Vidare noterar utskottet att det av granskningen framgår att informella möten ägt rum med EU-nämndens s.k. beredningsgrupp under förhandlingarna om långtidsbudgeten. Av yttrandet från EU-nämnden framgår att beredningsgruppen inte är tillsatt för politiska ställningstaganden utan att mötena i den är begränsade till informationsinhämtning. Avsikten med beredningsgruppen är att partiföreträdare i nämnden ska få fördjupad information i komplexa och betydelsefulla frågor i en informell dialogform med karaktär av kunskapsöverföring.

Utskottet anser att beredningsgruppen kan fylla en funktion för kunskapsöverföring och vara ett komplement till informationen och samrådet i EU-nämnden. Utskottet vill dock samtidigt understryka att möten i beredningsgruppen aldrig kan ersätta information till och samråd med EU-nämnden.

I övrigt ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet.

1.4 Hanteringen av riksdagens utlåtande om en grönbok om moms på e-böcker

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.4.1*, begärs det att utskottet granskar finansminister Anders Borgs hantering av riksdagens uttalande om mervärdesskatt (moms) på e-böcker. I anmälan anförs att för böcker utgår moms med 6 procent och för e-böcker med 25 procent. Detta bygger på en EU-överenskommelse om e-böcker. Vidare anför anmälanaren att förläggarbranschen och övriga intressenter länge har drivit frågan om att böcker, oavsett form, ska ha en enhetlig momssats på 6 procent. EU-kommissionen har lagt fram en grönbok om EU:s framtida momssystem. Skatteutskottet beslutade i maj 2011 ett utlåtande om grönboken som där efter behandlades av kammaren den 18 maj 2011. Den 30 maj 2011 formulerade den svenska regeringen, genom finansminister Anders Borg, sitt svar på grönboken. Anmälanaren anför vidare att skatteutskottet ville att

momsen på e-böcker skulle sänkas till 6 procent, men att frågan om sänkt moms på e-böcker över huvud taget inte nämns i regeringens svar till kommissionen. Anmälaren menar att finansministern har visat bristande respekt för riksdagens beslut.

Bakgrund

Grönbok om mervärdesskattens framtid

Den 1 december 2010 presenterade kommissionen en grönbok om momsens framtid – Ett enklare, stabilare och mera effektivt mervärdesskattesystem (KOM(2010) 695). Grönboken syftade till att inleda ett brett samråd med berörda parter om det nuvarande momssystemets funktion och hur detta system bör gestaltas i framtiden. I grönboken anförde kommissionen bl.a. momssatserna för jämförbara produkter eller tjänster fortfarande är inkonsekventa. Medlemsstaterna får t.ex. tillämpa en reducerad skattesats på vissa kulturprodukter men måste tillämpa normalskattesatsen för konkurrerande tjänster online, t.ex. e-böcker och tidningar. I den digitala agendan för Europa anges att man vid all översyn av den offentliga politiken bör beakta frågan om konvergens mellan den fysiska världen och världen online, även i fråga om skatter. För att avskaffa denna diskriminering finns två möjligheter: antingen att behålla normalskattesatsen eller att i den digitala miljön tillämpa de reducerade skattesatser som gäller för varor på traditionella bärare. Kommissionen ställde frågor om detta i grönboken.

Faktapromemoria

I faktapromemoria 2010/11:FPM87 redovisade regeringen den preliminära svenska ståndpunkten till grönboken. I promemorian anfördes bl.a. följande:

Regeringen välkomnar och stödjer kommissionens arbete med en översyn av uttaget av mervärdesskatt. Sverige är positivt till ansatsen i kommissionens grönbok. De olika idéer och uppslag som förs fram måste dock analyseras närmare.

Regeringen stödjer att effektivare metoder för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier tas fram, men samtidigt också ett mindre komplicerat system med lägre fullgörandekostnader där företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

Regeringen är angelägen att framhäva vikten av en fördelaktig behandling av ideell verksamhet inom idrott, kultur, socialt arbete m.m. och att ett nytt regelverk tydligt undantar den ideella sektorn. Det är också viktigt att skatteuttaget utformas så att skattemässig neutralitet kan uppnås mellan offentliga organ och privata företag. Enligt regeringen är det angeläget att t.ex. reglerna som rör posttjänster ändras när postmarknader nu öppnar för konkurrens, så att de inte medför att konkurrensen snedvrids.

Skatteutskottets utlåtande

I utlåtande 2010/11:SkU25 behandlade skatteutskottet grönboken om mervärdesskattens framtid. Skatteutskottet anförde bl.a. följande (s. 13):

När det gäller marknaden för böcker, tidningar och tidskrifter är det i dag möjligt att tillämpa en reducerad skattesats på tryckta böcker i alla format samt ljudböcker och e-böcker i form av cd-skivor. Detsamma gäller för tryckta tidningar och tidskrifter. Digitala böcker, dvs. e-böcker (text) och nedladdningsbara ljudböcker (ljud), omfattas dock inte av möjligheten till lågmoms. För dessa produkter samt för tidningar och tidskrifter som levereras online måste varje medlemsland inom EU tillämpa sitt lands normalskattesats. Utskottet anser att det inom yttrandefrihetsområdet är särskilt viktigt att samma mervärdesskattesats kan tillämpas på produkter som finns både i traditionella sammanhang och i en digital miljö. Det är innehållet som ska vara avgörande och inte publiceringsformatet eller distributionsformen. Ett sådant synsätt ligger också i linje med den digitala agendan för Europa där konvergens förordas mellan den fysiska världen och världen online, även i fråga om skatter (KOM(2010) 245, En digitalagenda för Europa).

Skatteutskottets förslag till riksdagsbeslut var att riksdagen skulle lägga utlåtandet till handlingarna. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag (se riksdagens protokoll 2010/11:104 onsdagen den 18 maj 2011).

Finansministerns skrivelse till kommissionen

I en skrivelse den 30 maj 2011 (Fi2011/2686) till kommissionen framför finansminister Anders Borg den svenska regeringens övergripande synpunkter på kommissionens grönbok om mervärdesskattens framtid. I skrivelsen tas inte frågan om reducerad skattesats för e-böcker upp särskilt.

Meddelande från kommissionen

Kommissionen presenterade den 6 december 2011 ett meddelande – Mot ett enklare, robustare och effektivare mervärdesskattesystem som anpassats till den inre marknaden (KOM(2011) 851). Meddelandet innehåller allmänna slutsatser från samrådet om grönboken om det framtida mervärdesskattesystemet. Beträffande skattesatser sägs bl.a. att det finns ett antal faktorer som motiverar en granskning av de nuvarande momssatsernas struktur. Kommissionen anser att en sådan granskning bör bygga på en grundlig konsekvensbedömning som omfattar alla aspekter och som bygger på följande riktlinjer:

- Avskaffande av de reducerade skattesatser som försvårar en korrekt funktion av den inre marknaden. Reducerade skattesatser som har varit motiverade tidigare kan i dag ha en snedvridande effekt på grund av en förändrad ekonomisk, affärsmässig och rättslig miljö.
- Avskaffande av reducerade skattesatser för varor och tjänster vars konsumtion motverkas av andra delar av EU:s politik. Detta kunde framför allt gälla varor och tjänster som är skadliga för miljö, hälsa och välfärd.
- Liknande varor och tjänster bör omfattas av samma momssats och de tekniska framstegen bör beaktas i sammanhanget, så att frågan om konvergens mellan onlinemiljön och den fysiska miljön uppmärksammas.

Kommissionen förespråkar en återhållsam användning av reducerade skattesatser för att öka momssystemets effektivitet. Kommissionen kommer under 2012 att inleda en undersökning av de nuvarande momssatsernas struktur enligt ovanstående riktlinjer. Därefter kommer den att lägga fram förslag enligt samma principer efter omfattande samråd med berörda parter och medlemsstater före utgången av 2013.

Faktapromemoria

I faktapromemoria 2011/12:FPM79 behandlade regeringen kommissionens meddelande. I faktapromemorian anfördes bl.a. följande om de preliminära svenska ståndpunkterna:

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om mervärdesskattens framtid. Ett enklare, mer stabilt och mer effektivt skatteuttag är angeläget, inte minst för en väl fungerande inre marknad. En väl utvecklad mervärdesskatt kan bidra till ökad tillväxt och sysselsättning, vilket är en grundförutsättning för skattens ekonomiska effektivitet och stabilitet samt för dess kapacitet som inkomstkälla.

Regeringen är besviken över att kommissionen inte har uttryckt någon ambition att tydliggöra de nuvarande bestämmelserna om undantag för ideell verksamhet i mervärdesskattedirektivet. Regeringen vill framhålla betydelsen av en fördelaktig behandling av ideell verksamhet inom idrott, kultur, socialt arbete m.m. och att regelverket tydligt undantar den ideella sektorn från mervärdesskatt. Regeringen avser att fortsatt verka för att bestämmelserna om undantag från mervärdesskatt för den ideella sektorn ska förtydligas.

Regeringen anser att reformerna av mervärdesskattssystemet måste leda till att företagen kan konkurrera på lika villkor och att den administrativa bördan för företagen begränsas. Skatteuttaget måste också utformas så att skattemässig neutralitet kan uppnås mellan offentliga organ och privata företag. Enligt svensk ståndpunkt är detta viktigt bl.a. beträffande posttjänster så att dessa behandlas på ett likartat sätt oavsett vem som tillhandahåller tjänsterna. Medlemsstaternas postmarknader öppnas nu för konkurrens och det måste kunna ske utan att konkurrensen snedvrids. Det är även viktigt att det tas fram mer effektiva metoder för att bekämpa fusk och mervärdesskattebedrägerier.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att en bred skattebas är önskvärd. Förslag som en mer begränsad tillämpning av reducerade skattesatser och färre undantag måste dock analyseras närmare. Frågor om undvikande av dubbelbeskattning är angelägna och en översyn av beskattningen vid internetförsäljning och mindre försändelser är berättigad.

En förbättrad och förenklad uppbörd av mervärdesskatt samt en effektiv och modern förvaltning av skatteuttaget är av stor vikt för att stärka möjligheten till skatteintäkter samt minska kostnaderna för förvaltningen.

Skriftliga frågor

I en skriftlig fråga den 8 november 2012 (fr. 2012/13:98) till finansminister Anders Borg undrade Hans Olsson (S) om finansministern avser att ta något initiativ i frågan om moms på e-böcker. Frågeställaren anger att man i såväl Frankrike som Luxemburg har sänkt momsen på e-böcker till samma skattesats som för pappersböcker.

I sitt svar på frågan anför finansminister Anders Borg bl.a. att det är korrekt att Frankrike och Luxemburg införde lågmoms på elektroniska böcker den 1 januari 2012. Europeiska kommissionen har dock uppmanat dem att ändra sin lagstiftning och har inlett rättsliga åtgärder. Vidare anförde finansministern att i strategin för det framtida momsuttaget, som kommissionen lade fram förra året, lanserades en djupgående reform av EU:s momssystem. Som ett led i detta har kommissionen den 8 oktober 2012 beslutat att påbörja ett offentligt samråd i syfte att granska reducerade skattesatser för ett mer effektivt skattesystem. Samrådet sker genom att kommissionen på sin hemsida bjuder in medborgare, företag och andra intressenter att uttala sig. Kommissionen uppger att den avser att lägga fram förslag om mervärdesskattesatser under 2013. I svaret anförs även att det är angeläget att liknade produkter behandlas lika. Finansministern kommer därför noggrant att följa det pågående arbetet inom EU på ett konstruktivt sätt.

I en skriftlig fråga den 5 december 2012 (fr. 2012/13:179) till finansminister Anders Borg ville Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S) få svar på om finansministern under 2013 kommer att verka för en ändring av EU:s regelverk som innebär att digitala tidningar, tidskrifter och böcker kan ha samma lägre momssats som tidningar, tidskrifter och böcker på papper.

I sitt svar på frågan anförde finansminister Anders Borg att EU:s momsregelverk håller på att ses över. I strategin för det framtida momsuttaget, som kommissionen lade fram förra året, lanserades en djupgående reform av EU:s momssystem. Som ett led i detta har kommissionen beslutat att påbörja ett offentligt samråd i syfte att granska reducerade skattesatser för ett mer effektivt skattesystem. Kommissionen uppger att den avser att lägga fram förslag om momsskattesatser under 2013. Det är angeläget att liknade produkter behandlas lika, anförde finansministern, och han följer därför noggrant det pågående arbetet inom EU på ett konstruktivt sätt.

I en skriftlig fråga den 16 januari 2013 (fr. 2012/13:247) till finansminister Anders Borg ville Mats Pertoft (MP) få svar på om finansministern under 2013 kommer att verka för en förändring av EU:s momsregler, så att straffbeskattningen av digitala medier upphör.

I sitt svar anförde finansminister Anders Borg bl.a. följande:

Sedan sommaren 2009 ger direktivet möjlighet att införa lågmoms på tillhandahållande av böcker på alla typer av fysiska bärare, det vill säga även ljudböcker på cd-skiva. Ändringen föregicks av ett aktivt arbete av den svenska regeringen. Det är korrekt att möjligheten till lågmoms för närvarande inte omfattar elektroniskt levererade böcker, det vill säga de som saknar fysiska bärare. Det är även korrekt att Frankrike och Luxemburg infört lågmoms på elektroniska böcker. De har dock av Europeiska kommissionen uppmanats att ändra sin lagstiftning och rättsliga åtgärder har inletts av kommissionen.

Som Mats Pertoft nämner håller EU:s momsregelverk på att ses över. I strategin för det framtida mervärdesskatteuttaget, som kommissionen lade fram förra året, lanserades en djupgående reform av EU:s system för mervärdesskatt. Kommissionen uppger att den avser att

lägga fram förslag om mervärdesskattesatser under 2013. Det är angeläget att liknade produkter behandlas lika. Jag följer därför det pågående arbetet inom EU mycket noggrant och konstruktivt.

Motionsbetänkande

Skatteutskottet behandlade i betänkande 2012/13:SkU18 några motionsyrkanden om momssatsen på e-böcker. Skatteutskottet avstyrkte motionsyrkandena och hänvisade bl.a. till att kommissionen håller på med en omfattande översyn av de nuvarande momssatsernas struktur och att ett förslag kan förväntas före utgången av 2013.

Gällande ordning

Hanteringen av grönböcker i riksdagen

I 10 kap. 5 § riksdagsordningen anges att riksdagen ska behandla de grönböcker och vitböcker som överlämnas till riksdagen. Kammaren ska hänvisa ett sådant dokument till berört utskott för granskning. Utskottet ska redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren.

I förarbetena (framst. 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid s. 42 f.) anges att utskottet granskar dokumentet och kan t.ex. anordna en öppen utfrågning i frågan. Utskottet ska redovisa sin granskning av dokumentet till kammaren i ett utlåtande. I utlåtandet kan utskottet t.ex. redovisa olika synsätt på frågan som framkommit under utskottets granskning av dokumentet. Redovisningen kan jämföras med redogörelsen för ställningstaganden i motioner i vanliga betänkan. Syftet är att skapa möjligheter till debatt kring en fråga och redovisa olika synpunkter som kan vara av värde i den fortsatta hanteringen av frågan, menade Riksdagskommittén. Utskottet kan också helt kortfattat anföra att granskningen inte har föranlett någon särskild hantering eller några särskilda iakttagelser. Behandlingen av de aktuella dokumenten ska inte leda till att riksdagen på ett tidigt stadium binder regeringen vid en viss ståndpunkt. Syftet är att skapa utrymme för en debatt som visar på olika synsätt på de aktuella frågorna. Hanteringen i kammaren bör avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna. Ett utlåtande föranleder inte någon riksdagskrivelse. Utlåtandet är dock offentligt och Riksdagskommittén förutsatte att berörda parter informeras om och tar del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen. Det ligger självfallet i regeringens eget intresse att informera sig men även EU:s institutioner kan förväntas ha intresse av att ta del av utlåtandena, skrev Riksdagskommittén.

I sitt betänkande 2005/06:KU21 (s. 28 f.) om Riksdagsstyrelsens framställning i den del den avsåg hanteringen av grön- och vitböcker anförde konstitutionsutskottet att i vissa yttranden om förslaget hade frågan om innebörden av kammarbehandlingen av de aktuella dokumenten berörts. Vad som särskilt hade efterlysts var ett klarläggande av huruvida uttalanden i samband med kammarbehandlingen av ett utskottsutlåtande kan ge

upphov till någon bundenhet för regering, utskott eller EU-nämnd i ett senare förhandlingsskede. Utskottet ansåg att det var viktigt att i sammanhanget understryka att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av de nu aktuella EU-dokumenten inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Således överträder inte regeringen någon bestämmelse i grundlag eller allmän lag om den t.ex. vid ett rådsmöte skulle företräda en ståndpunkt som står i strid med vad kammaren har uttalat vid behandlingen av en grönbok. Inte heller utskott eller EU-nämnd gör sig skyldiga till någon sådan överträdelse genom att vid samråd med regeringen medge en avvikelse från den av riksdagen uttalade ståndpunkten. Riksdagens beslut i dessa frågor kunde enligt utskottet därmed betraktas som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär. Sådana meningsyttringar kunde dock ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottsutlåtanden och kammarbeslut kan därmed erbjuda en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen, enligt utskottet. I den bemärkelsen kan riksdagsbesluten således få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottet.

2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Regeringens anlitage av privata företag för utredningsuppdrag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.1.1*, begärs det att utskottet granskar det lämpliga i att regeringen anlitar privata företag för utredningsuppdrag.

I anmälan anges att regeringen enligt uppgifter i flera medier har anlitat ett privat konsultföretag för att utreda vissa frågor som rör riskkapitalbolag och därefter sekretessbelagda delar av den redovisade utredningen.

Det framhålls i anmälan att många riskkapitalbolag är kunder hos det konsultföretag som regeringen har anlitat och att företaget därmed har dubbla lojaliteter. Detta kan enligt anmälaren resultera i att företaget drar slutsatser och lämnar förslag till åtgärder som är till gagn för företagets kunder. En sådan risk, oavsett hur liten den är, ska en regering med ansvar inte ta. Det kan dessutom enligt anmälaren vara så att företrädare för ett konsultföretag har likartade intressen som företrädare för regeringen. I anmälan anförs vidare att ett anlitat företag kan stå i beroendeförhållande till regeringen på så sätt att företaget vet att regeringen förväntar sig ett visst resultat. Att regeringen på detta sätt kan få kontroll över vilka slutsatser som läggs fram av ett konsultföretag rimmar enligt anmälaren illa med utredningsinstitutets grundläggande förutsättning om oberoende.

Av anmälan framgår vidare att regeringen med hjälp av Statskontoret och kommittéväsendet kan utreda en rad olika frågor. Sådana utredningar är dock enligt anmälaren inte så lätta för regeringen att styra över, allra minst över dess slutsatser och råd. I anmälan framhålls vidare att Statskontoret och kommittéväsendet inte har några lojaliteter gentemot näringslivet och att dessa utredningar kostar en bråkdel av vad konsultföretag begär.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet undersöka det lämpliga i att regeringen, med statsminister Fredrik Reinfeldt som högste ansvarig, anlitar privata företag för att bedriva utredningsarbete som annars utförs inom ramen för myndigheters eller kommittéers uppdrag och att regeringen därigenom får kontroll över slutprodukten och formerna för hur arbetet bedrivs. I anmälan framhålls att det finns frågor om jäv (framför allt delikatessjäva) som måste beaktas. Huvudfrågeställningen är enligt anmälaren om regeringen och den svenska statens agerande ska präglas av offentlighet, insyn och transparens eller av hemlighetsmakeri, tysthet och sekretess.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet respektive Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A2.1.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I februari 2012 publicerade tidningen *Veckans affärer* (nr 7 s. 26–30) en artikel med rubriken *Regeringens hemliga utredningstjänst*. Artikeln handlar om att regeringen under de senaste åren har anlitat konsultföretag för olika utredningsuppdrag. Regeringens kostnader för konsultuppdrag ska enligt artikeln ha ökat dramatiskt på senare år. Av artikeln framgår vidare att de anlidade konsultföretagen även har privata aktörer som kunder och att dessa kunder kan beröras av de regeringsuppdrag som konsultföretagen får. I artikeln framhålls särskilt regeringens anlitan av ett visst konsultföretag. Företaget ska ha anlitats flera gånger av regeringen, och bland de ämnen som företaget utrett nämns ägandet i de statliga bolagen, AP-fonderna, avregleringen av bilbesiktningen och Saab.

I artikeln framhålls vidare att konsultföretaget på eget initiativ tar fram olika rapporter om offentlig verksamhet och att dessa rapporter ofta får stort genomslag. Därtill nämns att även myndigheter anlitar konsultföretag för utredningsuppdrag. Förutom att regeringen anlitar konsultföretag för att utreda olika frågor framhålls i artikeln att statsråd i olika sammanhang hänvisar till konsultrapporter.

Vidare framgår av artikeln att det inte är ovanligt att det aktuella konsultföretaget väljer att i sina rapporter inte fullt ut redovisa de metoder, källor och överväganden som ligger till grund för de presenterade slutsatserna. Ett uppdrag som särskilt behandlas i artikeln är konsultföretagets översyn av de statliga riskkapitalaktörerna och företagens rapport om detta. I artikeln anges att rapporten tog någon månad att ta fram och kostade 2,6 miljoner kronor. I artikeln finns en intervju med en docent och forskare på Institutet för Näringslivsforskning. Personen, som tidigare tagit fram en rapport om statligt riskkapital, har gått igenom rapporten och han är kritisk till dess innehåll. Bland annat menar han att det saknas vetenskapliga studier och förklaringar till de redovisade slutsatserna. Det anges vidare i artikeln att den dåvarande näringsministerns slutsatser i en debattartikel överensstämmer på detaljnivå med slutsatserna i rapporten. Av artikeln framgår vidare att enligt en tjänsteman vid Näringsdepartementet var den aktuella reformens huvudinriktning och syfte klart innan konsultföretaget fick uppdraget. Som exempel på detta nämns utredningen om företagsfinansiering, propositionen om företagsutveckling och budgetpropositionen. Uppdraget och rapporten avsåg endast en avgränsad del av reform-

arbetet. Det framgår vidare av artikeln att delar av rapporten är sekretessbelagd eftersom ett företag som behandlas i rapporten anses kunna lida skada om vissa uppgifter röjs.

Gällande ordning m.m.

Regeringsformen

Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. regeringsformen. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Enligt motiven bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Även själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för varje regering (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214).

Utredningsväsendet berörs inte särskilt i regeringsformen. Skälet till detta är att utredningsväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur detta ska gå till är en angelägenhet för regeringen. Enligt motiven bör det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för utformningen av och innebörden av de förslag som läggs fram för riksdagen föra med sig att det ytterst får vara upp till regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas (prop. 1973:90 s. 288). Med detta får det anses följa att det ligger på regeringen att avgöra sådana frågor som om utredningen ska ske genom en särskild kommitté eller anförtros en annan från departementen fristående utredningsman och vidare att ange riktlinjer för arbetet. Av motiven framgår vidare att utredningar genom parlamentariskt sammansatta kommittéer är ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsfrågor och andra likartade viktigare ärenden och att denna utredningsform liksom hittills bör utnyttjas i betydande omfattning.

En bestämmelse om beredningsförfarandet finns dock i regeringsformen. Av 7 kap. 2 § framgår att vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Det ansågs därför naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet kom till uttryck i regerings-

formen. Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt. Det händer dock att regeringen hämtar in synpunkter muntligen, t.ex. vid ett remissmöte. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Statens tillgångar står till regeringens disposition enligt 9 kap. 8 § regeringsformen. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.

Budgetlagen

Av 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) framgår att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

I motiven framhålls att hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens ledning och på genomförandet av statens verksamhet. Med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av regeringen eller myndigheter som är underställda regeringen (prop. 1995/96:220 s. 19 f.). God hushållning innebär att undvika onödiga utgifter och att bedriva verksamheten med hög produktivitet. Det innebär vidare att hantera statens medel säkert och att förvalta statens tillgångar i övrigt och dess skulder väl.

Jäv

Av 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen framgår att ett statsråd inte får inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för henne eller honom. Därutöver saknas regler om jäv för statsråd. Dock följer av Statsrådsberedningens riktlinjer (Ds 1998:52 s. 77) att gäller någon av de situationer som beskrivs i 11 § förvaltningslagen (1986:223) för statsråd så bör sådant statsråd inte delta i avgörandet av regeringsärende.

11 § förvaltningslagen lyder:

Den som ska handlägga ett ärende är jävig

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

2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,

4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträdd någon i saken, eller

5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Kommittéväsendet

Statsrådsberedningen har tagit fram Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet.

Av handboken framgår att regeringen som ett led i arbetet med att leda den offentliga verksamheten lägger fram förslag till riksdagsbeslut och förser riksdagen med det nödvändiga beslutsunderlaget (s. 9). Det framhålls vidare att de svenska departementen är små jämfört med sina motsvarigheter i andra länder och att huvuddelen av arbetet med att förbereda större reformer görs inom kommittéväsendet.

En kommitté har till uppgift att ta fram fakta, analysera framtagen information och lägga fram förslag (s. 9). Därutöver påpekas i handboken att kommittéerna lyder under regeringen och att det är regeringen som ger dem deras uppdrag. Det betonas dock att kommittéerna arbetar och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn. Det framhålls vidare att tillkallandet av en kommitté är uttryck för en planering på ganska lång sikt och en politiskt betydelsefull handling.

Kommittéer beskrivs i handboken som myndigheter som har bildats tillfälligt för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande. Det anges vidare att regeringen i direktiven beslutar om de närmare formerna för utredningsarbetet. Som exempel nämns om arbetet ska utföras av en kommitté eller av en särskild utredare och om kommittén ska innehålla parlamentariker eller inte. I direktiven anges också på vilket sätt arbetet ska redovisas, dvs. om uppdraget ska redovisas i ett sammanhang eller genom delrapporter. Därtill kommer att direktiven innehåller en tidsram för arbetet.

När det gäller själva direktiven anges i kommittéhandboken att innehållet varierar från fall till fall. Ibland är direktiven ganska vida och ger därmed stor frihet åt kommittén (s. 10). I andra fall lägger direktiven snäva band på kommitténs handlingsfrihet. Det anges i handboken att avgörande är här bl.a. vilka politiska beslut som finns. Det framhålls vidare att ett utredningsuppdrag ibland grundas på ett riksdagsbeslut och att kärnan i direktiven då utgörs av vad riksdagen har sagt i frågan.

I kommittéhandboken betonas att regeringen har ambitionen att i direktiven klart formulera problemet och avgränsa uppdraget. Kommittéerna arbetar normalt ganska självständigt inom ramen för sina direktiv. Det är emellertid angeläget att kommittén och Regeringskansliet – genom det departement som kommittén är knuten till – håller så god kontakt med varandra att det säkerställs att utredningsarbetet bedrivs i enlighet med regeringens intentioner (s. 9 f.).

Det framhålls i kommittéhandboken att kommittéväsendet har flera tjänster (s. 9 f.). Bland annat nämns att arbete i kommittéform är ett sätt att ta till vara det kunnande i en viss fråga som finns på olika håll i samhället. Det sagda innebär också att den parlamentariska oppositionen och olika intressegrupper ges tillfälle att på ett tidigt stadium komma in i reformarbetet. Vidare framhålls att politiker och specialister ges goda förutsättningar för ett fruktbart samarbete med varandra. I frågor där en bred politisk enighet är önskvärd (exempelvis grundlagsändringar) kan kommittén också fungera som ett forum för kompromisser och samförstånd i politiska frågor. Därtill kommer att regeringen får en värdefull kontrollstation i reformarbetet genom att ett kommittéförslag kan sändas ut på remiss till myndigheter och andra och bli föremål för en offentlig debatt.

Av handboken framgår vidare att kommittéväsendet inte alltid erbjuder de lämpligaste utredningsformerna. Som exempel nämns att särskilt frågor av begränsad räckvidd eller av teknisk art ofta utreds effektivare t.ex. inom ett statligt verk eller ett departement.

Regeringskansliet ger administrativt stöd åt kommittéerna. I Regeringskansliet finns det vid sidan av departementen en särskild enhet (kommitté-service) för detta. Regeringskansliet beslutar också om kommittéernas budget.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag i ett eller flera betänkanden. Ett kommittébetänkande lämnas normalt till det statsråd som har ansvaret för de frågor som behandlas i betänkandet.

Arbetet i statliga kommittéer regleras närmare i kommittéförordningen (1998:1474).

Statskontoret

Statskontoret är en myndighet som lyder under regeringen. Av förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret framgår bl.a. att myndigheten på regeringens uppdrag ska genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet samt av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt (1 §). I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering. Det framgår vidare av instruktionen att myndigheten bl.a. har till uppgift att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling, att till regeringen lämna förslag på utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och att efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.

Tidigare granskning m.m.

Kommittéväsendets roll och arbetsformer har behandlats av konstitutionsutskottet vid några tillfällen efter redogörelser och förslag från bl.a. regeringen och Riksdagens revisorer (bet. 1997/98:KU31, bet. 1998/99:KU26

och bet. 2004/05:KU3). Bland annat konstaterade utskottet att det inom Regeringskansliet pågår ett utvecklingsarbete i fråga om kommittéväsendet och att Riksrevisionens rapport Förändringar inom kommittéväsendet utgör en del i underlaget för detta arbete som bedrivs i en arbetsgrupp (bet. 2004/05:KU3 s. 9). Arbetsgruppen redovisade resultatet av gruppens överväganden i rapporten Utveckling av kommittéväsendet. I rapporten föreslogs ett antal åtgärder för att effektivisera kommittéväsendet och säkerställa en hög kvalitet i kommittébetänkanden (prop. 2005/06:1 utg.omr. 1 s. 55).

Därtill kommer att utskottet varje år behandlar regeringens kommittéberättelse. Enligt riksdagsordningen ska nämligen regeringen varje år lämna riksdagen en redogörelse för verksamheten inom de kommittéer som tillsatts efter beslut av regeringen (tilläggsbestämmelse 3.6.3). Konstitutionsutskottet behandlar varje år kommittéberättelsen i ett betänkande. Kommittéberättelsen innehåller bl.a. uppgifter om kommittéernas sammansättning, redogörelser för kommittéernas arbete under den tid berättelsen avser samt uppgifter om kostnaderna för kommittéarbetet och fördelningen mellan kvinnor och män i kommittéerna.

Våren 2012 behandlade konstitutionsutskottet bl.a. kommittéberättelsen från regeringen (bet. 2011/12:KU19). Uppgifterna i kommittéberättelsen avser 2011. Av betänkandet framgår att det under 2011 tillsattes 85 kommittéer och avslutades 75 (s. 3). Det framgår vidare att de totala utgifterna för kommittéerna minskade betydligt under 2011 jämfört med året dessförinnan – från ca 425 miljoner kronor (i fasta priser med 2005 som basår) till ca 340 miljoner kronor (basår 2006). I summan ingår utgifter för konsultationer, vilka minskade från ca 90 miljoner kronor för 2010 till ca 70 miljoner kronor för 2011 (i fasta priser med 2006 som basår).

Utskottet har även granskat kommittéernas ställning gentemot regeringen (bet. 2001/02:KU20). Inledningsvis konstaterade utskottet att det statliga kommittéväsendet sedan länge anses utgöra ett inslag av grundläggande värde i svensk förvaltningstradition i beredningen av de förslag till lagstiftningsåtgärder och ärenden av annat slag som regeringen lägger fram för riksdagen (s. 202 f.). Utskottet anförde vidare att det är regeringens uppgift att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för regeringens förslag. Det politiska beslut som ligger till grund för att den aktuella utredningsuppgiften bör utföras är enligt utskottet naturligtvis en utgångspunkt i dessa sammanhang. Vidare anfördes att en förutsättning för att kommittéväsendet ska kunna utgöra en grundsten i den svenska förvaltningstraditionen dock är att krav på hög kvalitet och integritet utgör ytterligare utgångspunkter för regeringens bedömning vid val av utredningsform och uppdragets utformning. Inom kommittéväsendet bör det enligt utskottet således ges utrymme för att inte bara lägga fram förslag baserade på befintlig kunskap, utan att också generera ny kunskap. Utskottet framhöll vidare att det självfallet är viktigt att en dialog upprätthålls mellan en kommitté och det ansvariga departementet, så att det finns

en kunskap om hur direktiven uppfattas på respektive håll och i vad mån utredningsuppgiften kan uppfyllas inom ramen för uppdraget. Slutligen framhöll utskottet att det i detta sammanhang dock är av väsentlig betydelse, såväl för den enskilda kommitténs möjlighet att självständigt utföra sitt uppdrag som för kommittéväsendet i stort, att kravet på integritet i kommittéernas arbete iaktas. I det aktuella granskningsärendet riktade sig anmälan mot regeringens beslut att befria en kommitté från dess uppdrag. Som bakgrund till beslutet angav regeringen bedömningen av kommitténs ordförande att kommittén i denna del inte klarade att lämna ett betänkande som svarade mot de direktiv som regeringen hade gett. Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida.

Samma år granskade utskottet, med anledning av en anmälan, även dåvarande kulturministerns hantering av uppdraget till en viss utredning (bet. 2001/02:KU20 s. 204 f.). I anmälan hänvisades till uppgifter i medierna om att kulturministern genom en tjänsteman försökt tvinga fram vissa lagförslag från utredningen. Kulturministern uppgav till utskottet att hon inte gett någon av sina medarbetare i uppdrag att utöva påtryckningar på utredningen. Utskottet konstaterade att det fanns motstridiga uppgifter. Utskottet framhöll sitt tidigare ställningstagande om vikten av att integritet i kommittéernas arbete iaktas. I övrigt föranledde granskningen inget uttalande från utskottets sida.

Våren 1993 granskade utskottet med anledning av en anmälan ett statsråds handläggning av tillsättningen av befattningen som sekreterare i en kommitté (bet. 1992/93:KU30 s. 108 f.). Statsrådet hade, enligt anmälan, valt att inte förorda en sökande till tjänsten med hänvisning till att det inte vore lämpligt om kommittén (Partnerskapskommittén) fick en sekreterare som var uttalad förespråkare för samma linje (registrerat partnerskap) som kommitténs ordförande och några experter i kommittén tidigare deklarerat. Det skulle nämligen kunna inverka menligt på förtroendet för kommittén och leda till att dess kommande förslag ifrågasattes på andra än rent sakliga grunder. Den sökande hade bl.a. åberopat att han sedan flera år följde och medverkade i debatten (om de homosexuellas situation i samhället). Enligt en promemoria som hade upprättats inom Justitiedepartementet skulle den aktuella kommittén arbeta med en synnerligen kontroversiell fråga, varför kravet på neutralitet ansågs kunna ställas med särskild tyngd när det gällde sekreteraruppdraget. Utskottet framhöll i sitt ställningstagande att en viss uttalad åsikt från sökandens sida i sig inte får diskvalificera honom från en tjänst. Utskottet påminde också om dåvarande 11 kap. 9 § regeringsformen (numera 12 kap. 5 §), dvs. att avseende endast får fästas vid sakliga grunder. Eftersom det kunde finnas olika uppfattningar om lämplighetsbedömningar hade utskottet dock ingen ytterligare kommentar till tillsättningsförfarandet. Utskottet ville dock understryka vikten av att yttrandefriheten respekteras och att risken för otillbörlig diskriminering beaktas i erforderlig utsträckning.

Utskottet har även granskat regeringens utseende av kommittéordförande (bet. 2004/05:KU20 s. 128 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet inledningsvis att en kommitté kan beskrivas som en myndighet som tillfälligt har bildats för att skaffa fram underlag för ett politiskt ställningstagande. I sitt arbete tar kommittén fram fakta, analyserar dem och lägger fram förslag. Utskottet konstaterade på nytt att det statliga kommittéväsendet sedan länge anses utgöra ett inslag av grundläggande värde i svensk förvaltningstradition i beredningen av de förslag till lagstiftningsåtgärder och ärenden av annat slag som regeringen lägger fram för riksdagen. Det får anses vara regeringens uppgift att avgöra hur de utredningar bör bedrivas som anses behövliga som underlag för regeringens förslag. Det politiska beslutet om själva utredningsuppgiften är här en självklar utgångspunkt. Om kommittéväsendet ska vara av grundläggande betydelse är enligt utskottet även krav på hög kvalitet och integritet viktiga utgångspunkter för regeringens bedömning vid val av utredningsform och uppdragets utformning. Utskottet sade vidare att en grundläggande metod för regeringen att inom denna ram påverka kommittéers arbete är att i direktiv ange riktlinjer för kommittéernas arbete, bl.a. om vilken fråga som ska utredas, avgränsningar av uppdraget och när utredningen ska vara färdig. Utöver direktiv är det enligt utskottet viktigt att en dialog upprätthålls mellan departementet och kommittén för att säkerställa att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att utredningen kan väntas komma att fylla sitt ändamål. Utskottet konstaterade vidare att utseende av ordförande och ledamöter är ytterligare en metod för regeringen att påverka hur och med vilken inriktning kommittéer bedriver sitt arbete. Även om det i det aktuella ärendet inte var fråga om statliga tjänster, utan om statliga uppdrag, borde utseendet ske på sakliga grunder, och politisk erfarenhet får anses vara en saklig grund bland flera andra när det i utredningsuppdraget ingår att till regeringen lägga fram förslag som innebär sådana avvägningar mellan olika intressen där politiska värderingar spelar en viktig roll.

Hösten 2008 granskade utskottet hur beredningskravet uppfylldes i olika typer av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10). Enligt utskottet kunde en ordning som låter förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del leda till att de kan bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand (s. 63). Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Utskottet har även granskat konsulttjänster. Våren 2000 granskade utskottet med anledning av flera anmälningar vissa upphandlingar inom Regeringskansliet (bet. 1999/2000:KU20 s. 72 f.). En anmälan avsåg förfarande och dokumentation i samband med Näringsdepartementets köp av externa tjänster. Vidare behandlades två anmälningar som avsåg upphandlingar av konsulttjänster. I den ena anmälan gjordes gällande att en upphandling

grovt missköts, medan den andra anmälan vände sig mot att ett bolag fått ett konsultuppdrag utan att något annat bolag getts möjlighet att lämna in ett anbud.

Enligt utskottet visade granskningen på brister i skilda hänseenden. I flera fall hade brådska åberopats som skäl för att använda regler som enligt utskottet egentligen var att se som undantagsregler. Vidare anförde utskottet att tjänster i några fall hade köpts utan att ett regelrätt upphandlingsförfarande genomförts. Otillräcklig dokumentation om vad som förekommit hade också enligt utskottet medfört att det fanns oklarheter som försvårade en bedömning i efterhand. Utskottet underströk vikten av att upphandlingslagstiftningen följs inom Regeringskansliet. I denna del anförde utskottet att Regeringskansliets roll som föredöme för andra myndigheter gör detta särskilt viktigt.

Hösten 2010 granskade utskottet bl.a. Regeringskansliets upphandling av informationstjänster och rekryteringsstöd (bet. 2010/11:KU10 s. 32 f.). Granskningen var främst inriktad på rutinerna vid avrop från upphandlade ramavtal. Utskottet konstaterade brister i fråga om dokumentationen. Exempelvis saknades dokumentation om muntliga kontakter med leverantörer. I ett fall saknades både förfrågningsunderlag och uppgift om att avtal hade träffats och i så fall på vilka villkor. Utskottet förutsatte att rutinerna i dessa avseenden skulle förbättras.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet översändes den 14 mars 2013 två promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet respektive Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A2.1.2).

Av promemorian upprättad inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning framgår bl.a. att uppgifterna i artikeln i Veckans affärer verkar hänföra sig till en mängd olika typer av konsulttjänster, vilkas kostnader redovisas på Regeringskansliets konto Konsulttjänster och utredningsuppdrag. I svaret anförts vidare att detta konto omfattar ett stort antal underkonton för tolk- och översättningstjänster, skrivhjälp, advokat- och rättegångskostnader, datakonsulter, övriga konsulter och utredningsuppdrag samt periodisering. Vidare presenteras följande sammanställning av hur kontot Konsulttjänster och utredningsuppdrag har utvecklats under åren 2006–2012.

Tabell 2.1.1 Kontot Konsulttjänster och utredningsuppdrag 2006–2012

År	Belopp
2006	234 391 541 kr
2007	305 314 203 kr
2008	514 908 027 kr
2009	558 346 059 kr
2010	274 241 333 kr
2011	312 430 245 kr
2012	309 263 565 kr

Som kommentar till sammanställningen anges att artikelns uppgifter om kostnader för 2007 och 2009 är korrekta, att Regeringskansliets totala kostnader för konsulttjänster och utredningsuppdrag 2012 har minskat till ca 309 miljoner kronor och att en del av de redovisade kostnaderna för 2008 och 2009 hänför sig till Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd 2009.

Av svaret framgår vidare att det kan finnas olika skäl till att ett konsultföretag anlitas för ett utredningsuppdrag i stället för att uppdraget ges till en kommitté eller en förvaltningsmyndighet såsom Statskontoret. Som exempel nämns att uppdraget bedöms kräva särskild specialistkompetens samt tidsfaktorn.

Det framgår vidare av svaret att Regeringskansliet eftersträvar hög effektivitet i sin verksamhet och iakttar god hushållning i enlighet med vad som anges i budgetlagen. Det innebär bl.a. att nyttor och kostnader vägs mot varandra vid val av utredningsform.

På frågan hur det beaktas att det konsultföretag som anlitas kan ha uppdrag från privata aktörer med intresse i den fråga som är föremål för utredning anges att i de allmänna villkor som Regeringskansliet tillämpar vid köp av tjänster anges bl.a. att leverantören utan dröjsmål skriftligen ska anmäla till Regeringskansliet om det finns någon omständighet som kan medföra att en intressekonflikt eller liknande uppstår för leverantören. Vidare anförs att en bedömning får göras i varje enskilt fall om en sådan anmälan görs eller om Regeringskansliet av något annat skäl har anledning att anta att det finns en intressekonflikt.

När det gäller frågor om upphandling av konsulttjänster anförs att Regeringskansliet så långt som möjligt ska använda egna eller statliga ramavtal vid köp av tjänster. Om ramavtal saknas genomförs som regel en konkurrensutsatt upphandling. I undantagsfall kan myndigheten göra en direktupphandling. Det förutsätter dock att upphandlingsvärdet ligger under gränsen för direktupphandling (285 000 kronor) och att det i övrigt finns förutsättningar att direktupphandla.

På frågor om beredning av konsultföretags underlag anförs bl.a. att det avgörs från fall till fall vilken beredningsform som är lämplig. Vidare uppges att det är ovanligt att en rapport från ett konsultföretag skickas ut för synpunkter men att det har hänt. I regel tas materialet om hand inom Regeringskansliet inom ramen för den sedvanliga beredningen.

Av promemorian upprättad inom Näringsdepartementet framgår bl.a. att den rapport från det anlitate konsultföretaget om en översyn av de statliga riskkapitalaktörerna som nämns i artikeln i Veckans affärer innehåller bl.a. uppgifter om ett statligt ägt bolags affärs- eller driftsförhållanden. Vid de tillfällen rapporten har begärts ut har bedömningen gjorts att bolaget skulle kunna lida skada om vissa av dessa uppgifter röjs. Dessa uppgifter omfattas av sekretess enligt bl.a. 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det anges vidare att ställningstagandet att vissa uppgifter omfattas av sekretess inte har påverkats av att ett konsultföretag är ingivare av rapporten.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat är det upp till regeringen att avgöra hur de utredningar bör bedrivas som anses behövliga som underlag för regeringens förslag. Utskottet utgår från att regeringen tar till vara den expertis som finns hos myndigheterna och använder sig av möjligheten att ge uppdrag till dessa respektive tillsätter kommittéer när så är lämpligt. Det är givetvis angeläget att regeringen och Regeringskansliet vid val av utredningsform beaktar kravet i 1 kap. 3 § budgetlagen om god hushållning med statens medel. Därtill kommer att en ordning som låter förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan leda till att de blir allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand (jfr bet. 2008/09:KU10). Detta gäller självfallet oavsett val av utredningsform.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

2.2 Beredning av besparingar inom försvarets materieförsörjning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.2.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och Förvarsdepartementets hantering av besparingar inom försvarets materieförsörjning under 2008 med utgångspunkt i en aktuell granskningsrapport från Riksrevisionen. Rapporten granskar beredningen av förslag till besparingar (vilket skedde i en s.k. genomförandegrupp), resultatet av besparingarna och redovisningen till riksdagen. Anmälaren anför att regeringen enligt Riksrevisionens uppfattning inte har hushållat med resurser, inte har respekterat den rådande rollfördelningen mellan regeringen och myndigheten och därmed försvårat insyn och ansvarsutkrävande, inte tillräckligt har dokumenterat processen eller gett skriftliga direktiv till genomförandegruppen samt inte har gett riksdagen tillfredsställande information om resultatet av arbetet. Förutsatt att Riksrevisionens iakttagelser stämmer innebär detta enligt anmälaren att regeringen har brutit mot bl.a. tidigare riksdagsbeslut och budgetlag.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior som har upprättats inom Förvarsdepartementet, *bilaga A2.2.2–3*. Flera av dessa promemorior innehåller uppgifter som kan omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som därför i sin helhet eller delvis har uteslutits ur betänkandet. Till grund för sin granskning har utskottet begärt in kopior på vissa handlingar.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

Beredningen av regeringsärenden regleras endast i ringa mån i regeringsformen (RF). Det har sin grund i att man bör visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag (prop. 1973:90 s. 179). Sålunda omnämns varken utredningsväsendet eller regeringens interna beredning. I grundlagspropositionen framhölls att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i de förslag som läggs fram för riksdagen, och det bör ytterst ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen (s. 288). I ett avseende tas beredningsförfarandet upp i RF. Enligt 7 kap. 2 § RF ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. I en kommentar till regeringsformen anförs att RF:s remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, styrelseärenden såväl som förvaltningsärenden. Vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda ges möjlighet att yttra sig avgör vederbörande departementschef eller annat statsråd under vanligt konstitutionellt ansvar (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Tryckfrihetsförordningen

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) förstås med handling bl.a. upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Av 2 kap. 7 § första stycket TF framgår att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Av 2 kap. 9 § första stycket TF framgår att en hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad ska anses som allmän handling hos myndigheten om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock inte i den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Av 2 kap. 9 § andra stycket TF framgår att utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats inte anses som allmän handling, såvida den inte tas om hand för arkivering.

Budgetlagen¹

Av 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) framgår att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Enligt förarbetena innebär hög effektivitet att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iakttas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl (prop. 1995/96:220 s. 19 f.).

Propositionshandboken

Statsrådsberedningen har utarbetat Propositionshandboken (Ds 1997:1), som innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § RF som styr behovet av remissbehandling (s. 27). Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss (s. 27). Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Propositionshandboken framhåller också kravet på dokumentation av de synpunkter som inkommer (s. 34). Inkommer skriftliga svar är dokumentationen redan klar. Vid remissmöten bör ett enkelt protokoll över deltagarnas synpunkter sättas upp, och från underhandskontakter ska tjänsteanteckningar göras.

Av handboken framgår även att det kan finnas skäl att inte skicka ut en remiss, t.ex. att frågan inte längre är aktuell eller att förslaget ska överlämnas till en annan kommitté eller till en myndighet för att beaktas i det arbete som bedrivs där. Vidare framgår det (s. 28) att det tekniska kontrollarbetet självfallet blir extra viktigt när bl.a. kostnadsberäkningar inte har prövats av remissinstanser. Underhandskontakter med myndigheter och andra får då bli desto noggrannare för att regeringsformens beredningskrav ska kunna uppfyllas.

Genomgripande omprövningar av myndigheters verksamhet

Styrtredningen

Styrtredningen (SOU 2007:75) konstaterade när det gäller regeringens informationsförsörjning vid mer genomgripande omprövningar att informationskällorna är helt andra än vid den löpande styrningen (s. 154 f.). Vid omprövningar, och när en större och bredare fråga eller en tekniskt snårig fråga ska belysas, är det enligt utredningen främst kommittéväsendet som används, om inte tidsfaktorn gör att man vill agera omgående. Även interna arbetsgrupper inom Regeringskansliet kan användas. Utredningen

¹ Vid den för granskningsärendet aktuella tidpunkten (dvs. 2008) gällde lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Den nya budgetlag (2011:203) som trädde i kraft den 1 april 2011 innehåller samma krav (se 1 kap. 3 §) om hög effektivitet och god hushållning som 1 § i den gamla lagen.

konstaterade att många verksamheter har genomgått betydande omprövningar i ”särskild ordning”; det har t.ex. gällt områden som försvaret, pensionssystemet och jordbrukspolitiken (s. 202). Vidare bedömde Styrtredningen att det är orealistiskt att förvänta sig att omfattande omprövningar görs inom ramen för den årliga budgetprocessen. Enligt utredningen hade fiktionen att så sker bidragit till kortsiktighet i styrningen på bekostnad av långsiktighet (s. 207).

Mot denna bakgrund föreslog Styrtredningen (s. 22 f.) att underlag för omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag i huvudsak borde tas fram utanför den berörda myndigheten/myndigheterna och att sådana omprövningar borde aktualiseras ad hoc. När mer genomgripande omprövningar aktualiserades borde dessa underlättas genom att det ställs högre krav på Regeringskansliets förmåga att identifiera var relevant kunskap finns. Vidare föreslog utredningen att kommittéväsendet borde nyttjas mer strategiskt.

Utredningen ansåg att förutsättningarna för omprövningar borde förbättras och avvisade tanken på att införa ett fast och rutinbaserat förfarande för regeringens omprövning av en eller flera myndigheters uppdrag. Sådana omprövningar gjordes enligt utredningen utifrån vad som vid tillfället i fråga var politiskt angeläget. Detta ad hoc-mässiga förhållningssätt skulle dock vägas mot att det kunde finnas vissa lägen där sådana omprövningar med viss automatik kunde komma att aktualiseras, t.ex. inför ett kommande skifte på myndighetens chefspost. När det däremot gällde mer genomgripande omprövningar av t.ex. mål och medel på ett område krävdes enligt utredningen att Regeringskansliet bättre kunde bistå politikerna med underlag. Detta var enligt utredningen också en naturlig uppgift för Regeringskansliet, som en del av det dagliga arbetet. Utredningen såg det som viktigt att frågorna om politikens kunskapsunderlag inte reducerades till en fråga om utvärderingar. Slutligen borde det vara möjligt att i högre grad än i dag nyttja kommittéväsendet för att få översikt över vilken kunskap och vilka forskningsområden som kunde ge underlag för omprövningsarbetet.

Förvaltningspolitiska propositionen

Av propositionen (prop. 2009/10:175) framgick bl.a. att genomgripande omprövningar av olika verksamheter kunde komma i fråga och att sådana ofta aktualiserades till följd av en ändrad inriktning på politiken eller av yttre händelser och kunde avse att ompröva ett statligt åtagande i sin helhet eller att i grunden pröva inriktningen och omfattningen av en myndighets uppdrag (s. 104). Sådana omprövningar kunde inte knytas till i förväg bestämda tidpunkter, utan det handlar om att säkerställa att Regeringskansliet, då frågan väckts, har tillgång till kompetens för att kunna bistå den politiska ledningen med att ta fram relevanta beslutsunderlag. Vidare bedömde regeringen att när det inför vissa beslut fordras fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet, bör de utföras av någon

annan part än de berörda myndigheterna (s. 112 f.). Som skäl för bedömningen angav regeringen bl.a. att det inför vissa beslut kunde fordras en djupare analys av hur ändamålsenlig en viss organisering är eller hur effektiva processerna inom ett område eller i en myndighet är samt att sådana analyser som regel utförs av någon annan än den berörda myndigheten för att ge en opartisk bedömning. Vidare angavs i propositionen att stabsmyndigheter med kort varsel skulle kunna förse regeringen med nödvändiga underlag. Som skäl för sin bedömning angav regeringen även att grundläggande omprövningar av olika verksamheters existens, mål, medel etc. bör göras utifrån ett allsidigt underlag från myndigheter, akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut, revisionsorgan och internationella instanser m.fl. Vidare anfördes att kommittéväsendet har en viktig funktion när det gäller att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och därför ska användas strategiskt i detta syfte samt att betydande krav ställs på Regeringskansliet och regeringens stabsmyndigheter att följa, sammanställa och bearbeta kunskap på ett sätt som stödjer de politiska beslutsprocesserna (s. 114).

Tidigare granskning

Hösten 2008 uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.), mot bakgrund av sin granskning om beredningskravet för regeringsärenden:

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

Av en promemoria upprättad vid Statsrådsberedningen och överlämnad inom ramen för ovannämnda granskningsärende framgår bl.a. följande om beredningen av ett särskilt beslut eller förslag i en proposition om större ändringar för en viss myndighet, t.ex. avseende inriktning på dess verksamhet (bet. 2008/09:KU10 s. 194). Upplysningar och yttranden från berörda myndigheter inhämtas som regel. Ett beslut eller ett förslag i en proposition om större ändringar för en viss myndighet har många gånger sin upprinnelse i förslag i en upprättad promemoria eller i ett betänkande och sådana promemorior och betänkanden remitteras regelmässigt till berörda myndigheter och sammanslutningar. När ett sådant beslut inte grundas på en promemoria eller ett betänkande inhämtas som regel upplysningar under hand. Sådana upplysningar dokumenteras beroende av vilken typ av kontakt det är fråga om, t.ex. förs vanligen minnesanteckningar vid arbets-

gruppsmöten. I promemorian anges även följande om beredningen av förslag till anslag i statsbudgeten (bet. 2008/09:KU10 s. 191). När en myndighets medelsbehov och förslag till finansiering övervägs sker en rad underhandskontakter mellan handläggare i Regeringskansliet och myndigheten där myndigheten ges tillfälle att komplettera ärendet, belysa konsekvenser, ge synpunkter på förslag och faktakontrollera åtminstone vissa av de texter i budgetpropositionen som berör myndigheten. Som regel sker inte någon dokumentation vid dessa kontakter i större utsträckning än att enskilda handläggare exempelvis gör minnesanteckningar. I sak är det ingen skillnad mellan beredningen av förvaltningsanslag och sakanslag. Större reformer avseende förslag till anslag i statsbudgeten grundas ofta på ett utredningsbetänkande. Sådana remitteras regelmässigt.

I sammanhanget kan även pekas på utskottets uttalanden vid utskottets granskning av beredningen av regeringsbeslutet att omlokalisera myndigheterna Riksutställningar och Riksantikvarieämbetet till Gotland (bet. 2005/06:KU20 s. 93 f. och 2007/08:KU20 s. 44 f.). I ärendet om Riksutställningar erinrade utskottet inledningsvis om sina tidigare uttalanden om att det vid beredningen av regeringsärenden kan vara av stor vikt att berörda intressenter under olika stadier av beredningsprocessen får möjlighet att föra fram synpunkter på vad den färdiga slutprodukten bör innehålla samt att det är viktigt att säkra ett fullgott beslutsunderlag också i fall då regeringens propositioner inte rör lagförslag. Även om granskningen inte visade annat än att regeringsformens beredningskrav var uppfyllda noterade utskottet att beredningen av ärendet om omlokalisering av Riksutställningar framstod som anmärkningsvärt forcerad, inte minst med hänsyn till berörda intressenter. Vidare framgår av utskottets ställningstagande att det inte var utskottets uppgift att närmare granska vilka omständigheter som hade föranlett denna beredningsprocess. I ärendet om Riksantikvarieämbetet ansåg inte utskottet att det fanns anledning att göra något annat ställningstagande nu än vad utskottet gjorde i det tidigare omlokaliseringsärendet. Utskottet underströk dock särskilt vikten av att remisstider bör vara så väl tilltagna att det finns möjlighet för remissinstanser och andra intressenter att överväga förslagen i behörig ordning.

Utskottet har även inom ramen för sin granskning av beredningskravet för regeringsärenden tidigare framhållit vikten av god planering för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd (bet. 2008/09:KU10 s. 64).

Utskottet har vid olika tillfällen uttalat sig om vikten av dokumentation. Till exempel betonade utskottet i samband med granskning av notifiering och avnotifiering av statsstödsärenden (bet. 2007/08:KU10 s. 44 f.) hösten 2007 att en omsorgsfull dokumentation är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll. Avsaknaden av skriftligt berednings- och beslutsunderlag riskerade enligt utskottet att försvåra insynen i Regeringskansliets och regeringens arbete och beslutsfattande.

Utskottet har även vid olika tillfällen granskat regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter. Hösten 2012 noterade utskottet de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning (bet. 2012/13:KU10 s. 100). Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde att det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning. Utskottet pekade även på att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

Regeringens budgetproposition för 2009

Den 12 september 2008 beslutade regeringen om budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1). I propositionen (utg.omr. 6 avsnitt 4.6.3) föreslog regeringen bl.a. att riksdagen skulle godkänna vad regeringen föreslagit om anskaffning av materielprojekt under 2009. Av propositionen framgick att en genomförandegrupp i Regeringskansliet hade haft i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för en fortsatt effektivisering av försvaret, bl.a. genom att lämna förslag till hur en ändamålsenlig materielförsörjning anpassad till insatsförsvarets behov kunde åstadkommas. Vidare framgick av propositionen (s. 58) att viktiga utgångspunkter för gruppens arbete med att reducera materielanslaget hade varit *dels* att bidra till implementeringen av regeringens inriktning för materielförsörjningen genom att skapa en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingsattsningar till anskaffning av färdigutvecklad försvarsmateriel, *dels* att i så liten utsträckning som möjligt påverka förmågebredden, för att inte begränsa beredningen inför den då kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen.

I propositionen angavs att genomförandegruppen hade identifierat ett antal verksamheter som bedömdes som möjliga att avbryta, reducera eller inte påbörja och att regeringen med gruppens överväganden som utgångspunkt hade tagit fram ett förslag på hur en anslagsminskning borde genomföras. Baserat på gruppens underlag föreslog regeringen att materielanslaget skulle reduceras under 2009–2011. I propositionen presenterades de verksamheter som regeringen hade för avsikt att avbryta respektive reducera (jfr prop. 2008/09:1 utg.omr. 6 s. 59). I propositionen angavs även att de eventuella alternativkostnader som kunde uppstå med anledning av regeringens förslag rymdes inom det ökade handlingsutrymme som skulle uppstå under de kommande åren. Förslaget innebar även att vissa verksamheter som riksdagen tidigare hade bemyndigat regeringen att beställa nu omprövades, t.ex. taktisk obemannad flygfarkost (TUAV) och ledningssystemets tekniska grund för det nätverksbaserade försvaret (Ledsyst T).

Regeringen framhöll vidare att det med anledning av den då kommande inriktningen för försvaret som regeringen avsåg att återkomma till kunde finnas skäl att senare göra en förnyad bedömning av materielplaneringen. Regeringens samlade bedömning var dock att det var viktigt att genomföra en förändring av materieförsörjningen i närtid.

Regleringsbrev för Försvarmakten 2009

Den 18 december 2008 beslutade regeringen om regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarmakten (Fö2006/2663/EPS m.fl.). Under rubriken materieförsörjning lämnade regeringen anvisningar till myndigheten om reduceringar inom materieförsörjningen. I regleringsbrevet angavs att Försvarmakten efter dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) skulle avbryta respektive reducera vissa verksamheter i sin materielplanering. De verksamheter som angavs i regleringsbrevet överensstämde med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2009 och riksdagsbeslutet i motsvarande del.

Den 17 december 2009 beslutade regeringen om ändring av regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarmakten (Fö2009/461/MIL m.fl.). Av beslutet framgår att regeringen ur förteckningen över verksamheter i Försvarmaktens materielplanering som skulle avbrytas hade lyft ut verksamheten taktisk obemannad flygfarkost (TUAV).

Regeringens försvarspolitiska proposition

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen om en proposition med en ny försvarspolitisk inriktning (prop. 2008/09:140). Av propositionens avsnitt om insatsorganisationens utveckling framgår (s. 63) att Försvarmakten bedömde att taktisk obemannad flygfarkost (TUAV) borde anskaffas och att regeringen delade Försvarmaktens bedömning av det långsiktiga behovet av TUAV och betonade att anskaffning skulle ske i den takt ekonomin medgav. Den 16 juni 2009 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag och godkände bl.a. inriktningen för insatsorganisationens utformning 2014 (bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292).

Riksrevisionens granskningsrapport

I rapporten *Besparingar i försvarets materieförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008* (RiR 2012:5) har Riksrevisionen granskat beredningen av förslag till besparingar i försvarets materieförsörjning (som skedde i en s.k. genomförandegrupp), resultatet av de besparingar som regeringen beslutade om samt redovisningen till riksdagen av besparingarnas konsekvenser.

Bakgrund

I rapporten konstateras att regeringen under 2007 ansåg att försvaret, precis som andra utgiftsområden, borde kunna genomföra besparingar. Regeringen hade under 2006 och 2007 beslutat om kostnadsreduktioner för att åstadkomma en omfördelning av resurser inom försvaret. I 2008 års budgetproposition (prop. 2007/08:1) påpekade regeringen att det återstod arbete inom materielprocessen för att Försvarsmakten skulle kunna nå de uppställda kostnadsreduktionerna.

Genomförandegruppens inrättande

I januari 2008 tillsatte regeringen genomförandegruppen (nedan kallad gruppen) för att ta fram besparingsförslag m.m. inom försvarsmaterielområdet genom att avbryta, inte påbörja eller sänka ambitionen för vissa materielprojekt.

Gruppen leddes av statssekreteraren vid Försvarsdepartementet. I gruppen ingick även två statssekreterare från Finans- och Näringsdepartementen, representanter för tre av regeringens allianspartier² (FP, C och KD), varav två var riksdagsledamöter och den tredje f.d. riksdagsledamot, samt chefer och handläggare³ inom Regeringskansliet. Partiföreträdarna fick ersättning för sitt arbete av Regeringskansliet. Några representanter för försvarsmyndigheterna ingick inte i gruppen. Enligt uppgifter i Riksrevisionens rapport kan gruppen likställas med ett s.k. partiledarprojekt som även förekommer inom andra områden (med skillnaderna att gruppen bestod av riksdagsledamöter och en f.d. riksdagsledamot från regeringspartierna samt att sådana grupper vanligtvis har i uppgift att fördela pengar, snarare än att göra besparingar).

Av intervjuer med deltagare i gruppen och företrädare för Försvarsdepartementet framgår i rapporten dels att ytterligare ett motiv för gruppens upprättande var att besparingarna skulle genomföras snabbt, dels att regeringen var mån om att själv göra besparingarna för att försäkra sig om att de frigjorda medlen snabbt skulle bli tillgängliga och inte användas till att täcka upp andra luckor i försvarsbudgeten, dels att relationen mellan regeringen och försvarsmaktsledningen inte var den bästa vid denna tidpunkt, vilket kan ha bidragit till att förtroendet för att besparingarna skulle ha hämtats hem av Försvarsmakten var relativt lågt, dels att Försvarsdepartementet tvivlade på att Försvarsmakten skulle kunna göra besparingar som innebar genomslag för materieförsörjningsstrategin.

² Enligt rapporten (RiR 2012:5 s. 38) deltog även en moderat riksdagsledamot till en början i gruppen för att sedan avgå efter en kortare tid.

³ Dessa bestod av två enhetschefer från Försvarsdepartementet (enhetschefen för EPS [ekonomi, samordning och planering] samt chefen för den militära enheten) och biträdande budgetchefen på Finansdepartementet (dessa chefers roll var framför allt att bidra med sakkunskap och bedöma om besparingarna var rimliga och genomförbara) samt gruppens sekretariat som bestod av två tjänstemän från Försvarsdepartementet.

I Riksrevisionens rapport framgår att försvarsmyndigheterna ställde sig frågande till att Försvarsmakten inte fick uppdraget av regeringen att genomföra de efterfrågade besparingarna eftersom det vanliga förfarandet vid besparingar av det slag som gruppen föreslog är att myndigheterna själva får uppdraget att genomföra önskade besparingar.

Genomförandegruppens uppdrag

Något formellt uppdrag eller direktiv till gruppen finns inte. Däremot fanns det en promemoria som beskrev vad gruppen skulle göra. Promemorian blev enligt Riksrevisionens rapport aldrig formellt fastställd och finns inte sparad.⁴ Av rapporten framgår att det närmaste en uppdragsformulering för gruppen man kommer är det som anges i 2008 års budgetproposition (prop. 2007/08:1 utg.omr. 6 s. 44 f.). I propositionen angavs bl.a. att regeringen bedömde att det även efter den omprövning som då redovisades i budgetpropositionen fanns en effektiviseringspotential inom försvaret. Regeringen avsåg att tillsätta en genomförandegrupp under Försvarsdepartementets ledning, med uppgift att närmare redovisa hur en sådan utgiftsminskning kunde åstadkommas. Gruppen skulle beakta Försvarsberedningens rapport med säkerhetspolitisk bedömning (Ds 2007:46) och Försvarsmaktens kommande perspektivstudie. Utgifterna bedömdes kunna minskas med sammantaget ca 3–4 miljarder kronor, inklusive då aviserade besparingar. Minskningen av materielanslaget skulle ske på ett sätt som är förenligt med riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut (prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143). Vidare angavs i budgetpropositionen att gruppen löpande skulle rapportera sina underlag, som grund för regeringens budgetarbete. Regeringen bedömde att en stor del av effektiviseringspotentialen fanns inom materieförsörjningsprocessen och att det fanns anledning att mer genomgripande se över fördelningen mellan olika typer av projekt i materieförsörjningen, så att andelen egna utvecklingsprojekt kunde minskas. Ett fullföljande av intentionen att anpassa materieförsörjningen till insatsförsvarets förutsättningar innebar enligt regeringen att även verksamheter som stöder materieförsörjningen skulle behöva förändras. Regeringen bedömde att det fanns anledning för gruppen att även se över försvarsförvaltningen (dvs. de verksamheter som på olika sätt stöder Försvarsmaktens kärnverksamhet). Slutligen noterade regeringen i budgetpropositionen att beroende på vilka krav som ställs på Försvarsmakten skulle olika materielbehov uppstå och att gruppens uppgift att föreslå en effektivare materieförsörjning därför inte kunde frikopplas från frågan om vilka krav på operativ förmåga som ställs på Försvarsmakten. Således avsåg regeringen att ge gruppen ett brett uppdrag, i syfte att skapa ett tillräckligt beslutsunderlag för den närmare utformningen av en fortsatt effektivisering av försvaret. Regeringen avsåg att, i kommande budgetförslag, återkomma till riksdagen i dessa frågor.

⁴ Dock anges i rapporten (RiR 2012:5 s. 36) att uppdragsbeskrivningen i gruppens slutrapport enligt deltagare i genomförandegruppen var i det närmaste identisk med formuleringarna om gruppens uppgift i den promemoria som aldrig fastställdes.

Av Riksrevisionens rapport framgår att det var relativt tydligt för gruppens medlemmar vad de skulle göra även om gruppens uppgift växte fram med tiden och från början var något oklar. Uppdraget förtydligades efterhand och nya, mer detaljerade uppgifter tillkom successivt. Enligt gruppmedlemmarna var gruppens uppgift att ge förslag på besparingar inom Försvarets materieförsörjning med hänsyn till vissa faktorer, framför allt Försvarmaktens operativa förmåga (s.k. förmågebredd) som skulle påverkas i så liten utsträckning som möjligt samt internationella samarbeten och relationen till andra länder.

Genomförandegruppens beredning av förslag till besparingar

Gruppens arbete pågick från januari 2008 till juni 2008. Överlag fick arbetet med besparingar inom materieförsörjningen störst utrymme. Uppgiften att föreslå effektiviserande strukturella åtgärder inom försvaret fick enligt Riksrevisionens rapport inte något större utrymme, vilket kan bero på den tidspress som gruppen arbetade under.

Gruppens sekretariat tog med utgångspunkt i försvarets materielplan (som begärdes över i sin helhet från Försvarmakten) fram beslutsunderlag till gruppen, dvs. en bruttolista över projekt som skulle reduceras eller läggas ned. Sekretariatet arbetade självständigt med stöd av Förvarsdepartementets linjeorganisation. Sekretariatet kontaktade sedan Försvarmakten som med stöd av Försvarets materielverk (FMV) fick svara på frågor och ta fram beskrivningar av de aktuella materielprojekten. Försvarmakten lämnade in tre formella dokument till gruppen. Därutöver förekom informella kontakter mellan Försvarmakten och sekretariatet. Gruppens medlemmar fick ta del av sekretariatets underlag och diskuterade förslagen i dessa. Beslut om vilka besparingar gruppen slutligen skulle föreslå fattades framför allt av partiföreträdarna och statssekreterarna i gruppen.

Genomförandegruppens dokumentation m.m.

Kommunikationen mellan Försvarmakten och gruppen skedde dels skriftligen, dels via telefonsamtal och möten vid Förvarsdepartementet. I Riksrevisionens rapport anges att några protokoll från dessa samtal och möten inte finns sparade. Inte heller har de e-postmeddelanden med frågor som återopas i den skriftliga kommunikationen mellan Försvarmakten och Förvarsdepartementet diarieförts eller sparats i dossiern för gruppen på Regeringskansliet.

Gruppens beslutsunderlag bestod i regel av cirka en A4-sida per materielprojekt, med en bild på aktuellt materiel samt en kort text. I gruppens slutrapport anges att en analys av operativa, ekonomiska och näringspolitiska konsekvenser av att avbryta eller reducera verksamheterna gjordes. I Riksrevisionens rapport anges att inga underlag har sparats, varför Riksrevisionen i sin granskning inte har kunnat göra någon bedömning av

kvaliteten i beslutsunderlagen. Vidare anges i Riksrevisionens rapport att informationen om varje materielprojekt i gruppens slutrapport är relativt kortfattad.

Försvarsmaktens roll i gruppens arbete

Försvarsmakten hade ingen formell roll i gruppen. Försvarsmyndigheterna (Försvarsmakten och FMV) tog dock fram beskrivningar av aktuella materielprojekt och svarade på frågor om konsekvenserna av nedläggning eller reducering av projekten. Enligt gruppens slutrapport var syftet med detta främst att kvalitetssäkra de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Även beskrivningar av konsekvenser för den operativa förmågan efterfrågades. Försvarsmakten lämnade in tre formella dokument till gruppen med svar på frågor. Försvarsmakten fick en tidsfrist som varierade mellan 1,5 och 14 dagar för att besvara frågorna. I ett av dessa svar till gruppen pekade Försvarsmakten på att de korta tidsförhållandena hade inneburit att myndighetens svar till gruppen inte var kvalitetssäkrat i den utsträckning som är brukligt.

Försvarsmakten framhöll även svårigheten att avgöra på vilket sätt försvarets operativa förmåga påverkas av besparingar på specifika materielsystem. Myndigheten betonade att de olika förmågorna i Försvarsmakten representerar ett "system av system" med inbördes beroendeförhållanden. I ett av Försvarsmaktens svar till gruppen pekade myndigheten på det faktum att styckevis och delt lyfta ur enskilda rader ur materielplanen utan att beakta detta "system av system" riskerade att medföra en förmågemässig obalans.

Utöver de formella underlagen från Försvarsmakten, som ingår i akten för gruppen, framgår av Riksrevisionens rapport att Försvarsmakten lämnade ytterligare underlag informellt till gruppen, bl.a. en lista på alternativa projekt som Försvarsmakten föreslog kunde avbrytas eller reduceras. Listan är en odaterad arbetshandling, och Riksrevisionen har inte kunnat avgöra huruvida den har lämnats till Försvarsdepartementet eller inte. Inte heller har Riksrevisionen kunnat få detta vare sig bekräftat eller dementerat från Försvarsdepartementet.

Genomförandegruppens slutrapport

I sin slutrapport från juni 2008 föreslog gruppen att 16 materielprojekt skulle avbrytas och att ambitionsnivån skulle sänkas (s.k. reducering) för ytterligare 16 projekt. I slutrapporten anges att tiden som varit tillgänglig för analysen inte har medgivit en genomgripande analys av vilka alternativkostnader som kan uppstå när man avbryter eller reducerar verksamheter. Genomförandegruppen bedömde att det kunde uppstå sådana alternativkostnader, t.ex. i form av extra anskaffningar av materiel som uppfyller likartad förmåga eller ökade driftskostnader för att vidmakthålla befintliga system. Gruppen bedömde dock att de alternativkostnader som uppstod kunde rymmas inom det ökade handlingsutrymmet. I viss utsträckning

beskrivs i slutrapporten konsekvenserna av att avbryta eller reducera de olika projekten (se nedan). Därutöver beskrivs i slutrapporten de eventuella näringspolitiska konsekvenserna av att avbryta respektive reducera (t.ex. besparingarnas påverkan på försvarsindustrier i Sverige såsom Hägglunds och Bofors). Vidare ingår ett avsnitt om strukturella åtgärder i slutrapporten, där bl.a. styrningsformer inom materielprocessen behandlas. Även FMV:s roll, logistik och underhållsförsörjning samt internationella materielsamarbeten och exportstöd diskuteras i slutrapporten. Gruppen föreslog här fortsatt utredning och analys inom Regeringskansliet för en rad områden.

Regeringens förslag till och genomförande av besparingar

I Riksrevisionens rapport anges att regeringen i enlighet med genomförandegruppens förslag redovisade en lista över de planerade besparingarna i budgetpropositionen för 2009 och att regeringsbeslutet om besparingarna ingick i Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2009 (sedan riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag). I regleringsbrevet angavs de materielprojekt som skulle avbrytas respektive reduceras efter dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Dock framgår inte enligt Riksrevisionen i regleringsbrevet eller något annat styrdokument hur mycket som skulle sparas per materielprojekt. För de projekt som skulle reduceras framgick alltså inte med hur mycket de skulle reduceras. Enligt representanter för Försvarsmakten gjordes muntliga avstämningar med Försvarsdepartementet efter att regeringen meddelat besparingskraven. Så vitt Riksrevisionen har kunnat inhämta har Försvarsmakten inte fått ta del av genomförandegruppens slutrapport. Det krävdes vissa förtydliganden av Försvarsdepartementet för att Försvarsmakten skulle veta hur besparingarna skulle genomföras, bl.a. gällde detta hur begreppen reduktion och avbrytande skulle tolkas. Enligt Försvarsmakten presenterades ett antagande för Försvarsdepartementet om att besluten om avbrytande respektive reduktion av materielprojekt skulle gälla tre år. Dessa förtydliganden gjordes genom muntliga avstämningar och finns enligt Riksrevisionen inte dokumenterade.

Resultatet av besparingarna

I Riksrevisionens rapport analyseras besparingarna inom försvarets materielförsörjning. Analysen gällde dels själva ramsänkningen för att fastställa hur stor den faktiska utgiftsminskningen respektive överföringen till förbandsanslaget blev, dels konsekvenserna av att avbryta eller reducera de totalt 32 materielprojekten, både ur ett ekonomiskt och ur ett förmågemässigt perspektiv. Enligt Riksrevisionen finns exempel på när regeringens besparingar inneburit bristande hushållning med resurser. Ett sådant är avbrytandet av anskaffningen av granatkastarbandvagn AMOS. I detta fall fanns upparbetade kostnader vid tiden för avbrytande (då hade ca 670 miljoner kronor spenderats) och kostnader för avveckling av projektet tillkom

(ca 190 miljoner kronor). Detta överstiger enligt Riksrevisionen avsevärt den förväntade besparingspotentialen. Därtill anges i rapporten att chassin redan hade anskaffats när projektet avbröts, och de var då (vid rapportens genomförande) förrådsställda med oklart användningsområde, vilket enligt Riksrevisionen fick anses som resursslöseri. I ett annat projekt, taktisk obemannad flygfarkost (TUAV), avbröts upphandlingen i ett sent skede, men återkom (efter beslut av regeringen) i materielplanen året därpå. Kostnaden för TUAV har enligt Riksrevisionen blivit något högre jämfört med den ursprungliga planen. I ytterligare ett annat av projekten (brobandvagn) noterade genomförandegruppen att det var en operativ risktagning att avbryta verksamheten. Gruppen förslög ändå ett avbrytande, utan kommentar om den operativa förmågan. Enligt Riksrevisionen innebar beslutet att avbryta anskaffningen av brobandvagnen att Försvarsmakten inte helt kunde uppfylla de operativa krav som återfinns i arméns utvecklingsplan. Brobandvagnen var ett av de materielprojekt som ingick i de alternativa förslag på projekt som Försvarsmakten enligt uppgift ska ha lämnat informellt till genomförandegruppen.

Redovisningen till riksdagen

I Riksrevisionens rapport anges att riksdagen har informerats om genomförandegruppen och dess arbete med besparingarna via budgetpropositionerna för 2008 och 2009. Enligt budgetpropositionen för 2008 hade gruppen i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för en fortsatt effektivisering av försvaret, bl.a. genom att lämna förslag till en ändamålsenlig materieförsörjning anpassad till insatsförsvarets behov. I budgetpropositionen för 2009 angavs att utgångspunkterna i arbetet med att ta fram besparingar varit att skapa en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingssatsningar till anskaffning av färdigutvecklad försvarsmateriel samt att i så liten utsträckning som möjligt påverka förmågebredden. Riksdagen fick i budgetpropositionen för 2009 ta del av en lista över projekt som enligt förslag skulle avbrytas eller reduceras. Konsekvenserna av besluten har enligt Riksrevisionen inte beskrivits närmare för riksdagen.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att viktiga utgångspunkter för besparingarna var dels att tillämpa regeringens då nya materieförsörjningsstrategi och minska andelen utvecklingsprojekt, dels att påverka Försvarsmaktens operativa förmåga så lite som möjligt. Riksrevisionens bedömning är att dessa faktorer dock har fått begränsad påverkan på valen av materielprojekt som skulle avbrytas eller reduceras. Besparingarna har enligt Riksrevisionen haft en negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att upprätthålla vissa delförmågor som myndigheten bedömt som viktiga för myndighetens operativa förmåga. Riksrevisionens bedömning är att regeringen tog medvetna risker vad gäller Försvarsmaktens förmåga i samband med besparingarna. Granskningen visar också att regeringens besparingar i

vissa fall har inneburit nya kostnader och bristande hushållning med resurser. Anskaffningen av taktisk obemannad farkost (TUAV) är enligt Riksrevisionen ett tydligt exempel på förändringar som inte har blivit långvariga och kostnader som blev något högre än de skulle ha blivit enligt den ursprungliga planen.

Arbetet med att ta fram besparingarna präglas enligt Riksrevisionen av bristande dokumentation, och grundläggande krav på dokumentation har inte följts. Riksrevisionen konstaterar att viktiga styrsignaler från regeringen till Försvarmakten har kommunicerats informellt och inte dokumenterats, vilket har skapat otydligheter i styrningen och försvårat uppföljningen. Något skriftligt direktiv finns inte upprättat för genomförandegruppen, och det går således inte att i efterhand utläsa vad gruppens ställning och uppdrag var. Detta försvårar enligt Riksrevisionen uppföljningen av gruppens arbete ännu mer. Försvarsmyndigheterna ingick inte i genomförandegruppen, men fick svara på frågor och lämna underlag om ett antal specifika materielprojekt. Riksrevisionen ifrågasätter dock huruvida myndigheternas sakkunskap togs till vara tillräckligt genom det sätt regeringen valde att arbeta. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har gjort tillräckliga konsekvensanalyser i samband med besparingarna.

Både regeringen och Försvarmakten hade enligt Riksrevisionen kunnat säkerställa att besparingarna togs ut på ett effektivare sätt, genom ett mer utvecklat samarbete i framtagandet av besparingarna. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har skapat förutsättningar för en effektiv resurshållning. Riksrevisionens uppfattning är att regeringens val av arbetssätt, att själv ta fram besparingarna, medför problem med hur ansvaret kan utkrävas i efterhand. Eftersom det är regeringen som har beslutat om besparingarna blir regeringen också ansvarig för de brister som uppstår till följd av besparingarna. Detta är en avvikelse från den rådande rollfördelningen och försvårar ansvarsutkrävandet.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar Riksrevisionen regeringen att dels säkerställa spårbarhet och uppföljning i styrningen genom tillfredsställande dokumentation, dels se till att konsekvensanalyser görs vid större förändringar i materieförsörjningen, dels säkerställa att myndigheternas sakkunskap tillvaratas vid viktiga förändringar i materieförsörjningen, dels säkerställa att riksdagen får den information den behöver för att fatta beslut.

Interpellationsdebatt

Den 27 april 2012 svarade försvarsministern på en interpellation (ip. 2011/12:332) om den aktuella rapporten från Riksrevisionen. Frågeställningarna i interpellationen rörde huruvida försvarsministern delade Riksrevisionens bedömning dels att besparingarna som vidtogs som ett resultat av genomförandegruppens arbete haft en negativ påverkan på Försvarmaktens möjligheter att upprätthålla vissa delförmågor som myndigheten bedömt som viktiga för den operativa förmågan, dels att regeringen tog

medvetna risker vad gäller Försvarmaktens förmåga i samband med besparingarna. Vidare efterfrågades vilka initiativ försvarsministern avsåg att ta för att kartlägga och åtgärda dessa brister i förmåga.

I sitt svar anförde försvarsministern (se 17 § i kammarens protokoll 2011/12:42) att regeringen avsåg att i en skrivelse till riksdagen senast den 15 september 2012 redovisa sin bedömning och eventuella behov av åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport. Vidare påpekade försvarsministern att ärendet även kommer att granskas av konstitutionsutskottet och att regeringen välkomnade granskningen.

Regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskningsrapport

Den 6 september 2012 överlämnade regeringen sin skrivelse om Riksrevisionens rapport till riksdagen (skr. 2011/12:173). I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten. Regeringen framhåller bl.a. betydelsen av att eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning i statens verksamhet. Vidare påminner regeringen om de principer för verksamhetsanpassad styrning av myndigheterna som riksdagen ställt sig bakom. Regeringen konstaterar att riksdagen i budgetpropositionen för 2008 respektive 2009 har informerats om genomförandegruppens arbete och att riksdagen har bifallit regeringens förslag om besparingar i budgetpropositionen för 2009. I skrivelsen redovisar regeringen de åtgärder som den vidtagit eller avsåg att vidta för sin styrning av materieförsörjningen. Som ett led i detta har materielredovisningen utvecklats i budgetpropositionen för 2012. I kommande budgetpropositioner avser regeringen att återkomma i frågan om en förbättrad redovisning.

Styrningen av Försvarmakten

I skrivelsen anger regeringen att kvalitetssäkring och faktagranskning av konsekvensanalyser och genomförandegruppens övriga ekonomiska underlag genomfördes i såväl skriftlig som muntlig dialog med Försvarmakten. Regeringens bedömning är att styrningen är förenlig med de principer för bl.a. verksamhetsanpassad styrning som etablerats (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

Påverkan på försvarets operativa förmåga

Regeringen delar inte Riksrevisionens slutsatser att besparingarna haft negativ påverkan på Försvarmaktens operativa förmåga. Enligt regeringen avsåg riksdagens bifall till regeringens besparingsförslag i budgetpropositionen för 2009 projekt som ännu inte var förbandssatta eller i operativt bruk vid tidpunkten för besparingsbesluten och därför inte torde kunna ha lett till en försämring av förmågan. Konsekvenserna av att avbryta projekten innebär enligt regeringen därför snarare ett vidmakthållande av befintlig

förmåga. Vidare menar regeringen att det är viktigt att poängtera att operativ förmåga, som Riksrevisionen skriver i granskningsrapporten, beror på fler faktorer än tillgången på viss ny materiel.

Regeringen konstaterar att Försvarsmakten i årsredovisningarna för åren 2009–2011 har redovisat en i huvudsak godtagbar operativ förmåga och att målen för Försvarsmaktens operativa förmåga var under omarbetning inför regeringens arbete med och riksdagens godkännande av den försvarspolitiska inriktningsproposition (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Dessa nya mål var inte kända för genomförandegruppen, då Försvarsberedningen ännu inte hade lämnat sin rapport Försvar i användning (Ds 2008:48). Av Riksrevisionens rapport framgår enligt regeringen inte heller om Riksrevisionen, i sin informationsinhämtning, lät Försvarsmakten utvärdera mot de då rådande målsättningarna eller de nya målsättningarna i inriktningspropositionen. Efter att riksdagen hade beslutat om den ovannämnda försvarspolitiska inriktningspropositionen med förslag om nya krav på förbandens tillgänglighet och användbarhet var det enligt regeringen naturligt att Försvarsmakten, i den utsträckning ekonomin medgav, reviderade förbandens behov och i planeringen återlade en viss del av materielen och att vissa projekt som tidigare avbrutits eller reducerats togs tillbaka.

Besparingsförslagets förutsättningar och konsekvenser

En av utgångspunkterna för genomförandegruppens arbete var att bidra till att genomföra regeringens inriktning för materielförsörjningsprocessen, genom att skapa en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingssatsningar till färdigutvecklad försvarsmateriel. Regeringen bedömer att så skedde. Mot bakgrund av att besparingen skulle tas ut i närtid och att materielplaneringen till sin natur är långsiktig samt att verksamhet i närtid i stor utsträckning redan är bunden i beställningar till industrin, innefattar enligt regeringens mening riksdagens bifall av regeringens besparingsförslag att, i vissa fall, även pågående upphandlingar av materiel som redan finns på marknaden avbryts för att nå besparingsmålet.

Vidare anges i skrivelsen att regeringens besparingsförslag i budgetpropositionen för 2009 präglades av att regeringen värnar särskilt om svenska soldaters och sjömäns säkerhet i insatsområden, t.ex. insatsen i Afghanistan. Avgörande faktorer för förslaget att avbryta anskaffningen av taktisk obemannad flygfarkost (TUAV) var enligt regeringen att det gick att vidmakthålla kvaliteten på underrättelseinformationen på rådande nivå bl.a. genom samarbete med övriga deltagande länder i insatsen.

Bristande dokumentation

Regeringen noterar Riksrevisionens kritik om bristande dokumentation av genomförandegruppens arbete men konstaterar att genomförandegruppen har lämnat en slutrapport och att riksdagen inte har bett om ytterligare information om gruppens arbete.

Följdmotioner till skrivelsen

Med anledning av skrivelsen har två följdmotioner väckts. I motion 2012/13:Fö2 begär Peter Hultqvist m.fl. (S) att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om regeringens sätt att ge information till riksdagen. I motionen anförs bl.a. att riksdagen måste garanteras tillfredsställande information och insyn från regeringen. Att hänvisa till att riksdagen inte har efterfrågat sådan information är enligt motionärerna inte tillfredsställande eftersom det är svårt att veta vilken information som ska efterfrågas, speciellt i en verksamhet där mycket är omgärdat av sträng sekretess. I motion 2012/13:Fö3 begär Mikael Jansson (SD) att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om dels att myndigheter företrädesvis själva tar nödvändiga beslut för att få ekonomisk balans gentemot sina av riksdagen beslutade anslag (yrkande 1), dels att besluten protokollförs när regeringen tillsätter genomförandegrupper för att verka i en myndighet (yrkande 2). Av motionen framgår bl.a. att det faktum att genomförandegruppens arbete var informellt gör att det blir omöjligt att i efterhand granska besluten. Det finns enligt motionären inget beslut om formell tillsättning av genomförandegruppen eller några bevarade direktiv för dess arbete, dess korrespondens har inte diarieförts och slutrapporten är hemligstämplad.

Riksdagsbehandling av skrivelsen och följdmotionerna

Skrivelsen och de ovannämnda motionerna hänvisades till försvarsutskottet för behandling. Den 12 mars 2013 föreslog försvarsutskottet att riksdagen som sin mening borde ge regeringen till känna vad utskottet anfört om redovisning för riksdagen av förändringar i Försvarsmaktens förmåga och om en tydlig rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna för att kvalitetssäkra viktiga beslutsunderlag (bet. 2012/13:FöU5). I sitt ställningstagande anförde försvarsutskottet följande:

Riksrevisionen har i sin rapport om genomförandegruppens arbete redovisat omfattande kritik. Utskottets farhåga är först och främst att den svenska försvarsförmågan inte har kunnat garanteras som en konsekvens av gruppens arbete. Det är synnerligen allvarligt med tanke på att Riksrevisionen pekar ut ”medvetna ambitionsnivåsänkningar och i vissa fall risktagningar” som effekter av besparingar i sin rapport. Besparingarna påverkade den svenska truppen i Afghanistan på ett negativt sätt. Detta är anmärkningsvärt.

Utskottet noterar vidare att kritiken från Riksrevisionen handlar om bristande resurshushållning, bristande respekt för rollfördelningen i förhållande till myndigheterna, vilket försvårade ansvarsutkrävande, otillräckligt dokumenterad process, frånvaro av skriftliga direktiv till genomförandegruppen, oklara förutsättningar för effektiv resurshushållning och frånvaro av tillfredsställande information till riksdagen. Sammantaget ger detta bilden av ett arbete i genomförandegruppen som inte stämmer med rimliga krav på ett professionellt arbetssätt.

Inom ramen för den utvecklade materielredovisningen redovisar regeringen de anskaffningsobjekt för riksdagen som bedöms vara av särskild betydelse för exempelvis Försvarsmaktens utveckling. Förändringar i

ambitionsnivå i förhållande till dessa, och förmågesänkningar som uppstår när den insatsorganisation som riksdagen har beslutat om inte materiellt sätts som planerat, ska riksdagen rimligen informeras om utan att den i särskild ordning efterfrågar informationen.

Dessutom anser utskottet att rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna inte har respekterats och att de brister i dokumentation som Riksrevisionen påvisat försvårat insyn och ansvarsutkrävande. Regeringen bör i ett lämpligt sammanhang redovisa för utskottet vilka åtgärder som vidtagits för att tydliggöra rollfördelningen och ge rimliga förutsättningar för att kvalitetssäkra viktiga beslutsunderlag.

Utskottets bedömning är att de brister i gruppens arbete som Riksrevisionen redovisat har medfört att regeringen inte hushållat med resurserna i förväntad utsträckning. Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2008 att genomförandegruppen skulle tillsättas och att den avsåg att beakta och analysera såväl Försvarsberedningens omvärldsanalys som Försvarsmaktens perspektivstudier. Av regeringens skrivelse framgår att så inte skett och att besparingarna i stället föregrep den revidering av förbandsbehoven som senare kom att ske. Regeringen redovisar alltså att det var "naturligt" att återuppta vissa materielprojekt kort efter de tidigare besluten om reduktioner och avbeställningar, vilket i stället kan ha medfört merkostnader. I det framåtriktade arbetet för att nå balans i Försvarsmaktens ekonomi har regeringen aviserat ett arbete inom Regeringskansliet som "så långt som möjligt samordnas processmässigt med arbetet inför en ny försvarspolitisk inriktningsproposition, inklusive Försvarsberedningens arbete". Regeringen har i sitt uppdrag till myndigheten beslutat att uppgiften ska lösas i samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Riksrevisionens iakttagelser torde tjäna som självklar utgångspunkt för att arbetet framöver ska ligga i fas med den försvarspolitiska inriktningspropositionen och Försvarsberedningens arbete så att inte kortsiktiga besparingar prioriteras framför ett långsiktigt hushållande med statens resurser.

Riksrevisionen har i sin granskning pekat på vikten av att regeringen agerar så att spårbarheten och uppföljningen i regeringens styrning säkerställs genom tillfredsställande dokumentation, att konsekvensanalyser görs i samband med större förändringar i materieförsörjningen, att det säkerställs att myndigheternas sakkunskap tas till vara i samband med viktiga förändringar i materieförsörjningen samt att det säkerställs att riksdagen får nödvändig information som underlag för ställningstaganden och beslut. Utskottet delar Riksrevisionens uppfattning.

Vidare betonade försvarsutskottet att beredningsformerna måste vara i överensstämmelse med de former som normalt sett gäller mellan Regeringskansliet och myndigheterna, rollfördelningen måste vara tydlig och regeringen måste notera den allvarliga kritiken och konstruktivt använda den för att liknande situationer inte ska uppstå i framtiden. Enligt försvarsutskottet var det regeringens ansvar att garantera riksdagen tillfredsställande information, särskilt som regeringen har valt ett arbetssätt som avviker från den rådande rollfördelningen. Till betänkandet bifogades en reservation (M, FP, C och KD) i vilken det bl.a. anförs att försvarsutskottet inte borde föregå de slutsatser som konstitutionsutskottet kommer att dra i sin granskning. I reservationen föreslås att motionerna avslås och att något tillkännagivande därmed inte lämnas till regeringen. Riksdagen beslutade den 17 april 2013 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2012/13:192).

Vissa handlingar ur genomförandegruppens akt

Den 3 april 2008 beslutade dåvarande försvarsministern Sten Tolgfors att förorda tre riksdagsledamöter som politisk sakkunniga i Försvarsdepartementet. Dessa riksdagsledamöter skulle delta i genomförandegruppen. Förordnandena gällde under tiden den 1 februari–31 december 2008. Bifogat till varje förordnande finns en arvodesräkning avseende sammanträdesarvoden. Av dessa räkningar framgår att gruppens första sammanträde hölls den 8 januari 2008.

Promemorior från Regeringskansliet

I en skrivelse av den 12 februari 2013 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet tog den 7 mars 2013 emot två svarspromemorior och en bilaga från Försvarsdepartementet (bilaga A2.2.2). En av promemoriorna och bilagan har sekretessmarkering.

På frågan om när beslutet om att inrätta genomförandegruppen fattades och av vem framgår av svarspromemorian att regeringen i budgetpropositionen för 2008 hade uttalat sin avsikt att tillsätta en genomförandegrupp (nedan kallad gruppen) under Försvarsdepartementets ledning och att gruppen sedan kom att utformas som en intern arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Som svar på utskottets frågor om när och till vem gruppens löpande rapportering som grund för regeringens budgetarbete skedde anges att det inte är möjligt att exakt ange när rapportering gjordes och till vem.

Vad gäller utskottets frågor om tidsfristerna som Försvarsmakten fick för att besvara frågor från gruppen framgår att beredningsprocessen för budgetpropositionen för 2009 var gränssättande för gruppens arbete. Vidare anges att det inte är känt vilka närmare överväganden som gjorts avseende tidsfristerna för svar från Försvarsmakten.

Som svar på frågan om hur beredningskravets uppfyllande säkerställdes i ärendet om besparingar i försvarets materieförsörjning anges i svarspromemorian att gruppen inhämtade behövligt underlag från Försvarsmakten och att upplysningar inhämtades även under hand från myndigheten. Vidare framgår av svarspromemoriorna att gruppens slutrapport med dess förslag utgjorde underlag i Regeringskansliets beredningsprocess för budgetpropositionen för 2009, att propositionen bereddades enligt sedvanliga rutiner och att någon extern remittering inte skedde.

Som svar på utskottets frågor om vissa handlingar och underlag som nämns i Riksrevisionens granskning och som enligt uppgift från denna granskning ska ha överlämnats till Försvarsdepartementet anges att någon handling som motsvarar Riksrevisionens beskrivning inte har påträffats.

Som svar på utskottets frågor om den dialog med förtydliganden mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten om hur de beslutade besparingarna skulle genomföras anges att det inte är möjligt att nu närmare ange hur dialogen kom att genomföras. Vidare framgår att den dialog med Regeringskansliet som kan ha förekommit från Försvarsmaktens sida vid myndighetens genomförande av besparingarna hade sin grund i regeringens beslut

om 2009 års regleringsbrev för myndigheten. Som svar på frågan om Försvarsmakten fått ta del av gruppens slutrapport och skälen till att Försvarsmakten i förekommande fall inte fått det anges endast att slutrapporten var ett internt underlag och att rapporten inte skickades till Försvarsmakten.

Som svar på utskottets fråga om regeringens överväganden om risken att ett nytt inriktningsbeslut skulle minska möjligheten att iakttäta hög effektivitet och god hushållning beträffande de här aktuella besparingarna inom Försvarsmaktens materieförsörjning hänvisas till regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2009 om att det dels kunde finnas skäl att senare göra en förnyad bedömning av materielplaneringen med anledning av den då kommande inriktningen för försvaret, dels var viktigt att genomföra en förändring av materieförsörjningen i närtid.

Som svar på utskottets frågor om regeringens ändrade bedömning av beställningen av taktisk obemannad flygfarkost (TUAV) framgår bl.a. att Försvarsmakten i myndighetens underlag till såväl den försvarspolitiska propositionen som budgetpropositionen för 2010 förslagit att TUAV skulle anskaffas och anfört att systemet var en viktig del i det s.k. ISTAR-konceptet. Av den försvarspolitiska propositionen framgick att regeringen senare under riksmötet delade Försvarsmaktens bedömning av det långsiktiga behovet av TUAV och betonade att anskaffningen skulle ske i den takt som ekonomin medgav. Vidare framgår av svaret att regeringen i april 2010 beslutade om anskaffning av TUAV och att regeringen i beslutet konstaterade att säkerhetsläget för Försvarsmaktens styrkor i Afghanistan kraftigt hade försämrats under 2009, vilket gjorde det brådskande att tillföra den operativa förmåga som systemet skulle innebära.

Som svar på utskottets begäran om en bedömning av kostnadsökningarna för TUAV jämfört med den ursprungliga planen lämnades en sekretessmarkerad bilaga. Av bilagan framgår att kostnadsramen har ökat från maj 2008 till januari 2010.

Utöver det ovannämnda lämnades i en av svarspromemoriorna svar på ett antal frågor som utskottet ställde om dels handlingarna i akten (Fö2008/751/MIL), dels innehållet i genomförandegruppens slutrapport och annat underlag i akten om enskilda verksamheter som skulle avbrytas respektive reduceras. Svarspromemorian innehåller uppgifter som kan omfattas av sekretess. Av materialet i akten och svarspromemorian framgår att två expedierade e-postmeddelanden till Försvarsmakten inte diariefördes. Utskottet ställde även frågor om gruppens förslag att avbryta AMOS-projektet mot bakgrund av uppgifter i gruppens slutrapport om att besparingen i den delen förutsatte att det fattades ett beslut om avbrytande före ett visst datum. Svaret innehåller uppgifter som kan omfattas av sekretess och har därför uteslutits här. Vidare framgår av akten att det för vissa av de verksamheter som skulle avbrytas eller reduceras och som sedermera ingick i regeringens förslag till riksdagen saknas underlag från Försvarsmakten men i genomförandegruppens slutrapport återfinns dels bedömningar från Försvarsmakten, dels bedömningar och förslag till åtgärder

från gruppen. Som svar på dessa iakttagelser och frågor från utskottet anges att det inte är möjligt att fastställa hur bedömningar i alla delar har inhämtats eller vilka närmare beredningsåtgärder som har förekommit. Vidare erinras om att regeringen har uttalat att genomförandegruppen kvalitetsssäkrade och faktagranskade konsekvensanalyser och övrigt ekonomiskt underlag i såväl skriftlig som muntlig dialog med Försvarsmakten.

Genom en skrivelse av den 14 mars 2013 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ytterligare frågor. Utskottet tog den 9 april 2013 emot två svarspromemorior från Försvarsdepartementet (bilaga A2.2.3). En av promemoriorna har sekretessmarkering.

Som svar på utskottets fråga om vilka rutiner som fanns för att dokumentera en dialog mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet i situationer där den föreskrivs av formella styrningsdokument, så som regleringsbrev, anges att det finns väl etablerade rutiner för arbetet med budgetpropositionen, liksom krav på tillhörande dokumentation. Vidare anges att regeringen tidigare har noterat Riksrevisionens kritik om bristande dokumentation av genomförandegruppens arbete, men konstaterar att gruppen lämnat en slutrapport.

Som svar på frågorna om dels skälen till beslutet om en dialog mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet för att genomföra besparingarna, dels skälen till att dialogen inte dokumenterades lämnas inte något svar.

Utöver det ovannämnda lämnades i en av svarspromemoriorna svar på ett antal följdfrågor som utskottet ställde om handlingarna i akten (Fö2008/751/MIL) samt innehållet i genomförandegruppens slutrapport och annat underlag i akten om enskilda verksamheter som skulle avbrytas respektive reduceras. Svarspromemorian innehåller uppgifter som kan omfattas av sekretess. Av svaren framgår att de två ovannämnda e-postmeddelandena till Försvarsmakten på grund av ett förbiseende inte diariefördes. Utskottet ställde ytterligare frågor om AMOS-projektet och begärde bl.a. uppgifter om det slutliga beloppet för den hittills genomförda besparingen rörande avbrytandet av AMOS-projektet. Svaret innehåller uppgifter som kan omfattas av sekretess. Av svaret framgår att ingen dokumentation om den slutliga besparingen har påträffats i Regeringskansliet. Som svar på utskottets fråga om inhämtning från Försvarsdepartementet och genomförandegruppen av uppgifter från Försvarsmakten som tillfört sakuppgifter konstaterar Regeringskansliet att om det inom ramen för en muntlig kontakt hade förekommit uppgifter som tillförde ärendet något i sak, så borde dessa ha dokumenterats.

Utskottets ställningstagande

Från de utgångspunkter som gäller för konstitutionsutskottets granskning har utskottet följande synpunkter och iakttagelser på ärendet.

I fråga om dokumentationen av genomförandegruppens (nedan kallad gruppen) arbete konstaterar utskottet att vissa handlingar inte har diarieförts. Vidare har uppgifter från Försvarsmakten tillförts ärendet, vilket framgår av gruppens slutrapport, utan att detta har dokumenterats. Utskottets granskning har inte kunnat fastställa hur dessa uppgifter i alla delar har inhämtats (skriftligt eller muntligt) eller vilka närmare beredningsåtgärder som har förekommit. Av tryckfrihetsförordningen följer att handlingar som expedierats eller som anses som inkomna till en myndighet är allmänna handlingar. Det finns krav på hur allmänna handlingar ska förvaras och de kan inte avlägsnas utan vidare. Vidare anser utskottet att en omsorgsfull dokumentation av uppgifter som inhämtats från myndigheter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll. Bristfällig skriftligt berednings- och beslutsunderlag riskerar enligt utskottet att försvåra utskottets insyn i Regeringskansliets och regeringens arbete och beslutsfattande.

Vad gäller beredningen av förslagen till besparingar visar granskningen bl.a. att tidsfristerna som Försvarsmakten fick för att besvara frågor från gruppen innebar att myndigheten inte kunde kvalitetssäkra sina svar i den utsträckning som är bruklig. I granskningen har uppgifter lämnats om att beredningsprocessen för budgetpropositionen för 2009 var gränssättande för gruppens arbete. Utskottet noterar i sammanhanget att regeringen presenterade sin avsikt att upprätta gruppen den 13 september 2007, att gruppen hade sitt första sammanträde den 8 januari 2008 och att gruppen lämnade en slutrapport den 5 juni 2008. Den tid som slutligt stod till förfogande för gruppens arbete framstår som väl knapp. De tidsfrister som gruppen gav Försvarsmakten för att kvalitetssäkra och faktagranska konsekvenserna av besparingsförslag såväl från ekonomiska utgångspunkter som för den operativa försvarsförmågan framstår enligt utskottet som korta. Det ovannämnda betonar enligt utskottet vikten av god planering i beredningen av regeringsärenden, särskilt i ärenden där genomgripande omprövningar av verksamheter föreslås.

Sammantaget bedömer utskottet att det valda arbetssättet för att bereda genomgripande omprövningar har lett till problem i två avseenden. Det ena gäller brister i dokumentation som har berörts ovan. Det andra gäller förutsättningarna för att leverera ett genomarbetat beslutsunderlag som håller över tid. I sammanhanget kan nämnas att granskningen har visat att enskilda besparingsprojekt som först avbröts återbeställdes kort därefter och att kostnadsramen blev något högre än den skulle ha blivit enligt den ursprungliga planen. Det är enligt utskottet viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas. Remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att dessa ges en reell möjlighet att överväga förslagen.

2.3 Regeringens tillsättande av ett insynsråd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.3.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens tillsättande av insynsråd. Anmälaren framhåller att det enligt gällande lagar och förordningar ska finnas ett insynsråd för Migrationsverket samt att regeringen ansvarar för att utse dess ledamöter. Enligt anmälaren uppmanade Justitiedepartementet den 22 februari 2012 partierna att nominera ledamöter till Migrationsverkets insynsråd. Förordnandet för de dåvarande ledamöterna i Migrationsverkets insynsråd gick ut den 30 april i år.

Statsrådet Tobias Billström har enligt anmälaren besvarat en skriftlig fråga den 17 september 2012 och då angett att beredning fortfarande pågår inom departementet. Vidare anför anmälaren att det nu gått sju månader efter nomineringstidens utgång, och insynsrådet har fortfarande inte utsetts av regeringen. Anmälaren framhåller att myndigheternas insynsråd ska ge medborgarna insyn i den statliga verksamheten och är av stor betydelse. Därutöver ska insynsrådet även ge generaldirektören råd i viktiga frågor. Utan ett insynsråd står Migrationsverket utan möjlighet till demokratisk insyn, menar anmälaren.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A2.3.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Om regeringen bestämt att det ska finnas ett insynsråd vid en myndighet, ska rådet enligt 9 § myndighetsförordningen (2007:515) utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Regeringen ska bestämma antalet ledamöter i insynsrådet, och myndighetschefen ska vara ordförande i insynsrådet och hålla rådet informerat om verksamheten. Enligt 22 § samma förordning utses ledamöter i styrelser, nämnder och insynsråd av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen har framhållit att insynsråd kan förekomma exempelvis då det bedöms som särskilt angeläget att medborgare och politiker har insyn i verksamheten eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper. Insynsrådets uppgift är då att utöva insyn och ge myndighetschefen råd (prop. 2009/10:175 s. 109–110).

Enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket ska det vid Migrationsverket finnas ett insynsråd som består av högst sju ledamöter. Insynsrådet företräder ett medborgerligt uppdrag och utövar det allmännas insyn. Insynsrådet har dock ingen beslutanderätt.

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) föreskrivs en allmän regel om saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet. Enligt denna paragraf ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Tillsättningen

Den 1 november 2012 fattade regeringen beslut om att utse följande personer att vara ledamöter i Migrationsverkets insynsråd fr.o.m. den 1 november 2012 t.o.m. den 31 december 2014:

- Per Hall, president i Hovrätten för Västra Sverige,
- Kerstin Brunnberg, journalist och ordförande i Statens kulturråd,
- Maria Ferm, riksdagsledamot,
- Fredrick Federley, riksdagsledamot,
- Fredrik Lundh Sammeli, riksdagsledamot,
- Lars Gustafsson, riksdagsledamot,
- Monica Werenfels Röttorp, konsult.

I insynsrådet ingår även generaldirektören för Migrationsverket Anders Danielsson.

Tidigare granskning

Utskottet har inte tidigare granskat regeringens tillsättande av insynsråd; däremot har utskottet vid ett flertal tillfällen granskat regeringens utövning av utnämningmakten. Under våren 2006 (bet. 2005/06:KU20) behandlade utskottet en anmälan som gällde statsminister Göran Perssons agerande vid tillsättning eller omförordnande av höga tjänster. Anmälaren anförde att Göran Persson hade för vana att på ett för myndigheterna ofta skadligt sätt dra ut på tiden när höga tjänster skulle tillsättas eller omförordnas.

I utredningen av ärendet gjorde Regeringskansliet gällande i en skrivelse till utskottet att vanligt förekommande orsaker till att beredning av utnämningar kan dröja är att myndighetschefer ibland lämnar sin befattning hastigt, t.ex. för att vederbörande fått en annan anställning och en fullödig beredning av efterträdare förutsätter tillräckligt med tid, eller att efterträdaren ibland behöver tid för att avveckla pågående engagemang.

Utskottet granskade tjänstetillsättningar i fem fall, Nutek, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Jordbruksverket och Turistdelegationen. I inget av fallen fann utskottet att det fanns anledning till anmärkning av regeringens hantering av tjänstetillsättningarna. Utskottet framhöll dock vikten av att regeringen i möjligaste mån strävar efter att genom planering undvika onödig tidsutdräkt.

Under våren 2005 (bet. 2004/05:KU20) granskade utskottet Regeringens utseende av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet. I en promemoria upprättad inom Regeringskansliet med anledning av granskningen framhölls att regeringen i fråga om styrelser för högskolor och universitet eftersträvar en allsidig sammansättning genom att utse ledamöter med olika bakgrund. Vidare beskrevs hur förslag till ledamöter i styrelserna tas fram, genom bl.a. Regeringskansliets eget arbete och genom de politiska partierna. Utskottet fann inte grund för att någon ledamot utsetts på några andra grunder än vad som anförs i 1 kap. 9 § RF.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet begärde svar på vissa frågor i en skrivelse som sändes till Regeringskansliet den 31 januari 2013. Som svar översändes den 21 februari 2013 en promemoria från Justitiedepartementet till utskottet (bilaga A2.3.2).

I promemorian anges beträffande vilka rutiner som finns för tillsättande av insynsråd att regeringen väljer att inrätta ett insynsråd i vissa av de myndigheter som leds av en myndighetschef (enrådsmyndigheter). Insynsrådet ska ha insyn i myndighetens verksamhet och har till uppgift att ge myndighetschefen råd men har inga beslutsbefogenheter.

Vidare anges att i beredningen av ärendet om utseende av ledamöter bör enligt de rutiner som gäller i Regeringskansliet den ansvariga enheten alltid göra en bedömning av insynsrådets samlade kompetens utifrån myndighetens verksamhet. Hänsyn kan också tas till att sådan kompetens och erfarenhet som myndighetschefen rimligen tillägnar sig i det vardagliga arbetet inte behöver finnas representerad i insynsrådet. Anställda i andra myndigheter (t.ex. myndighetschefer) och tjänstemän i Regeringskansliet är exempel på sådana grupper som inte behöver vara representerade, anges det i promemorian.

Vidare framhålls att insynsråden, enligt gällande rutiner, bör spegla mångfalden i samhället och att en jämn åldersfördelning bör eftersträvas. För att uppnå målet om en jämn fördelning av kvinnor och män uppges vidare att alla nomineringar granskas ur ett könsperspektiv.

Som svar på frågan om hur lång tid under 2012 som Migrationsverket var utan insynsråd framgår att det inte fanns något insynsråd från den 30 april 2012 till den 1 november 2012. Den anledning som anges till detta är att Justitiedepartementet under lång tid hade övervägt att ändra sammansättningen av Migrationsverkets insynsråd. Departementet bedömde därtill att det var ett lämpligt tillfälle att i samband med att regeringen utsåg en ny myndighetschef för Migrationsverket överväga om insynsrådet utöver representanter av riksdagspartier även skulle innefatta viss specialistkompetens. I promemorian anges att den interna beslutsprocessen i dessa två principiella frågeställningar drog ut på tiden, vilket innebar att handläggningen av nomineringsprocessen och dialogen med kandidaterna försenades.

Slutligen anges även i promemorian, som svar på frågan om Migrationsverket tidigare varit utan insynsråd sedan förordningen (2007:996) trädde i kraft, att Migrationsverket varit utan insynsråd även från den 1 januari 2008 till den 14 februari 2008 i samband med att den nya myndighetsförordningen trädde i kraft och att ledningsformen ändrades från styrelse med begränsat ansvar till enrådsmyndighet med insynsråd.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis konstaterar utskottet att det är regeringen som har fattat beslut om att ett insynsråd ska finnas vid Migrationsverket och att det är regeringen som ansvarar för att utse dess ledamöter. Vad som framkommit i granskningen av det aktuella ärendet ger inte anledning till någon anmärkning från utskottets sida. Utskottet vill emellertid framhålla vikten av att regeringen i möjligaste mån strävar efter att genom planering undvika onödigt tidsutdräkt. Här kan påminnas om att regeringen anfört att det finns skäl att inrätta ett insynsråd när det bedöms som särskilt angeläget att medborgare och politiker har insyn i verksamheten eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.

2.4 Regeringens beslut om sekretess för Säkerhetspolisens resultaträkningar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.4.1*, begärs en granskning med anledning av regeringens beslut om sekretess för Säkerhetspolisens resultaträkningar.

Den 20 augusti 2012 begärde Dagens Nyheter hos Säkerhetspolisen (Säpo) att få ta del av resultaträkningar för samtliga konton för 2010 och 2011 samt fram till dagen för begäran avseende 2012. Enligt anmälan har Säpo bedömt att resultaträkningarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och att de är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Regeringen har på justitieministerns förslag prövat frågan och beslutat att inte lämna ut handlingarna.

Anmälan, som återger beslutet från regeringen (se nedan), vill att utskottet granskar om beslutet – att inte ett enda kontoslag i resultatredovisningen kunde offentliggöras – är förenligt med gällande rätt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.4.2*. Utskottet har vidare genom sitt kansli på plats i Justitiedepartementet tagit del av de handlingar som begärdes ut från Justitiedepartementet.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Rätten att få ta del av allmänna handlingar

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare, enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF), ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Med en handling förstås, enligt 2 kap. 3 § första stycket TF, en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får, enligt 2 kap. 2 § TF, begränsas bl.a. om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.

En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag. Den lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen. Genom bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen kan regeringen ges rätt att besluta kompletterande föreskrifter. Regeringen har med stöd av sådana bemyndiganden infört offentlighets- och sekretessförordningen (OSF).

Utlämnande av allmän handling

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen, så att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i en avskrift eller kopia.

Av 2 kap. 13 § framgår bl.a. att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Begäran att få ta del av en allmän handling ska, enligt 2 kap. 14 § TF, göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Enligt andra stycket prövas en fråga om utlämnande av en allmän handling av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är särskilt föreskrivet att prövningen ska göras av en annan myndighet.

När det gäller handlingar som är av *synnerlig betydelse för rikets säkerhet* kan regeringen genom förordning föreskriva att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I detta fall ska begäran om utlämnande genast hänskjutas till den behöriga myndigheten.

Regeringen har meddelat sådana bestämmelser i OSF. Enligt 1 § första stycket OSF har chefen för Justitiedepartementet tillerkänts en exklusiv prövningsrätt, om handlingen innehåller uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap 2 § eller 18 kap. 1–3 §§ OSL, och som angår polisens verksamhet för att hindra eller uppdaga brott som gäller rikets säkerhet.

Detta innebär att om en allmän handling av det nämnda slaget förvaras hos Säpo och en begäran om att ta del av handlingen görs hos Säpo, ska frågan om utlämnande ”genast hänskjutas till behörig myndighet”, vilket innebär chefen för Justitiedepartementet. Enligt 1 § tredje stycket OSF får en sådan begäran överlämnas till regeringens prövning.

Sekretessmarkering

Enligt 2 kap 16 § TF *får* en anteckning (s.k. sekretessmarkering) om hinder att lämna ut en allmän handling bara göras på en handling som omfattas av bestämmelserna i OSL eller i någon annan lag som OSL hänvisar till. I sådana fall ska tillämplig bestämmelse anges. Närmare bestämmelser om en sådan sekretessmarkering finns i OSL.

Av 5 kap. 5 § OSL framgår att om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får en myndighet markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Anteckningen ska ange

- tillämplig sekretessbestämmelse
- datum då anteckningen gjordes
- den myndighet som har gjort anteckningen.

Som regel används en stämpel varav framgår vilken myndighet som har gjort anteckningen och där datum och tillämplig bestämmelse kan anges.

Om utlämnande till en enskild av en uppgift i en allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet enligt förordning ska prövas endast av en viss myndighet, ska en sekretessmarkering göras på handlingen så snart som möjligt. Av anteckningen ska det framgå vilken myndighet som ska pröva frågan om utlämnande.

Sekretess för uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet m.m.

Enligt den lydelse av 18 kap. 2 § OSL som gällde fram till den 1 mars 2012 gäller sekretess bl.a. för uppgifter som hänför sig till Säpos verksamhet för att förebygga eller avslöja brott om rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Föremålet för sekretessen är uppgifter som hänför sig till Säpos verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott. Sekretessen har avgränsats med ett omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess. Detta innebär att uppgifterna inte får lämnas ut, om det inte står klar att dessa kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar, s. 18:2:2).

Bestämmelsen har fått en något annorlunda lydelse i och med att en ny polisdatalag (2010:361) trädde i kraft den 1 mars 2012. Tillämpningsområdet är dock i huvudsak densamma (se prop. 2009/10:85 s. 301, 362 f. och 392).

Enligt den nya lydelsen av 18 kap. 2 § OSL gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet som avses bl.a. i 5 kap. 1 § 1 polisdatalagen (2010:361), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Enligt 5 kap. 1 § 1 polisdatalagen får personuppgifter behandlas i Säpos brottsbekämpande verksamhet om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Enligt övergångsbestämmelserna (p. 2) till ändringarna i OSL gäller äldre bestämmelser fortfarande för uppgifter i sådana ärenden där handlingar omhändertagits för arkivering före ikraftträdandet av denna lag (SFS 2010:369).

JK:s beslut i ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut den 23 juli 2008 (dnr 813-08-22) kritiserat Säpo för att myndigheten inte hade gjort en tillräckligt noggrann prövning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar som gjordes av dåvarande chefredaktören vid tidningen Riksdag & Departement, och som gällde e-posttrafik mellan två anställda vid Regeringskansliet.

Bakgrunden till tillsynsärendet hos JK var följande. Säpo hade avslagit begäran med motiveringen att de aktuella handlingarna *i sin helhet* omfattades av sekretess enligt den då gällande 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).

Beslutet överklagades till Kammarrätten i Stockholm som den 13 december 2007 upphävde Säpos beslut (mål nr 7809-07). Som skäl anförde kammarrätten bl.a. att de e-postmeddelanden som hade begärts utlämnade innehåller uppgifter som är av den karaktären att det inte klart framgår på vilket sätt dessa hänför sig till Säpos verksamhet att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism. Kammarrätten ansåg att Säpo inte hade företagit den noggranna prövning som förutsätts i sekretesslagen beträffande *de enskilda uppgifterna i handlingarna utan fattat ett mera generellt beslut i saken*. Kammarrätten ansåg därför att frågan om utlämnande borde prövas på nytt av Säpo.

Vid den förnyade prövningen lämnade Säpo ut uppgifterna i e-postmeddelandena till chefredaktören. Vid denna prövning gjordes bedömningen att uppgifterna inte hänförde sig till Säpos verksamhet på ett sådant sätt att sekretess enligt den dåvarande 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen kunde anses gälla.

Med anledning av vad som framkom i en artikel i Riksdag & Departement initierade JK ett tillsynsärende.

I sitt beslut hänvisade JK till den redogörelse om de rättsliga förutsättningarna för att ta del av allmänna handlingar som Säpo hade lämnat i sitt yttrande till JK. Av denna redogörelse framgår bl.a. följande.

I tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen förutsätts att det vid sekretessprövningen sker en individuell prövning av de uppgifter som förekommer (jfr exempelvis RÅ 2002 ref 103).

Ett genomgående inslag vid sekretessprövningen är skadebedömningen. Detta innebär att myndigheten måste undersöka huruvida något i sekretesslagen omnämnt skyddsintresse lider skada vid ett utlämnande. Skadebedömningen i det aktuella fallet har skett utifrån bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen [nuvarande 18 kap. 2 § OSL, utskottets kommentar]. Sekretessen har här avgränsats med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att sekretess råder för uppgifterna. Sekretess gäller således för uppgifter som hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga eller avslöja brott eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller oförutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Även vid prövningen om sekretess föreligger enligt en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit, måste en individuell prövning göras av de uppgifter som förekommer för att fastställa om de respektive uppgifterna hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet på ett sätt som gör att de kan omfattas av bestämmelsen. Om en uppgift kan omfattas av bestämmelsen har myndigheten därefter att ta ställning till om det står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller framtida åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

I sin bedömning anförde JK bl.a. följande.

Vid den förnyade prövningen beslutade Säkerhetspolisen att lämna ut uppgifterna i e-postmeddelandena till NF.

Säkerhetspolisen har själv anfört att man ser allvarligt på att myndigheten vid de två första sekretessprövningarna gjorde bedömningen att uppgifterna i de aktuella e-postmeddelandena var att hänföra till Säkerhetspolisens verksamhet medan myndigheten vid den tredje bedömningen fann att så inte var fallet. Till det kommer att kammarrätten konstaterade att Säkerhetspolisen inte hade gjort den noggranna prövning som förutsätts i sekretesslagen.

Utredningen visar att Säkerhetspolisens handläggning av ärendet brast i den noggrannhet som måste krävas av en myndighet när den prövar en begäran att få del av allmänna handlingar. Det är av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet och för förtroendet för våra myndigheter att offentlighetsprincipen upprätthålls på det sätt som avses i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Av särskild vikt är det att Säkerhetspolisen, vars uppdrag är sådant att allmänhetens förtroende för verksamheten måste upprätthållas med stor omsorg, inte hänvisar till sekretessbehoven i verksamheten på ett mer eller mindre slentrianmässigt sätt, eller på ett sätt som kan ge intrycket att det tas ovidkommande hänsyn när uppgifter hålls hemliga. Säkerhetspolisen kan därför inte undgå kritik för hanteringen av det aktuella ärendet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som översändes till Regeringskansliet begärde utskottet att få ta del av följande handlingar och att få svar på följande frågor.

- Utskottet önskar ta del av dels Dagens Nyheters begäran om utlämnande, dels regeringens beslut i ärendet om utlämnande.
- En redogörelse önskas för skälen till att handlingarna i fråga ansågs vara av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.
- En redogörelse önskas av hur det vid sekretessprövningen säkerställdes att det gjordes en individuell prövning av de uppgifter som förekommer i handlingarna.

Som svar överlämnades den 5 mars 2013 en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A2.4.2). Till svarspromemorian bifogades den begäran om utlämnande som Dagens Nyheter gjorde den 20 augusti 2012. Av denna framgår att begäran omfattade resultaträkningarna för samliga konton för 2010, 2011 och till dags dato för 2012.

Till svarspromemorian bifogades också regeringens beslut från den 13 september 2012 i utlämnandearärendet. Av beslutet framgår att Säpo har bedömt att resultaträkningarna för samliga konton avseende 2010 och 2011 innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap 2 § OSL och att de är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Med hänvisning till att en sådan handling endast får prövas av chefen för Justitiedepartementet överlämnade Säpo begäran till Justitiedepartementet för prövning. Chefen för Justitiedepartementet beslutade därefter att överlämna begäran till regeringens prövning. Av beslutet framgår även skälen för att regeringen avslag begäran:

Handlingarna innehåller uppgifter som hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för

terroristbrott. Det står inte klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Uppgifterna omfattas därför av sekretess enligt 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utöver vad som redan nämnts framgår följande av svarspromemorian.

Regeringen har, efter att chefen för Justitiedepartementet överlämnat begäran för prövning till regeringen, prövat den aktuella begäran och har inte funnit skäl att ifrågasätta myndighetens bedömning att resultaträkningarna i fråga är sådana allmänna handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

Vidare anförs det i promemorian att regeringen i det aktuella beslutet har funnit att uppgifterna i handlingarna inte kan lämnas ut eftersom de hänför sig till Säpos verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott. Det stod, anförs det i svaret, inte klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller oförutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Som framgår av regeringens beslut bedömde regeringen mot den bakgrunden att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL.

I svaret framhålls att den aktuella sekretessbestämmelsen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att sekretess gäller för sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsen. Det omvända skaderekvisitet tillgodoser behovet av att kunna skydda känsliga uppgifter i bl.a. Säpos verksamhet.

Enligt svarspromemorian förutsätts det i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen att det vid sekretessprövningen görs en individuell prövning av de uppgifter som förekommer. Efter en sådan individuell prövning kan dock även enstaka – i och för sig normalt harmlösa uppgifter – bedömas omfattas av sekretess eftersom information kan tas fram genom ”pussläggning” (jfr RÅ 1989 ref. 111). Detta kan, anförs det, givetvis göra sig gällande vid prövning av om det råder sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL.

I svarspromemorian framhålls avslutningsvis att liksom andra regeringsärenden bereds ärenden om utlämnande av allmänna handlingar inom Regeringskansliet i enlighet med gällande regelverk. Så har skett även i det fallet, anförs det i svarspromemorian.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

2.5 Hantering av frågor om sekretess och meddelarfrihet i ett ärende inom EU

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.5.1*, begärs en granskning av regeringens hantering av överenskommelsen, direktivet och propositionen om det som sedermera blev betänkande 2012/13:SKU8, och framför allt hur frågor om sekretess och meddelarfrihet har hanterats under processen.

Anmälan lyfter särskilt fram följande frågor som han vill ha svar på i granskningen:

- Har regeringen skött dialogen med riksdagen på ett tillfredsställande sätt under arbetet med att ta fram direktivet och få till överenskommelsen?
- Har sekretessfrågorna beretts på ett godtagbart sätt under det senare arbetet med att få fram propositionen?

Underlag i granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som har upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A2.5.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Offentlighetsprincipen och sekretess

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare, enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF), ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Med en handling förstås, enligt 2 kap. 3 § första stycket TF, en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får, enligt 2 kap. 2 § TF, begränsas bara om det är påkallat med hänsyn till vissa intressen, bl.a.

- rikets förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation (p. 1)
- myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn (p. 3).

En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Sekretess innebär inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. I de fall då sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen och enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Bestämmelser om sekretess till skydd för rikets förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation återfinns i 15 kap. OSL. Bestämmelser om sekretess till skydd för främst inspektion, kontroll och annan tillsyn av en myndighet finner man i 17 kap. OSL.

Meddelarfrihet

Med meddelarfrihet avses normalt den grupp av regler i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i en tryckt skrift, radio, tv eller teknisk upptagning. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF står det nämligen var och en fritt att i alla de fall då något annat inte är föreskrivet i förordningen meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i en tryckt skrift. En motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Meddelarfriheten ingår som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Den får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen.

Det finns dock vissa undantag från meddelarfriheten. Om någon lämnar ett sådant meddelande som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket TF eller 1 kap. 2 § YGL och därmed gör sig skyldig till någon av de gärningar som räknas upp i 7 kap. 3 § första stycket TF respektive 5 kap. 3 § första stycket YGL gäller om ansvar för ett sådant brott det som är föreskrivet i vanlig lag, dvs. brottsbalken. De straffbara gärningar som anges i dessa bestämmelser avser vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet, oriktigt utlämnande av en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en och uppsåtligt åsidosättande av en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag.

Den särskilda lag som hänvisningen avser är offentlighets- och sekretesslagen. I offentlighets- och sekretesslagen räknas de tystnadsplikter upp som har företräde framför principen om meddelarfrihet.

Sammanfattningsvis har meddelarfriheten som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Meddelarfriheten har dock aldrig företräde framför handlingssekretess. Det kan således vara tillåtet att t.ex. muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att, med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgiften, t.ex. lämna den allmänna handling som innehåller den sekretessbelagda uppgiften till en journalist eller själv publicera denna handling.

Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena (prop. 1979/80:2 del A s. 104).

I propositionen uttalades att som grundprincip bör gälla att stor återhållsamhet alltid bör iakttas vid prövningen av om ett undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall (prop. 1979/80:2 del A s. 111). Det blir nödvändigt att göra en avvägning mellan intresset av sekretess och intresset av offentlig insyn. Den enskilda sekretessregelns utformning kan då ge viss vägledning. Det kan således finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten i fråga om sekretessregler utan skaderekvisit (absolut sekretess) och sådana som gäller med ett omvänt skaderekvisit än i andra fall (prop. 1979/80:2 del A s. 111).

Information och överläggningar m.m.

Regeringsformen

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

Inför Sveriges medlemskap i EU angavs i förarbetena vad gäller utgångspunkter för samråd och information mellan regeringen och riksdagen att det inte är tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand utan att det är önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutfattande inom EU samt att riksdagen som folkets främsta företrädare även i övrigt bör få insyn i och ges inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut (prop. 1994/95:19 s. 533). Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning i detta avseende (bet. 1994/95:KU22 s. 14). Utskottet bedömde även att riksdagen genom EU-nämnden i praktiken får ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd (s. 15).

Riksdagsordningen

Föreskrifter om regeringens informations- och samrådsskyldighet finns i 10 kap. 2–4 och 10 §§ riksdagsordningen (RO).

I 10 kap. 2 § första stycket RO erinras om att regeringen enligt 10 kap. 10 § RF fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Enligt 10 kap. 3 § RO ska regeringen informera riksdagen om sin syn på de dokument som Europeiska unionens institutioner överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Av 10 kap. 4 § RO framgår bl.a. dels att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden, dels att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer.

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

Förhållandet mellan EU-rätt och svensk grundlag – några uttalanden

Enligt EU-rätten står EU:s regler över nationella lagar och grundlagar. Detta innebär i princip att om en EU-rättslig regel strider mot en regel i tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har den EU-rättsliga regeln företräde. Sveriges detaljerade reglering av tryck- och yttrandefriheten innebär att frågan om huruvida EU-regler är förenliga med TF och YGL kan uppkomma. Vissa inslag i den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen kan lyftas fram som mer eller mindre särskiljande; det gäller bl.a. den långtgående svenska meddelarfriheten.

Den svenska hållningen har varit att vi inte bör ge avkall på grundlagsskyddet annat än när det är alldeles nödvändigt (SOU 2006:96 s. 221). Sverige har i flera fall verkat för undantag från EU-reglerna för tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler och har vid införlivande hävdade de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Sveriges agerande stämmer överens med riksdagens inställning vid anslutningen till EU om att unionens beslutsbefogenheter på områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs är utomordentligt begränsade och att vi inte har överlåtit någon beslutsbefogenhet på dessa områden. Konstitutionsutskottet framhöll särskilt offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i TF och YGL (se nedan).

Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14 s. 212) övervägde vilka grundlagsändringar som kunde vara nödvändiga om Sverige skulle komma att ansluta sig till EG. I betänkandet uttalades att meddelarfriheten bör bli föremål för ett aktivt försvar för det fall att den skulle komma att sättas i fråga. Utredningen noterade att regeringen tycktes dela denna inställning.

och hänvisade till det inledningsanförande från öppnandet av Sveriges förhandlingar om EG-medlemskapet som statsrådet Ulf Dinkelspiel höll i februari 1993. Han uttalade bl.a. följande.

Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utgör fundamentala principer som är förankrade i den svenska grundlagen och som garanterar medborgarna tillgång till information om den offentliga förvaltningens verksamhet. Dessa principer utgör en omistlig del av vårt politiska och kulturella arv.

I samband med att avtalet om Sveriges anslutning till EU slöts i juni 1994 gjorde Sverige en ensidig förklaring om offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Den överensstämmer i stort med det uttalande som statsrådet Dinkelspiel gjorde. Sverige förklarade att offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

Den ensidiga svenska förklaringen får sägas avspegla regeringens och konstitutionsutskottets uttalanden i samband med överlåtelse av beslutanderätt. Synsättet har varit att sådan överlåtelse inte omfattar grundläggande konstitutionella principer här i landet. Handlingsoffentlighet liksom de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna om censurförbud och meddelarskydd m.fl. har framhållits i det sammanhanget. Detta framgår i synnerhet av ett uttalande som konstitutionsutskottet gjorde i samband med anpassningen av regeringsformen inför EU-inträdet (se nedan).

Regeringen anförde att regeringsformens bestämmelser om grunderna för det svenska statsskicket sätter en gräns bortom vilken ytterligare överlåtelse av beslutanderätt inte kan ske utan att grundlagen ändras. Regeringen anförde vidare att beslutanderätt kan överlåtas så länge som gemenskaperna har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det skydd som ges i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen om mänskliga rättigheter (prop. 1993/94:114).

Liksom regeringen betonade konstitutionsutskottet först att en överlåtelse av beslutsbefogenheter till EU inte kan ske i sådan utsträckning att regeringsformens bestämmelser om statsskicketens grunder upphör att vara giltiga (bet. 1993/94:KU21 s. 27 f.). Utskottet framhöll att det område som inte kan överlåtas inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för vårt statsskick utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Konstitutionsutskottet pekade särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick. En förutsättning för att den fria åsiktsbildningen ska kunna spela denna viktiga roll är, menade utskottet, offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Utskottet kom till slutsatsen att den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § regeringsformen inte kunde anses öppna möjlighet att till EU överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbade dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Utskottet erinrade om dessa uttalanden även vid behandlingen av förslag till ändringar i regeringsformen med anledning av samarbetet inom EU (bet. 2001/02:KU18 s. 41 f.). Utskottet uttalade även att regler som har till syfte att förverkliga de principer på vilka vårt statskick vilar inte enbart återfinns i regeringsformens första kapitel utan även i regeringsformens övriga kapitel och att dit hör även bestämmelser i de andra grundlagarna, bl.a. tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågorna blev även aktuella i samband med godkännandet av Lissabonfördraget. Bakgrunden var att fördraget utökade EU:s behörighet på det straffrättsliga och polisiära området. Det här ansågs göra det nödvändigt att överlåtelse viss beslutanderätt. Regeringen betonade att det var svårt att förutse hur det samarbetet skulle utvecklas (prop. 2007/08:168 s. 216 f.). Den s.k. nödbromsen medförde, enligt regeringen, att det fanns ett tillräckligt gott skydd för den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Sverige skulle således ytterst kunna välja att inte bli bundet av en rättsakt som stod i strid med TF eller YGL.

I yttrandet över Lissabonfördraget framhöll konstitutionsutskottet (2008/09:KU3y s. 30 f.) att TF och YGL innehåller flera bestämmelser som bär upp vad som anses vara grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet anförde därefter följande.

Utskottet anser att den nuvarande grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetsområdet är robust och i det väsentliga har fungerat väl från yttrandefrihetssynpunkt. Vad de förändringar på framför allt det straffrättsliga och polisiära området som görs genom Lissabonfördraget på längre sikt kan innebära för det svenska grundlagsskyddet är dock knappast fullt klart. Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning, nämligen att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits.

Utskottet fortsatte med följande konstaterande.

Om det inom ramen för EU-samarbetet uppstår behov av reglering som inte låter sig förenas med viktiga principer i det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet förutsätter ett deltagande från svensk sida, enligt utskottets mening, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan.

Ändrade sekretessbestämmelser inför EU-inträdet

Med anledning av Sveriges EU-inträde 1995 ändrades bestämmelsen för utrikessekretess (dåvarande 2 kap. 1 § sekretesslagen [1980:100], prop. 1994/95:112 s. 27 f.). Bestämmelsen var dessförinnan uppdelad i två stycken. Det fanns nämligen en skillnad mellan sekretessens styrka hos olika myndigheter. Hos regeringen och inom utrikesrepresentationen gällde ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen var för sekretess, medan det hos andra myndigheter gällde ett rakt skaderekvisit. Genom lagändringen infördes i stället ett enhetligt rakt skaderekvisit för utrikessekretessens till-

lämpningsområde. Utgångspunkten är därmed numera att uppgifterna är offentliga och således kan lämnas ut. Lagändringen motiverades med en strävan att även inom ramen för ett svenskt deltagande i EU-samarbetet säkerställa rätten till medborgerlig insyn i allmänna angelägenheter.

Genomförande av EU-direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning

Propositionen

I proposition 2012/13:4 Genomförande av det nya EU-direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning lämnade regeringen förslag till den lagstiftning som krävdes för att genomföra det s.k. handräckningsdirektivet (rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning). Lagförslagen trädde i kraft den 1 januari 2013.

Handräckningsdirektivet syftar till att genom administrativt samarbete förstärka medlemsstaternas möjligheter att få information om och beskatta t.ex. oredovisade inkomster. Direktivet antogs vid Ekofinrådets möte den 15 februari 2011 och började tillämpas i medlemsstaterna den 1 januari 2013.

Svenska sekretessbestämmelser ska tillämpas på upplysningar som Skatteverket förfogar över på grund av samarbete enligt direktivet (artikel 16 i direktivet). Detta följer direkt av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt artikel 23 i direktivet ska medlemsstaterna undersöka och utvärdera hur det administrativa samarbetet enligt direktivet fungerar samt lämna upplysningar och utvärderingar till kommissionen. För Sveriges del kommer Skatteverket i egenskap av behörig myndighet att hantera alla ärenden om samarbete enligt direktivet. Upplysningar som lämnats till kommissionen av en medlemsstat samt alla rapporter eller dokument som utarbetats av kommissionen med användning av sådana upplysningar får lämnas till övriga medlemsstater. De rapporter och dokument som utarbetats av kommissionen får endast användas av medlemsstaterna för analysändamål.

I artikel 23.6 föreskrivs att de upplysningar som medlemsstaterna ska lämna till kommissionen för utvärdering ska omfattas av samma sekretess som liknande upplysningar ges enligt nationell lagstiftning. De rapporter och dokument som utarbetas av kommissionen på grundval av upplysningarna får inte offentliggöras eller göras tillgängliga för någon annan person eller något annat organ utan kommissionens uttryckliga samtycke.

En ny sekretessbestämmelse

Med anledning av artikel 23.6 föreslog regeringen att en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen skulle införas. Enligt den nya bestämmelsen i 17 kap. 7 a § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet som avser samarbete enligt den nya lagen om administrativt samarbete för upp-

gift i sådana upplysningar från en annan medlemsstat som har överlämnats till EU-kommissionen och vidarebefordrats till Sverige, om det kan antas att myndighetens möjlighet att utvärdera samarbete enligt lagen motverkas om uppgiften röjs.

Föremålet för sekretessen enligt första stycket är uppgifter i sådana upplysningar som andra medlemsstater har lämnat till kommissionen. Bestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller om det kan antas att ett röjande av uppgiften kan antas motverka myndighetens möjlighet att utvärdera samarbete enligt direktivet. Vid skadeprovningen ska vägas in vilken effekt ett offentliggörande av uppgiften skulle kunna antas få på det framtida informationsutbytet. I det sammanhanget är det relevant vilket sekretesskydd uppgifterna har hos den stat som har lämnat uppgiften.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i andra bestämmelser i 17 kap. OSL med rubriken Sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Enligt dessa bestämmelser har tystnadsplikten *inte* företräde framför den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt 17 kap. 7 a § andra stycket OSL ska sekretess vidare gälla i sådan verksamhet för rapporter och dokument som utarbetats av kommissionen på grundval av upplysningar från medlemsstaterna, om kommissionen inte har samtyckt till att uppgiften röjs. Föremålet för sekretess enligt andra stycket är uppgifter i sådana rapporter eller andra dokument som har utarbetats av kommissionen på grundval av sådana upplysningar som avses i första stycket. Uppgifter i sådana rapporter och dokument är sekretessbelagda om inte kommissionen har samtyckt till att uppgifterna röjs. Utan samtycke kommer således absolut sekretess att gälla för uppgifterna.

När det gäller uppgifter i rapporter och andra dokument från kommissionen har tystnadsplikten företräde framför den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se 17 kap. 8 § OSL).

Sekretessen gäller i högst fyrtio år för uppgifter i en allmän handling.

Regeringens överväganden

Av propositionen framgår sammanfattningsvis följande om frågorna om sekretess. Som svar på frågan om den då gällande svenska sekretessregleringen var tillräcklig i förhållande till direktivets krav på sekretess anförde regeringen att liknande svenska upplysningar normalt inte omfattas av sekretess. Det skulle därmed vara möjligt, menade regeringen, att argumentera för att uppgifterna inte skulle behöva omfattas av något sekretesskydd. En tolkning som innebär att uppgifterna från medlemsstaterna i obearbetad form inte alls skulle behöva skyddas medan uppgifterna i bearbetad form skulle omfattas av absolut sekretess, om inte samtycke lämnas av kommis-

sionen, kunde dock enligt regeringen knappast anses vara förenligt med direktivets syfte. Regeringen föreslog därför att både upplysningarna och rapporterna skulle omfattas av sekretess.

I propositionen anförde regeringen när det gällde behovet av en reglering att Sverige enligt EU-rätten har en skyldighet att genomföra direktivet. Denna skyldighet medför en grund att införa sekretessbestämmelsen med hänsyn till skyddet för rikets förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation (jfr 2 kap. 2 § 1 TF). Vidare anförde regeringen att följden av att inte införa en sekretessbestämmelse kunde bli att svenska myndigheters möjlighet att bedriva ett effektivt kontroll- och tillsynsarbete försvåras. Det fanns således även en grund för att införa bestämmelsen med hänsyn till myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (jfr 2 kap. 2 § 3 TF). Föremålet för sekretessen är uppgifter i sådana upplysningar som andra medlemsstater lämnat till kommissionen och uppgifter i sådana rapporter eller andra dokument som utarbetats av kommissionen med anledning av upplysningarna från medlemsstaterna. Bestämmelsens tillämpningsområde begränsas till sådan verksamhet som avses i direktivet.

Regeringen anförde vidare att avvägningen mellan intresset av sekretess och intresset av insyn normalt uttrycks genom att en bestämmelse om sekretess förses med ett skaderekvisit. Skaderekvisitet säkerställer att inte mer sekretess åstadkoms än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen (prop. 2012/13:4 s. 64). När det gäller upplysningar från andra medlemsstater ansåg regeringen, som nämnts ovan, att sekretess inte borde gälla i samtliga fall då kommissionen överlämnar upplysningar från andra medlemsstater. Regeringen föreslog ett rakt skaderekvisit av innebörden att sekretess ska gälla om det kan antas att myndighetens (Skatteverkets) möjlighet att utvärdera samarbetet motverkas om uppgiften röjs. Vid bedömningen av om skaderekvisitet är uppfyllt bör bl.a. kunna vägas in vilken effekt ett offentliggörande av uppgiften skulle kunna antas få på det framtida informationsutbytet. I det sammanhanget bör man enligt regeringen beakta vilket sekretesskydd uppgifterna har hos den stat som har lämnat dem.

När det gäller rapporter från kommissionen ansåg regeringen att vissa andra hänsyn gjorde sig gällande. Enligt direktivet krävdes en sekretessbestämmelse som tar hänsyn till kommissionens vilja i fråga om offentlighet. Ett sådant förfarande utgör ett undantag från huvudregeln vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen, dvs. att den som lämnat uppgiften inte har något inflytande över resultatet av en myndighets självständiga sekretessprövning. Regeringen hänvisade till att det sedan tidigare finns sådana undantag från denna huvudregel och föreslog ett sådant undantag. Sekretess kommer därför att föreligga för de aktuella uppgifterna om inte kommissionen har samtyckt till att uppgifterna röjs. Utan ett sådant samtycke kommer således *absolut sekretess* att gälla för uppgifterna.

När det gäller bestämmelsens placering ansåg Lagrådet att den borde placeras i 15 kap. OSL. Regeringen ansåg dock att en placering i 17 kap. var mer förenlig med lagens systematik än om den hade placerats i 15 kap. Som skäl för detta anförde regeringen att grunden för sekretessen dels är hänsyn till rikets förhållande till andra stater (15 kap.), dels skyddet för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap.). Regeringen pekade på att det i 17 kap. OSL finns bestämmelser som tar sikte på båda grunderna och att rubriken numera lyder Sekretess till skydd *främst* för myndigheters verksamhet, inspektion, kontroll och annan tillsyn.

I propositionen redogjorde regeringen för gällande rätt i fråga om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och dess förhållande till handlingssekretess och tystnadsplikt (prop. 2012/13:4 s. 67). Regeringen anförde att meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena (se prop. 1979/80:2 del A s. 104). Regeringen konstaterade att det således finns större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten i fråga om sekretessregler utan skaderekvisit och sådana som gäller med ett omvänt skaderekvisit än i andra fall (se prop. 1979/80:2 del A s. 111).

När det gäller upplysningar som ursprungligen härrör från andra medlemsstater föreslog regeringen att sekretess ska gälla om det kan antas att myndighetens möjlighet att utvärdera samarbete enligt lagen om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning motverkas om uppgiften röjs. Regeringen konstaterade att beträffande dessa bestämmelser har tystnadsplikten inte företräde framför meddelarfriheten. Regeringen ansåg att det saknades skäl till en avvikande ordning på detta område.

För uppgifter som förekommer i kommissionens rapporter och andra dokument anförde regeringen följande.

För uppgifter som förekommer i kommissionens rapporter och andra dokument föreslås bestämmelsen få en utformning som innebär att sekretess gäller om inte kommissionen lämnat sitt samtycke till att dessa uppgifter röjs. Den föreslagna bestämmelsens rekvisit medger alltså inte någon skadebedömning. Den tystnadsplikt som följer av den likartade sekretessbestämmelsen i 17 kap. 7 § andra stycket OSL har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Enligt den bestämmelsen, som också baseras på ett EU-direktiv och som avser internationellt informationsutbyte i samband med sjöräddning, gäller absolut sekretess för vissa uppgifter från annan stat, om den staten begär det. Det finns anledning att utforma den nu aktuella bestämmelsen på samma sätt. Tystnadsplikten enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen bör alltså ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter när det gäller dokument och rapporter från kommissionen.

Behandlingen i riksdagen

Propositionen behandlades av skatteutskottet i betänkande 2012/13:SkU8. I ärendet yttrade sig konstitutionsutskottet (2012/13:KU3y).

I sitt yttrande konstaterade konstitutionsutskottet att de föreslagna ändringarna i OSL förändrades av ett EU-direktiv och att det sålunda förelåg en skyldighet för Sverige att anpassa de nationella bestämmelserna till direktivet när genomförandetiden gått ut. Utskottet anförde vidare följande.

Enligt utskottets mening är det olyckligt att direktivet har fått den utformningen att absolut sekretess kommer att gälla för kommissionens rapporter och dokument om inte kommissionen ger sitt uttryckliga samtycke till att de offentliggörs. Det innebär att de svenska myndigheterna inte får något utrymme för att göra en självständig sekretessprövning.

I propositionen föreslås vidare att tystnadspikten ska ha företräde framför meddelarfriheten när det gäller kommissionens rapporter och dokument. Som grundprincip bör gälla att stor återhållsamhet alltid bör iaktas vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall.

Inskränkningar i meddelarfriheten bör således föregås av noggranna överväganden. Några sådana överväganden görs inte i propositionen. Mot den bakgrunden anser utskottet att skatteutskottet ska avstyrka lagförslaget om inskränkning i meddelarfriheten.

Vikten av att uppmärksamma den långtgående svenska meddelarfriheten under förhandlingsarbetet kan enligt utskottet inte nog understrykas. Utskottet utgår också från att det i kommande lagstiftningsärenden lämnas noggranna överväganden om en inskränkning av meddelarfriheten föreslås. Detsamma gäller sekretessbestämmelsernas utformning.

Utskottet kan konstatera att detta inte är det enda exemplet på långtgående sekretessbestämmelser – och inte heller inskränkningar i meddelarfriheten – som utgör ett resultat av olika EU-rättsakter. Utskottet avser att initiera en systematisk översyn av vilka inskränkningar av detta slag som på senare år genomförts och på vilka grunder.

I sitt ställningstagande anförde skatteutskottet att det delade konstitutionsutskottets åsikt när det gäller vikten av de svenska principerna om öppenhet och meddelarfrihet och att inskränkningar av meddelarfriheten måste föregås av noggranna överväganden. Detsamma gäller utformningen av sekretessbestämmelser. Vikten av att uppmärksamma den långtgående svenska meddelarfriheten under förhandlingsarbetet kunde enligt skatteutskottet inte nog understrykas. Skatteutskottet ansåg att regeringen borde återkomma till riksdagen i ett annat sammanhang och redogöra för hur man avser att följa utvecklingen i dessa avseenden. Detta borde ges regeringen till känna.

Skatteutskottet tillstyrkte propositionen. Riksdagen följde skatteutskottets förslag (rskr. 2012/13:76–77).

Information och överläggningar med riksdagen m.m.

Såvitt har kunnat utrönas har förslaget till direktiv varit föremål för överläggning i skatteutskottet den 9 mars 2010 och information har lämnats till skatteutskottet den 2 december 2010. Enligt uppgift från EU-nämnden har direktivet behandlats i EU-nämnden ett tiotal gånger under 2010–2011.

Följande sammanställning gör inte anspråk på att vara fullständig.

- 2 februari 2009: kommissionens förslag till nytt direktiv, KOM (2009) 29
- 6 november 2009: samråd med EU-nämnden
- 10 november 2009: möte i Ekofinrådet
- 15 januari 2010: samråd med EU-nämnden
- 19 januari 2010: möte i Ekofinrådet
- 9 mars 2010: överläggning med skatteutskottet
- 15 oktober 2010: samråd med EU-nämnden
- 19 oktober 2010: möte i Ekofinrådet
- 12 november 2010: information till EU-nämnden
- 17 november 2010: möte i Ekofinrådet
- 2 december 2010: information till skatteutskottet
- 3 december 2010: samråd i EU-nämnden
- 7 december 2010: möte i Ekofinrådet
- 15 februari 2011: direktivet antogs vid Ekofinrådets möte.

Nämnas kan att ett fullständigt textförslag där reglerna om utvärdering framgick fanns inför Ekofinrådets möte den 10 november 2009 (rådsdokument 15418/09, daterat den 5 november 2009). Av textförslaget framgick att rapporter och dokument som utarbetats av kommissionen inte skulle få offentliggöras utan kommissionens samtycke.

Av en promemoria daterad den 5 mars 2010 (Fi2010/1360) som upprättats av Finansdepartementet inför en överläggning med skatteutskottet den 9 mars 2010 framgår bl.a. följande om förslaget till handräckningsdirektiv. Enligt promemorian förelåg (i mars 2010) en kompromisstext kring vilken det i huvudsak rörde enighet. I förhållande till kommissionens ursprungliga förslag har medlemsstaterna främst haft synpunkter på följande:

Förslaget bedömdes som alltför långgående när det gällde spridning och användning av mottagen information. Kompromisstexten innehåller nu tydligare regler om sekretess för mottagna uppgifter. Mottagen information får inte heller användas för andra ändamål än beskattning [...].

Vidare framgår av promemorian att den kritik som framkom mot kommissionens ursprungliga förslag vid det interna svenska remissförfarandet främst tog sikte på hanteringen av mottagen information, där framför allt sekretessfrågan stod i centrum. Dessa synpunkter, uppges det, var befogade och hade även framkommit i andra medlemsstater. De ändringar som sedan gjorts i förhållande till sekretess för och spridning av mottagen information har beaktat denna kritik på ett för ”oss” acceptabelt sätt, anför departementet i promemorian. Av promemorian framgick vidare att den

svenska ståndpunkten var att frågan om utbyggnad och effektivisering av samarbetet på detta område var viktig. Sverige stödde därför det kompromissförslag som behandlades på Ekofinrådets möte i januari 2010. Vid överläggningen fanns stöd för regeringens ståndpunkt (skatteutskottets prot. 2009/10:19).

Av en promemoria daterad den 26 november 2010 (Fi2010/5303) som upprättades av Finansdepartementet inför information till skatteutskottet den 2 december 2010 framgår bl.a. att förslaget innebär att det inte ska gå att vägra att lämna uppgifter med hänvisning till banksekretess. Av promemorian framgår att förslaget behandlades bl.a. vid ett möte i Ekofinrådet i oktober 2010, men att någon överenskommelse inte kunde nås då. Vid mötet den 17 november 2010 fördes en orienterande diskussion om direktivet, som visade att en överenskommelse kunde finnas inom räckhåll. Förslaget finns på Ekonfindagordningen för mötet den 7 december 2010, anfördes det vidare. Den svenska ståndpunkten var att frågan om utbyggnad och effektivisering av samarbetet på detta område var viktig. Sverige stöder därför det kompromissförslag som behandlades på Ekofinrådets möte i oktober 2010, anfördes det vidare. I skatteutskottets protokoll från informationen berördes inte frågan om handräckningsdirektivet (prot. 2010/11:8).

Frågan om meddelarfrihet synes inte ha varit föremål för några överläggningar med skatteutskottet eller samråd med EU-nämnden.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som översändes till Regeringskansliet begärdes följande redogörelser.

- En redogörelse önskas för hur regeringen under förhandlingarna om handräckningsdirektivet har verkat för att direktivet skulle få en utformning som innebär att stor återhållsamhet kan gälla vid inskränkningar av meddelarfriheten.
- En redogörelse önskas för vid vilka tillfällen frågorna om sekretess och meddelarfrihet har varit föremål för information till och överläggningar med utskott i riksdagen och samråd med EU-nämnden samt vilken information om dessa frågor som lämnats till riksdagens olika organ.
- En redogörelse önskas för hur frågan om sekretess och meddelarfrihet har beaktats i beredningen utöver vad som har redovisats i propositionen.

Som svar överlämnades den 12 mars 2013 en promemoria som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A2.5.2). Av promemorian framgår följande.

Förutsättningarna inför förhandlingen om handräckningsdirektivet förändrades avsevärt till följd av finanskrisen 2008. Kommissionen presenterade sitt förslag till direktiv i februari 2009. Under våren 2009 ökade trycket för ökad transparens och ett förbättrat informationsutbyte på skatteområdet

till skydd för ländernas skattebaser. När Sverige tillträdde som ordförande-land i juli 2009 fanns mot bakgrund av den internationella utvecklingen ett fokus inom EU på frågan om informationsutbyte och behovet av ett nytt handräckningsdirektiv till skydd mot skatteflykt.

Förslaget till nytt direktiv förhandlades samtidigt som ett antal andra EU-förslag inom skatteområdet. Förhandlingsläget var komplicerat eftersom förslag på skatteområdet antas med enhällighet. Det fanns medlemsstater som såg delar av förslagen som mycket problematiska.

Tidigt stod det klart att kommissionens förslag till handräckningsdirektiv var otydligt när det gällde vilka sekretessregler som var tillämpliga i fråga om den information som skulle utbytas enligt direktivet. Dessa brister påpekades såväl i det svenska remissförfarandet som av andra medlemsstater. Förslaget ändrades under förhandlingsarbetet så att den information som skulle utbytas av medlemsstaterna skulle omfattas av de interna sekretessreglerna i den mottagande staten. Om information skulle användas för ett annat syfte än beskattning eller spridas vidare till ett tredjeland skulle det dock kräva tillstånd från den stat som begärde informationen.

Vid förhandlingarna föreslogs bl.a. att sekretess skulle gälla i de fall där kommissionen skulle lämna information till medlemsstaterna. Gällande denna del av förslaget uppmärksammades vissa särskilda problem. Eftersom det var fråga om information som inte skulle avse enskilda skattskyldiga, ansågs det finnas en risk för att den inte skulle omfattas av sekretess i samma utsträckning som information om enskilda skattskyldiga. Det var inte möjligt att hänvisa till de sekretessregler som gäller myndigheter inom unionen, eftersom dessa regler inte tillämpas av medlemsstaterna. Det var utifrån dessa förutsättningar som bestämmelsen i artikel 23.6 tillkom som innebär att kommissionens tillstånd i vissa fall krävs för offentliggörande eller vidare spridning av informationen.

Under förhandlingsarbetet begränsades bestämmelsen till att bara omfatta sådana rapporter och dokument som framställts av kommissionen. Information som medlemsstaterna skickar in för sammanställning och som kommissionen vidarebefordrar till andra medlemsstater omfattas inte av kravet på tillstånd från kommissionen för att kunna offentliggöras. Denna kompromiss begränsade antalet fall där kommissionens tillstånd skulle krävas för att informationen i fråga skulle få offentliggöras och accepterades av såväl medlemsstaterna som kommissionen.

I svarspromemorian konstateras att förhandlingarna således resulterade i en utformning av sekretessbestämmelserna i artikel 23.6 i direktivet, som vid det senare genomförandet i svensk lagstiftning medförde att inskränkningar i meddelarfriheten begränsades till att bara omfatta sådan information som avses i artikelns andra stycke. I svarspromemorian anges dock att under förhandlingsarbetet om den aktuella bestämmelsen förutsågs inte fullt ut konsekvenserna för meddelarfriheten vid ett senare genomförande i svensk lagstiftning.

I svaret påpekas att den aktuella bestämmelsen inte har varit föremål för ytterligare förhandlingar efter november 2009 och fram till att direktivet antogs i februari 2011.

Av svarspromemorian framgår vidare bl.a. att direktivet varit föremål för överläggningar med eller information till skatteutskottet (SkU) respektive samråd med eller information till EU-nämnden (EUN) vid följande tillfällen.

- information till SkU den 5 november 2009
- samråd med EUN den 6 november 2009
- överläggning med SkU den 24 november 2009
- samråd med EUN den 27 november 2009
- samråd med EUN 15 januari 2010
- överläggning med SkU den 9 mars 2010
- samråd med EUN den 12 maj 2010
- samråd med EUN den 15 oktober 2010
- information till EUN den 12 november 2010
- information till SkU den 2 december 2010
- samråd med EUN den 3 december 2010.

När det gäller information och överläggningar om sekretess med anledning av direktivförslaget anförs det i promemorian att det inför samråd i EU-nämnden respektive överläggningar med skatteutskottet har översänts ett informationsmaterial om de aktuella frågorna. Inför samråden med EU-nämnden den 6 november 2009, den 15 oktober 2010 och den 3 december 2010 har följande information om sekretessfrågorna lämnats.

I förhållande till kommissionens (KOM) ursprungliga förslag har medlemsstaterna (MS) främst haft synpunkter på följande:

- MS bedömde KOM:s förslag som alltför långtgående när det gäller spridning och användning av mottagen information. Kompromisstexten innehåller nu tydligare regler om sekretess för mottagna uppgifter. Mottagen information får inte heller användas för andra ändamål än beskattning utan tillstånd från den MS från vilken den härrör.

Samma information har även lämnats i en promemoria inför överläggningarna med skatteutskottet den 24 november 2009 och den 9 mars 2010. I promemorian har dessutom följande information lämnats.

Den kritik som framkom mot kommissionens ursprungliga förslag vid det interna svenska remissförfarandet tog främst sikte på hanteringen av mottagen information, där framför allt sekretessfrågan stod i centrum. Dessa synpunkter var befogade och hade även framkommit i andra medlemsstater. De ändringar som sedan gjorts i förhållande till sekretess för och spridning av mottagen information har beaktat denna kritik på ett för oss acceptabelt sätt.

I svarspromemorian påpekas att eftersom direktivtexten i relevanta delar varit oförändrad sedan november 2009 har informationen i promemoriorna inte ändrats under processens gång.

EU-nämnden hade inför samråden i november 2009 respektive oktober 2010 tillgång till ett utkast till direktiv i samband med att handräckningsdirektivet skulle behandlas på det kommande mötet i Ekofinrådet.

Bakgrundsmaterialet har varit något mindre till sin omfattning inför de tillfällen då regeringen lämnat information till EU-nämnden eller skatteutskottet.

I svarspromemorian anges att det av protokollen från samråden med och informationen till EU-nämnden respektive överläggningarna med skatteutskottet inte kan utläsas att det har varit någon diskussion eller några frågor om sekretess eller meddelarfrihet när direktivet har behandlats.

Av promemorian framgår slutligen att lagstiftningsärendet har varit föremål för sedvanlig beredning inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

I granskningen har det framkommit att Finansdepartementet under förhandlingsarbetet om den aktuella direktivbestämmelsen inte fullt ut har förutsett konsekvenserna för meddelarfriheten vid ett senare genomförande i svensk lagstiftning.

Det är lätt hänt att sakfrågorna dominerar i förhandlingarna och att de konstitutionella frågorna hamnar i skymundan. Enligt utskottets mening är det dock väsentligt att regeringen ser till att de som företräder Sverige i förhandlingarna alltid har grundlagsregleringen i åtanke och att det finns tillräcklig kompetens för att kunna bevaka de konstitutionella frågorna.

2.6 Hantering av två svenska medborgare som utlämnats från Djibouti till USA

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.6.1*, begärs det att utskottet granskar hur regeringen och Utrikesdepartementet har agerat i samband med att två svenska medborgare utlämnades från Djibouti till USA.

Av anmälan framgår att två svenska medborgare enligt rapporteringen i bl.a. Svenska Dagbladet och Sveriges Radio utlämnades från Djibouti till USA i november 2012. Det framgår vidare av rapporteringen att personerna är häktade i USA misstänkta för terroristbrott och vapenbrott.

Enligt anmälaren är det inte klarlagt om Utrikesdepartementet har agerat för att få myndigheterna i Djibouti att överlämna de frihetsberövade svenskarna till Sverige. Det framhålls vidare att det inte heller är klarlagt om den svenska regeringen har gett klartecken till överförandet av svenskarna till USA.

Av anmälan framgår att Utrikesdepartementets presschef enligt rapporteringen i Sveriges Radio har uppgett att Sverige inte aktivt har deltagit i utlämnandet av svenskarna till USA och att han inte har kännedom om huruvida Sverige har gett klartecken till utlämningen.

Enligt anmälaren bör granskningen omfatta hur regeringen och Utrikesdepartementet har agerat i det aktuella ärendet och om den hanteringen är förenlig med gällande rätt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet respektive Justitiedepartementet, *bilaga A2.6.2–3*. Promemoriorna innehåller delvis uppgifter som omfattas av sekretess.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Inledning

Av rapporteringen i olika medier under perioden december 2012–januari 2013 framgår bl.a. följande. I augusti 2012 greps två svenska medborgare med somaliskt ursprung i Djibouti. De två männen lämnade Sverige 2008 för att ansluta sig till organisationen al-Shabaab i Somalia. En av de två männen är anmäld som utflyttad från Sverige. Enligt släktingar till männen var svenskarna på flykt från al-Shabaab när de greps i Djibouti. När männen greps var de i sällskap med en man vars brittiska medborgarskap ska ha återkallats kort tid före gripandet. Männen frihetsberövades i Djibouti, och den 14 november 2012 utlämnades de till USA. Den 21 december 2012 häktades de av en federal domstol i New York misstänkta för terroristbrott och vapenbrott.

Sveriges Radio den 23 december 2012

I ett inslag i Sveriges Radio den 23 december 2012 rapporterades bl.a. att de två svenska medborgarna i USA anklagas för att i Somalia ha hjälpt den i USA terroriststämplade organisationen al-Shabaab. Av inslaget framgår att männen under tiden de var frihetsberövade i Djibouti förhöordes av företrädare för amerikanska och djiboutiska myndigheter. Det framgår vidare av inslaget att det har förekommit diskussioner mellan Utrikesdepartementet och myndigheterna i Djibouti om att låta männen återvända till Sverige. På en fråga om sådana diskussioner har förekommit har departementets kommunikationschef uppgett att ”det har jag ingen information om”.

Svenska Dagbladet den 4 januari 2013

Den 4 januari 2013 publicerade Svenska Dagbladet i sin nättidning ett inlägg skrivet av Utrikesdepartementets presschef. Inlägget var en replik på en debattartikel som publicerades i Svenska Dagbladet den 3 januari

2013. Av inlägget framgår bl.a. att Utrikesdepartementet noga har följt utvecklingen med de fängslade svenska medborgarna och att departementet inte har någon anledning att spekulera i skuldfrågan men att inställningen till varje form av terrorism dock är känd.

I inlägget finns en generell beskrivning av det konsulära uppdraget. Det framhålls att när en svensk medborgare har frihetsberövats utomlands ingår det i det konsulära uppdraget för utrikesförvaltningen att kontakta den fängslade och efterhöra om personen i fråga önskar besök och eventuell hjälp och kontakt med anhöriga och advokat. En redovisad insats innebär aldrig något ställningstagande i skuldfrågan utan sker i enlighet med internationellt vedertagen praxis. Det framgår vidare av inlägget att ansvaret för vidtagna rättsåtgärder alltid faller på det land där frihetsberövandet har ägt rum. I inlägget betonas också att Utrikesdepartementet av omsorg om bl.a. de berörda och deras anhöriga i regel är mycket sparsamt med detaljer kring enskilda fall.

Enligt presschefen har svenska tjänstemän fått besöka svenskarna i Djibouti och USA. När det gäller utlämningen av männen till USA framhålls att det är en fråga som ligger i händerna på myndigheterna i Djibouti och USA. Enligt presschefen har Utrikesdepartementet inte medverkat i denna åtgärd. Departementet har inte heller fört några diskussioner med amerikanska myndigheter i frågan.

Sveriges Radio den 8 januari 2013

I ett inslag i Sveriges Radio den 8 januari 2013 svarade Utrikesdepartementets presschef följande på frågan om departementets agerande i Djibouti är ett misslyckande. ”Ja, om man säger att vi föreslog att de skulle få åka till Sverige, och att de inte kom till Sverige, så kan man väl kanske kalla det för ett misslyckande.” Av inslaget framgår vidare att en av de amerikaner som förhörde männen enligt uppgift från en släkting till en av de två svenska medborgarna ska ha uppgett att svenskarna skulle överlämnas till USA och att de bara väntade på ett klartecken från Utrikesdepartementet i Sverige. I inslaget uppgav Utrikesdepartementets presschef att Sverige inte har varit inblandat i överlämnandet av männen från Djibouti till USA. Enligt presschefen har han ingen kännedom om att Sverige skulle ha gett klartecken till USA när det gäller själva utlämningen.

Sveriges Television den 8 januari 2013

Den 8 januari 2013 sändes i Sveriges Television ett inslag om de två utlämnade svenska medborgarna. I inslaget finns bl.a. en intervju med Utrikesdepartementets presschef. Enligt presschefen kan regeringen inte friskriva männen ”på samma sätt som man friskriver vanliga demokratiska journalister”. På fråga varför inte uppgav presschefen följande. ”Därför att det inte är riktigt lika hedervärdt och moraliskt att syssla med terroristaktiviteter och vara med i en organisation som planerar bombdåd.”

I inslaget finns också en intervju med en advokat som är ombud för en av de två männens familjer. Enligt advokaten åsidosatte Utrikesdepartementets presschef genom sitt uttalande grundläggande principer i en demokratisk rättsstat om att varje person ska betraktas som oskyldig till dess att hon eller han är dömd. Därtill kommer enligt advokaten att männen är föremål för en rättsprocess i USA. Slutligen uppgav advokaten att det Utrikesdepartementet bör göra är att ta ställning till om det amerikanska förfarandet är godtagbart från svensk sida eller inte och därefter avge sin ståndpunkt.

Samma dag direktsändes i Sveriges Television en intervju med advokaten. På frågan hur Utrikesdepartementet borde ha agerat i det aktuella ärendet uppgav advokaten att han på grund av den knapphändiga informationen inte kunde uttala sig om departementets agerande fram till dess att männen utlämnades till USA. Advokaten var dock kritisk till Utrikesdepartementets agerande efter utlämnandet av männen till USA. Han ansåg att departementet valt att mer eller mindre börja skuldbelägga männen. Vidare anförde han att al-Shabaab inte ansågs vara en terroristorganisation 2008, att det vid den aktuella tidpunkten pågick en väpnad konflikt i Somalia och att al-Shabaab stred mot de etiopiska styrkorna som hade ockuperat landet. Männen gav sig in i en väpnad konflikt, och för det ska de enligt advokaten inte straffas som terrorister. Han anförde vidare att männen inte anklagas för att ha begått någon terrorishandling, utan de anklagas för att ha varit medlemmar i en organisation som USA inte tycker om.

Sveriges Radio den 18 januari 2013

Den 19 januari 2013 publicerade Sveriges Radio på sin webbplats en artikel med rubriken "Bildt: Svenskar utvisades till USA utan förvarning". Artikeln bygger på ett inlägg som sändes i Sveriges Radio den 18 januari 2013. Av inslaget framgår att utrikesminister Carl Bildt uppgett att Sverige inte fick någon information om att de två svenska medborgarna som satt fängslade i Djibouti skulle utlämnas till USA. Det framgår vidare av artikeln att Carl Bildt uppgett att Utrikesdepartementet försökte få hem svenskarna men att de i stället utan förvarning utlämnades till USA. I inslaget finns en kort intervju med Carl Bildt:

Är du beredd att berätta om Sverige informerades innan man transporterade de här svenskarna till USA?

– Ja, men det har vi väl redan svarat på, vad jag vet.

Och ditt svar är?

– Nej.

Ni fick ingen information alls?

– Om att de skulle transporteras när det skedde? Nej.

Dagens Nyheter den 20 januari 2013

Den 20 januari 2013 publicerade Dagens Nyheter en artikel med anledning av utrikesministerns uppgifter till Sveriges Radio (se ovan). Av artikeln framgår bl.a. att i samband med att de två svenska medborgarna greps i Djibouti kontaktades Åklagarkammaren för säkerhetsmål av Säkerhetspolisen för att utreda huruvida männen kunde åtalas för terroristbrott i Sverige och att den ansvariga åklagaren valde att inte inleda någon förundersökning. Enligt artikeln följer Utrikesdepartementet rättsprocessen mot de två svenskarna i USA och männen har fått konsulärt bistånd. Av artikeln framgår vidare att det enligt utrikesministerns pressekreterare är viktigt att klargöra att det inte finns några folkrättsliga krav på att lämna information eller hämta godkännande från tredje makt när två länder gör en överenskommelse om utlämning och att Sverige inte kan påverka en utlämning även om det handlar om svenska medborgare.

Sveriges Radio den 23 och 24 januari 2013

Den 23 januari 2013 publicerade Sveriges Radio på sin webbplats en artikel om utlämningen av de två svenska medborgarna. Artikeln bygger på ett inslag som tidigare hade sänts i Sveriges Radio, och av inslaget framgår att medarbetare vid Sveriges Radio hade begärt och fått del av dokument från Utrikesdepartementet. En del av dokumentationen omfattas av sekretess. Av dokumenten framgår bl.a. att Sveriges ambassad i Etiopien tisdagen den 13 november 2012⁵ fick ett meddelande från Utrikesdepartementet i Stockholm. I artikeln anges att meddelandet handlade om något mycket brådskande som rörde de frihetsberövade svenskarna i Djibouti och att informationen skyndsamt måste framföras till myndigheterna i Djibouti. Av artikeln framgår vidare att en tjänsteman vid ambassaden i Etiopien tidigt på morgonen den 14 november 2012 skrev att det "lär bli svårt att få tillträde till någon myndighetsperson med så kort varsel". Tjänstemannen försökte också utan framgång att faxa ett meddelande till den djiboutiska ambassaden. I artikeln anges att innehållet i meddelandet är sekretessbelagt och att svenskarna samma dag utlämnades till USA. Det framgår vidare av artikeln att en tjänsteman vid Utrikesdepartementets konsulära enhet den 16 november 2012 underrättade ambassaden i Washington följande; "Två frihetsberövade svenska medborgare utlämnade till USA.". Slutligen anges i artikeln att departementets presstjänst avböjt att svara på frågan om skriftväxlingen mellan Utrikesdepartementet och ambassaden rörde den kommande utlämningen av svenskarna till USA.

Samma dag publicerades ytterligare en artikel av vilken det framgår att bara någon dag efter det att de två svenska medborgarna hade anlänt till USA kontaktade företrädare för det svenska konsulatet i New York de amerikanska myndigheterna men att det dröjde över en månad innan personal

⁵ I inslaget och artikeln anges tisdagen den 12 november 2012. Den 12 november 2012 inföll dock på en måndag och av inslaget och artikeln framgår att meddelandet ska ha sänts i nära anslutning till utlämnandet av männen till USA.

från konsulatet fick träffa männen. Av artikeln framgår vidare att svensarna ska ha suttit isolerade under den första månaden i USA. I artikeln anges vidare att männen ska ha uppgett att de mådde bra men klagat på att de inte fått tillgång till telefon, bibliotek eller något att skriva med.

Den 24 januari 2013 publicerades ytterligare en artikel på Sveriges Radios webbplats. Även denna artikel bygger på de utlämnade dokumenten från Utrikesdepartementet. Av artikeln framgår att en tjänsteman vid departementet den 14 augusti 2012 informerade den svenska ambassaden i Etiopien om att två svenska medborgare med somaliskt ursprung var frihetsberövade i Djibouti. Vem som informerade Utrikesdepartementet är sekretessbelagt. I artikeln anges vidare att en tjänsteman vid ambassaden i Etiopien en kort tid därefter reste till Djibouti för att besöka svenskarna. Det dröjde dock innan männen kunde lokaliseras, och först i mitten av oktober besökte Sveriges konsul i Djibouti männen. Enligt artikeln var männen inte misstänkta för brott vare sig i Djibouti eller i Sverige. Av artikeln framgår vidare att Utrikesdepartementet hade försett männen med provisoriska pass och att departementet planerade för männens hemresa till Sverige när de i stället utlämnades till USA. Enligt Utrikesdepartementet fanns det inget som Sverige kunde göra för att stoppa utlämningen av männen till USA. Utlämningen är en sak mellan Djibouti och USA.

Gällande ordning m.m.

Svenska statens bistånd till enskilda utomlands

Den konsulära biståndsverksamheten har sin grund i folkrätten (prop. 2002/03:69 s. 9). Folkrätten ger staterna vissa rättigheter att utöva skydd, dvs. att bistå sina medborgare i utlandet på olika sätt. Till staternas grundrättigheter enligt folkrätten hör rätten att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelslandet (jus protectionis). Denna rättighet kommer till uttryck i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10).

Rätten att ge diplomatiskt skydd tillkommer staten (SOU 2001:70 s. 54). Det är alltså staten som avgör om den vill ingripa eller inte till förmån för en enskild medborgare.

En utlänning är underkastad vistelslandets lagstiftning och administrativa och exekutiva makt (SOU 2001:70 s. 54). Men landets maktutövning mot utlänningar måste visa respekt för en civiliserad eller internationell standard. Vilka krav ställer då denna standard? Det brukar sägas att en utlänning inte får fränkännas rättskapacitet. Bland annat ska en utlänning fredas genom polisiärt skydd mot angrepp från enskilda, men anspråket riktas också mot statsorganen. Den personliga friheten ska respekteras, och det ska finnas en straffrätt och straffprocessrätt som inte diskriminerar en utlänning. Vidare ska en utlänning skyddas mot godtyckliga frihetsingrepp.

Slutligen kan nämnas att en utlänning har anspråk på tillgång till domstolarna och på en ”hederlig rättegång” (Utrikesförvaltningens rättsshandbok – Biträde åt enskilda och myndigheter [RättsH I],⁶ 1997, s. 17).

För att en stat ska kunna intervensera för att ta till vara sina egna medborgares intressen i en annan stat krävs att den som påstår sig vara kränkt i princip måste ha uttömt alla lokala medel enligt rättsordningen i vistelselandet (SOU 2001:70 s. 54). Myndigheterna i det landet måste först få tillfälle att själva ställa saken till rätta. Om det är uppenbart att det i själva verket inte finns några effektiva rättsmedel, t.ex. på grund av att myndigheterna saknar vilja att agera, brukar dock kravet på uttömmande av inhemska rättsmedel inte upprätthållas.

Om ett frihetsberövande skett i strid med allmänt vedertagna rättsprinciper, kan en utlandsmyndighet behöva intervensera på diplomatisk väg för att försöka få en ändring till stånd. Utlandsmyndigheten bör i ett sådant fall samråda med Utrikesdepartementet. Som en allmän regel gäller dock att en utlandsmyndighets intervention inte bör ge sken av att den hyser misstro mot lagligheten i de utländska myndigheternas åtgärder eller beslut (RättsH I s. 57).

Enligt artikel 3.1b i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser omfattar en diplomatisk beskicknings uppgifter bl.a. att i den mottagande staten inom den internationella rättens ram tillvarata den sändande statens och dess medborgares intressen. Sverige, Djibouti och USA har tillträtt konventionen.

1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser innehåller vissa allmänna regler om konsulär verksamhet. Reglerna är tillämpliga även när den konsulära verksamheten utövas av en diplomatisk beskickning. De konsulära uppgifterna innefattar bl.a. att utfärda pass och viseringar samt att ge medborgare i den sändande staten hjälp och bistånd. Enligt artikel 36.1c i konventionen har en konsul rätt att besöka en medborgare i den sändande staten som är fängslad, häktad eller tagen i förvar, att samtala och brevväxla med honom eller henne och att ombesörja att han eller hon får ett rättsligt biträde.

Det har ansetts viktigt att en utlandsmyndighet så snart som möjligt försöker få direktkontakt med en frihetsberövad, helst genom besök (RättsH I s. 57). Detta förutsätter dock att personen inte motsätter sig en sådan kontakt eller att det inte är uppenbart att den inte behövs. Utlandsmyndigheten får genom besöket möjlighet att skaffa uppgifter om den frihetsberövades personalia och om de personer hon eller han önskar bistånd med att kontakta. Myndigheten kan då också förvissa sig om att den frihetsberövade inte utsätts för något otillbörligt fysiskt eller psykiskt lidande. Vid behov bör den genom att vända sig till någon lämplig myndighet försöka att få en ändring till stånd.

⁶ Rättsshandboken gavs ut i en ny upplaga 1997. Den innehåller kommentarer till då gällande föreskrifter samt råd och rekommendationer till beskickningar och lönade konsulat i frågor som gäller biträde åt enskilda och åt myndigheter i Sverige.

Artikel 36.1b ålägger även vederbörande myndigheter i den mottagande staten att när en medborgare i den sändande staten inom konsulatdistriktet anhålls, sätts i fängelse eller i häkte i avvaktan på rättegång eller tas i förvar på något annat sätt, utan dröjsmål underrätta konsulatet om frihetsberövandet, om den frihetsberövade personen begär det. Upprättandet av konsulära förbindelser mellan två stater förutsätter ömsesidigt samtycke. Sverige, Djibouti och USA har tillträtt konventionen om konsulära förbindelser.

I lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd finns bestämmelser om ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands. Sådant bistånd kan lämnas till svenska medborgare som är bosatta i Sverige och, om det finns särskilda skäl för det, till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige (3 och 4 §§). Rätten till bistånd regleras närmare i 6–8 §§. I lagen finns även bestämmelser om återbetalning av bistånd.

Av 6 § framgår att den som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligt att bistånd lämnas. Det framgår vidare av paragrafen att bistånd lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader.

Enligt paragrafen förutsätter rätten till bistånd att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, dvs. i första hand med den enskildes egna resurser (prop. 2002/03:69 s. 53). Detta innebär att även sökandens ekonomiska förhållanden ingår i underlaget vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd i dessa särskilda situationer.

Konsulärt bistånd till frihetsberövade regleras närmare i 7 §. Av paragrafen framgår att konsulärt ekonomiskt bistånd åt den som har berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet får avse kostnad för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk under förundersökning, rättegång eller annat sådant förfarande, om den frihetsberövade av särskild anledning har behov av sådant bistånd.

Bestämmelsen har som utgångspunkt att den enskilde i första hand har att utnyttja de möjligheter till rättsskydd som erbjuds i vistelselandet, i förening med det icke-ekonomiska bistånd som den berörda utlandsmyndigheten kan lämna (prop. 2002/03:69 s. 43). Ekonomiskt bistånd för rättsskydd ska bara lämnas när, och i den utsträckning, det av någon särskild anledning kan anses finnas behov av ett sådant bistånd (s. 53). De fall som kan bli aktuella är alltså de i vilka det finns behov av försvarare eller annat rättsskydd men vistelselandets myndigheter antingen inte alls tillhandahåller något sådant eller också tillhandahåller något som inte uppfyller de krav som är rimliga att ställa i det aktuella fallet.

De flesta västeuropeiska länder och även vissa utomeuropeiska länder ger ett så tillfredsställande rättsskydd att utlandsmyndigheten inte behöver bistå med försvarare och liknande (RättsH I s. 59).

Behovsrekvisitet i 7 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd har inte anknutits till någon norm som ”tillfredsställande rättsskydd”, och någon direkt jämförelse med svensk standard i motsvarande situationer avses inte (prop. 2002/03:69 s. 53). Frågan ska avgöras genom en helhetsbedömning med beaktande av samtliga omständigheter, hänförliga till förfarandet, det eventuellt tillgängliga rättsskyddet i vistelselandet, den sannolika påföljden eller motsvarande och sökandens personliga förhållanden.

I förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen finns bl.a. bestämmelser om utlandsmyndigheters allmänna skyldighet att hjälpa svenska medborgare i utlandet. Med utlandsmyndigheter avses bl.a. ambassader och konsulat (2 §). Utlandsmyndigheterna har en allmän skyldighet att ta till vara svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning (12 §). De ska även i övrigt i skälig omfattning lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

Tidigare granskning

Våren 2003 (bet. 2002/03:KU30 s. 99 f.) granskade konstitutionsutskottet regeringens agerande för en svensk medborgare som satt fängslad på den amerikanska militärbasen Guantánamo på Kuba. Granskningen avsåg hur regeringen, främst den dåvarande utrikesministern, verkat för att säkerställa att mannen blev behandlad så som internationella konventioner och grundläggande rättsprinciper föreskriver. Anmälan avsåg också vilka ansträngningar som gjorts för att USA skulle svara på frågor om sin bedömning och om vad mannen anklagades för. Till grund för granskningen låg bl.a. en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet och handlingar avseende besök hos svensken på Guantánamobasen. Vidare höll utskottet en utfrågning med utrikesministern. Granskningen föranledde inte något uttalande av utskottet.

Hösten 2005 behandlade utskottet bl.a. två granskningsärenden (bet. 2005/06:KU2). Det ena ärendet avsåg regeringens handläggning av avvisningen av två egyptiska medborgare till Egypten i december 2001. Ärendet hade tidigare varit föremål för utskottets granskning (bet. 2001/02:KU20). Det andra ärendet var en uppföljning av ovan redovisade granskning av regeringens handläggning av ärendet om den fängslade svenske medborgaren på Guantánamobasen på Kuba (bet. 2002/03:KU30).

I ärendet om avvisning till Egypten erinrade utskottet om att granskningen i första hand borde inriktas på ärendets formella sidor och handläggningsfrågor (s. 54 f.). När det gällde de misstankar mot männen som låg till grund för avvisningsbesluten noterade utskottet att förfarandet vid beredning av avvisningsärenden som de aktuella inte kan jämföras med domstolsprövning och även att beviskraven inte är desamma som inför domstol. Utskottet saknade möjlighet att bedöma om männen utsatts för tortyr eller annan konventionsstridig behandling, men mycket tydde på att så skett. Utskottet noterade att oavsett hur det förhöll sig kunde det konsta-

teras att den s.k. garantin mot tortyr eller annan illabehandling från egyptisk sida inte borde ha godtagits och därmed lett till avvisningsbesluten. Bristen på planering av hur garantin skulle följas upp återspeglades enligt utskottet i den faktiska uppföljningen, som inte stod i överensstämmelse med rekommendationer som FN:s specielle rapportör i tortyrfrågor lämnat eller praxis som Svenska Röda Korset utbildat.

I ärendet om den fängslade svensken på Guantánamobasen redogjordes för den utredning som gjorts (s. 62). Enligt utskottet hade regeringen under den period som granskningen omfattade gjort vad som kunde uppfattas ha varit möjligt för att tillgodose den fängslade svenskens rätt.

Våren 2009 granskade utskottet bl.a. vissa utlänningsärenden m.m. (bet. 2008/09:KU20 s. 250 f.). Ett av ärendena avsåg regeringens hantering av tre svenskar som suttit fängslade i Etiopien under 2007. Av utredningen i ärendet framgick bl.a. att personerna befann sig i Somalia då de etiopiska trupperna intog Mogadishu. De flydde och greps i januari 2007 vid gränsen mellan Somalia och Kenya. Till en början ska de ha hållits fängslade i Nairobi av den kenyanska underrättelsetjänsten. De överfördes senare till Mogadishu och hölls i förvar av somalisk och etiopisk militär. I början av februari 2007 överfördes de till Addis Abeba i Etiopien. De frigavs och återvände till Sverige i maj 2007. När de återvände till Sverige uppgav de att de hade blivit utsatta för misshandel och psykisk tortyr under sin tid i fängelset. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det kan göras gällande att svenska medborgare har en berättigad förväntan på att regeringen aktivt agerar för att söka förhindra att svenska medborgare utsätts för tortyr eller annan omänsklig behandling (s. 263). Utskottets majoritet ansåg att det av granskningen inte framgick annat än att regeringen alltsedan de första uppgifterna inkom till Utrikesdepartementet om att svenska medborgare tagits som krigsfångar i Somalia förefaller ha agerat aktivt för att dels initialt få kunskap om personernas belägenhet, dels, sedan det stod klart att de satt frihetsberövade i Etiopien, få dem frisläppta. En ledamot (MP) i utskottet reserverade sig och anförde bl.a. följande (s. 315). När det gäller vilka åtgärder som vidtagits efter att det stod klart att personerna i fråga satt frihetsberövade i Etiopien kan det inte uteslutas att regeringen har tagit hänsyn till andra länders underrättelsetjänster i stället för att skyndsamt se till att de frihetsberövade blev frisläppta. De frihetsberövade har själva uppgett till medierna att de blivit förhörda av främmande underrättelsetjänster och att de har blivit misshandlade eller torterade. Regeringen borde ha agerat betydligt mer kraftfullt och skyndsamt för att de frihetsberövade skulle släppas fria.

Utskottet granskade även regeringens agerande i ett ärende om avvisning av en marockansk medborgare (bet. 2008/09:KU20 s. 263 f.). I ställningstagandet konstaterade utskottet att det framkommit bl.a. att regeringen, på samma grunder som Migrationsöverdomstolen i sitt yttrande till regeringen, funnit att de nya omständigheter som tillkommit i avvisningsärendet inte var sådana att det fanns något hinder mot att verkställa

avvisningen (s. 283). Vidare noterades att inte heller Europadomstolen bedömt att det funnits välgrundad anledning att tro att den avvisade personen skulle utsättas för misshandel eller tortyr vid ett återsändande till Marocko. Utskottet framhöll att bedömningarna i avvisningsärendet hade gjorts utifrån vad som var känt och som kunde förutses vid tidpunkten för ställningstagandena. I övrigt föranledde granskningen inget uttalande från utskottets sida. En ledamot (V) i utskottet reserverade sig och anförde bl.a. att regeringen med hänsyn till de nya uppgifterna borde ha insett att personen i fråga riskerade att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling vid en avvisning till Marocko (s. 315).

Slutligen granskade utskottet åter avvisningen av två egyptiska medborgare till Egypten i december 2001 (bet. 2008/09:KU20 s. 283). Vad som framkom i den då genomförda granskningen föranledde inget nytt uttalande från utskottets sida.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 5 mars 2013

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på följande frågor:

- När och på vilket sätt fick Utrikesdepartementet och berörda utlandsmyndigheter information om att två svenska medborgare var frihetsberövade i Djibouti? Vilka åtgärder vidtogs med anledning av informationen? Vilka bedömningar låg till grund för eventuella åtgärder?
- Enligt den information som finns inom Regeringskansliet och utrikesförvaltningen, varför och på vilken rättslig grund var de två svenska medborgarna frihetsberövade i Djibouti?
- Vilka kontakter har förevarit i aktuellt ärende mellan Utrikesdepartementet, berörda utlandsmyndigheter och myndigheter i Djibouti? Vad har förevarit vid dessa kontakter?
- När och på vilket sätt fick Utrikesdepartementet och berörda utlandsmyndigheter information om utlämnandet av de två svenska medborgarna till USA? Vilka åtgärder vidtogs med anledning av informationen? Vilka bedömningar låg till grund för eventuella åtgärder?
- Vilka kontakter har förevarit i aktuellt ärende mellan Utrikesdepartementet, berörda utlandsmyndigheter och myndigheter i USA? Vad har förevarit vid dessa kontakter?
- Enligt den information som finns inom Regeringskansliet och utrikesförvaltningen, varför och på vilken rättslig grund är de två svenska medborgarna frihetsberövade i USA?
- Är det korrekt att det dröjde över en månad innan personal från konsulatet i New York fick träffa de två svenska medborgarna? Och, om så är fallet, vad var skälet till detta?

- Har det varit några kontakter i aktuellt ärende mellan Utrikesdepartementet, Åklagarkammaren för säkerhetsmål och Säkerhetspolisen? Och, om så är fallet, vad har förevarit vid dessa kontakter?
- Så vitt det är känt inom Regeringskansliet, har Säkerhetspolisen haft några kontakter direkt med de två svenska medborgarna eller med utländska myndigheter angående svenskarna? Och, om så är fallet, vad var skälen till dessa kontakter och vad har förevarit vid kontakterna?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar översändes den 5 mars 2013 en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet (bilaga A2.6.2). Promemorian innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Följande kan dock nämnas om innehållet i svaret.

Den 14 augusti 2012 bekräftades för Utrikesdepartementet att de två svenska medborgarna var frihetsberövade i Djibouti. Ambassaden i Addis Abeba, som är sidoackrediterad till Djibouti, ombads att undersöka frågan och återkoppla till departementet. Ambassaden begärde därefter konsulärt tillträde till de två svenska medborgarna.

När de svenska medborgarna utlämnats till USA, där de nu var frihetsberövade, ombads ambassaden i Washington att vidta sedvanliga konsulära åtgärder, dvs. följa rättsprocessen, efterhöra om de frihetsberövade önskar konsulär kontakt med utlandsmyndigheten, efterhöra att de behandlas väl, att de är försedda med biträde osv. I svaret redovisas att konsulära besök har genomförts och att de är försedda med offentliga försvarare.

I promemorian anförs att utlämning handlar om samarbete mellan stater för att möjliggöra att personer som är misstänkta för brott kan lagföras eller att personer som är dömda för brott kan verkställa sina straff. Samarbetet sker mellan den stat som begär att någon utlämnas och den stat som fattar beslut om utlämning. Det faktum att den som är begärd utlämnad är medborgare i tredje land har ingen direkt inverkan på utlämningsärendet. Medborgarskapslandet kan inte intervensera i utlämningsprocessen och varken kan eller ska ge sitt samtycke till utlämningen.

Svarspromemorior den 2 april 2013

I en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt att få svar på ett antal kompletterande frågor.

Som svar översändes den 2 april 2013 två promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet respektive Justitiedepartementet (bilaga A2.6.3). Även dessa promemorior innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Följande kan dock nämnas om innehållet i svaren.

Justitiedepartementet har inte haft några kontakter med myndigheterna i Djibouti. I egenskap av centralorgan för förmedlande av framställningar, enligt Sveriges avtal med Amerikas förenta stater om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål (SÖ 2009:2), har Justitiedepartementet mottagit en begäran av rättslig hjälp från det amerikanska justitiedepartementet. Man har då

haft kontakt med det amerikanska justitiedepartementet dels vid mottagandet av begäran, dels vid avsändande av svar. Departementet har i ärendet också haft kontakt med åklagarkammaren för säkerhetsmål för att till den vidarebefordra nämnda begäran och för att från åklagarkammaren motta svar för vidarebefordran till det amerikanska justitiedepartementet. Vidare framgår av svaret att Justitiedepartementet löpande vidarebefordrat viss information till Utrikesdepartementet.

I promemorian anges vidare att medborgarskapslandet inte har någon insyn i ett utlämningsförfarande mellan två andra stater och det har heller ingen möjlighet att på annat sätt intervensera i utlämningsprocessen. Det anges också att det konsulära uppdraget avseende frihetsberövade svenskar utomlands gäller oavsett skälet till frihetsberövandet.

Utskottets ställningstagande

Enligt folkrätten har stater en rätt att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet, t.ex. för att skydda de egna medborgarna mot godtyckliga frihetsingrepp. Denna rättighet kommer till uttryck i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och Wienkonventionen om konsulära förbindelser. Utlandsmyndigheterna har en allmän skyldighet att ta till vara svenska medborgares rätt och bästa i enlighet med lag eller annan författning. De ska även i övrigt i skälig omfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

Om ett frihetsberövande skett i strid med allmänt vedertagna rättsprinciper, kan enligt utskottet en utlandsmyndighet behöva intervensera på diplomatisk väg för att försöka få en ändring till stånd.

I svaren från Regeringskansliet har framhållits att utlämningen av en person från en stat till en annan är en angelägenhet som endast rör dessa två stater. Utskottet vill i denna del framhålla som sin bedömning att en utlämningsprocess i sig inte innebär att det konsulära uppdraget upphör.

Av svaren från Regeringskansliet framgår bl.a. att Utrikesdepartementet och ambassaden i Addis Abeba respektive generalkonsulatet i New York har tagit flera kontakter med myndigheterna i Djibouti respektive USA i syfte att söka få tillträde till svenskarna och att utföra konsulära uppgifter.

Av det som har kommit fram vid granskningen i ärendet framgår inte annat än att regeringen och Utrikesdepartementet har hanterat ärendet i enlighet med de krav som kan ställas.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.

3.1 Försäkringskassans handläggning av ärenden om arbetsskadeförsäkring

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.1.1*, begärs en granskning av om styrningen av Försäkringskassan medför att den arbetar i enlighet med de lagar som riksdagen beslutat när det gäller arbetsskador i vården.

I anmälan hänvisas till en dokumentär (De oförsäkrade) som visades i SVT den 2 februari 2012. I dokumentären beskrivs enligt anmälaren tydligt vad som måste betecknas som strukturell diskriminering i bedömningen av arbetsskador. Endast 2 av 100 personer inom vårdrkten får sina skador godkända som arbetsskador. Samtidigt får en av tre byggnadsarbetare sina skador klassade och godkända som arbetsskador. SVT:s granskning visar att Försäkringskassan i flera fall inte har gjort individuella bedömningar. I fyra av tio fall har man inte heller gjort undersökningar av arbetsmiljön. Det saknas oftast uppgifter om skadliga faktorer i arbetet när det gäller vård och omsorgsarbete.

Enligt anmälaren har Försäkringskassan trots flera rapporter inte förändrat sina arbetsrutiner. Vidare påtalas i anmälan att tillsynsmyndigheten för Försäkringskassan är mycket kritisk. År 2002 gjordes en lagändring för att förbättra arbetsskadeförsäkringen och se till att den även omfattar dem som skadar sig inom vården.

Enligt anmälaren är det ett politiskt ansvar att se till att människor får ersättning på lika villkor och att de garanteras likvärdiga bedömningar efter likvärdiga kriterier.

Anmälaren vill utreda huruvida socialförsäkringsministern har brutit i sitt ansvar för att garantera att Försäkringskassan arbetar i enlighet med de lagar som riksdagen har beslutat ska styra verksamheten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Socialdepartementet, *bilaga A3.1.2*.

Utredning i ärendet

Propositionen 2001/02:81 Vissa arbetsskadefrågor m.m.

I propositionen framhåller regeringen att syftet med arbetsskadeförsäkringen är att utgöra ett ekonomiskt skydd för den som drabbas av de särskilda skaderisker som är förenade med ett förvärvsarbete.

En grundläggande princip för arbetsskadeförsäkringen bör vara att den ska utgöra ett reellt skydd vid förekomsten av arbetsrelaterade skador och att den inte ska täcka andra skador. Det är därför av central betydelse att i möjligaste mån upprätthålla en tydlig avgränsning mellan arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade skador. Det måste finnas en rimlig grad av samband mellan en skada och den försäkrades förvärvsarbete. I gengäld bör de förvärvsarbetande kunna utgå från att det finns ett skydd som täcker den extra skaderisk som ett förvärvsarbete kan medföra. Arbetsskadeförsäkringen bör vidare vara stabil över tiden och får inte riskera att tappa i tilltro. I propositionen framhölls även att arbetsskadeförsäkringen bör vara utformad på ett sådant sätt att kvinnor allmänt sett inte har sämre förutsättningar än män att få sjukdomsbesvär godkända som arbetsskador.

I propositionen föreslogs ändringar av bevisreglerna vid prövning av arbetsskada enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) med innebörden att beviskravet sänktes. Beviskravet sänktes från att det tidigare krävdes hög grad av sannolikhet för att en faktor i arbetet kan ge upphov till en sådan skada som den försäkrade har, till att det är tillräckligt att övervägande skäl talar för att skadan orsakats av arbetet.

Regeringen uttalade i propositionen att det sänkta beviskravet i förening med principen om befintligt skick, som innebär att den försäkrade ska bedömas utifrån sina fysiska och psykiska förutsättningar, torde leda till att kvinnor i högre utsträckning kan få sina skador godkända som arbetsskador. Bevisregeln innebär att det ska göras en helhetsbedömning vid arbetsskadeprovningen. Det betyder att det inte enbart är det vetenskapliga stödet som ska ligga till grund för bedömningen av om övervägande skäl talar för ett samband.

Uttalanden i budgetpropositionen

I budgetpropositionen 2012/13:1 utgiftsområde 10 behandlas skillnader mellan kvinnor och män i beviljande av arbetsskadelivränta.

Regeringen anför följande:

Under 2011 prövades 2 897 ärenden rörande arbetsskadelivränta. Dessa ärenden rör frågan om en försäkrad varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet och om den försäkrades besvär har uppkommit till följd av detta. Beviljandegraden var i dessa ärenden 41 procent för kvinnor och 56 procent för män.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på regeringens uppdrag granskat processen vid beslut om arbetsskada utifrån ett jämställdhetsperspektiv samt Försäkringskassans åtgärder för att säkerställa likabehandling av kvinnor och män inom arbetsskadeförsäkringen (ISF 2011:15).

ISF:s granskning avsåg ärenden rörande arbetssjukdomar som prövats under 2009 och 2010 enligt 2002 års lagstiftning. ISF fann en liknande skillnad i beviljande för kvinnor och män. ISF bedömer att denna skillnad till största delen beror på att arbetsmarknaden fortfarande till stor del är könsuppdelad. Beviljandegraden är högre i mansdominerade yrken. Det gäller för såväl män som kvinnor. Inom samma yrkesområde är beviljandegraden för kvinnor och män i stort densamma.

En möjlig förklaring är att män och kvinnor utsätts för olika risker i arbetslivet. Enligt statistik från Arbetsmiljöverket drabbas män oftare av dödsolyckor och andra allvarliga arbetsskador. ISF pekar dock även på att de mest förekommande vetenskapliga referenserna som Försäkringskassan använder avser litteratursammanställningar där flertalet studier är genomförda i mansdominerade yrken. ISF anser även att det finns vissa brister i Försäkringskassans handläggning. Det är dock inte den huvudsakliga förklaringen till de skillnader som finns i beviljandegrad mellan kvinnor och män. Försäkringskassan har i en studie kommit till liknande resultat som ISF.

Regeringen har i regleringsbrevet till Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) gett myndigheten i uppdrag att göra kunskapsöversikter beträffande arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom och därvid särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer. SBU har startat tre projekt som handlar om ryggsbesvär, depressioner och utmattningstillstånd samt sömnsvårigheter. Dessa är diagnosområden där kvinnor är överrepresenterade. Projekten beräknas bli klara under 2013.

Genom de kunskapsöversikter som SBU genomför kommer Försäkringskassan att få tillgång till ett nytt referensmaterial, som tar till vara aktuell forskning, inte minst om kvinnors arbetsmiljöer. Dessutom kommer kunskapen om var det behövs ytterligare forskning att öka.

I budgetpropositionen (s. 31) behandlas vidare frågan om en förlängd satsning på kunskap avseende arbetsskador.

Regeringen anser att det är viktigt att undanröja osakliga skillnader vid bedömning av arbetsskadeärenden. Regeringen förlänger därför satsningen på att Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) ska bistå Försäkringskassan med kunskapsöversikter vad avser arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom och då särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer och sjukdomar. Satsningen förlängs t.o.m. 2016.

Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Det första initiativet till att bilda Inspektionen för socialförsäkringen togs av regeringen i budgetpropositionen för 2007. Som bakgrund till detta framhöll regeringen att Försäkringskassan inte bör utöva tillsyn över sig själv och att den tidigare tillsynsmyndigheten (Riksförsäkringsverket) och tillsynsobjekten (de allmänna försäkringskassorna) hade gått upp i samma

myndighet. Regeringen konstaterade vidare att det var angeläget att rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen kontinuerligt är föremål för objektiv granskning.

Myndigheten startade sin verksamhet den 1 juli 2009.

Enligt 1 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen har ISF till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

ISF har inte till uppgift att ta ställning i enskilda ärenden, har ingen normerande funktion och inte heller några sanktionsmöjligheter. ISF har inte något generellt informationsansvar mot allmänheten avseende lagstiftningen eller administrationen av socialförsäkringen.

Regeringen gav genom beslut S2010/6425/SF myndigheten i uppdrag att granska processen vid beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv. Uppdraget redovisades i en rapport (2011:15).

I rapporten redovisas att tidigare uppmärksammade skillnader mellan män och kvinnor kvarstår. Orsakerna till detta finns enligt rapporten både inom och utom Försäkringskassans ansvarsområde. Yrke är enligt ISF den viktigaste faktorn, men eftersom yrkesvalen är könssegregerade får detta effekter på beviljandegraden av arbetsskadelivränta för kvinnor och män. Beviljandegraden är högre i mansdominerade yrken, för både män och kvinnor. Trots 2002 års lagändring med sänkta krav på bevisning är förekomsten av medicinsk vetenskaplig evidens styrande för besluten, och de litteratursammanställningar som används av de försäkringsmedicinska rådgivarna i verksamheten bygger till största delen på forskning inom manligt dominerade yrken. Den granskning som har gjorts av Inspektionen för socialförsäkringen har också visat att utredningarna generellt sett är mindre väl genomförda vid avslag än vid beviljande och vid avslag i alltför hög utsträckning begränsar sig till yrkestitel och diagnos. De åtgärder som Försäkringskassan på regeringens uppmaning har vidtagit för att lösa problemet med skillnaden i beviljandegrad mellan kvinnor och män har enligt rapporten sammanfattningsvis inte varit tillräckliga.

Försäkringskassan har i ett svar på rapporten till Socialdepartementet (dnr 071215-2011) bl.a. anfört att ISF:s iakttagelser i stort stämmer överens med Försäkringskassans egna.

Sedan den 1 januari 2013 gäller enligt Försäkringskassans instruktion (3a §) att myndigheten, senast sex veckor efter det att Inspektionen för socialförsäkringen har lämnat en rapport som särskilt berör Försäkringskassan, ska kommentera inspektionens slutsatser och redovisa de eventuella åtgärder till regeringen som myndigheten avser att vidta med anledning av rapporten.

Tidigare har denna skyldighet reglerats som ett återrapporteringskrav i myndighetens regleringsbrev.

Granskning gjord av Försäkringskassan

I oktober 2011 publicerade Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2011:16 med titeln: Varför finns det skillnader i bifallsfrekvensen inom arbetsskadeförsäkringen? En studie om orsakerna till skillnader i bifall och avslag mellan kön, födelseland och var beslutet fattas. Rapporten är ett resultat av en egeninitierad studie som Försäkringskassan har genomfört. Studien är begränsad till ett område inom arbetsskadeförsäkringen – beslut om livränta på grund av skadlig inverkan.

Studien pekar på att yrket spelar en central roll för hur ärenden utreds och i förlängningen även för vilket beslut som fattas. I studien jämförs underlagen för beslut och besluten för tre yrkesgrupper: gruv-, bygg- och anläggningsarbete, process- och maskinoperatörer samt vård- och omsorgsarbete.

Socialförsäkringsutredningen

En parlamentariskt sammansatt kommitté har getts i uppdrag (dir. 2010:48) att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar.

Huvudmannaskapet för vissa delar av sjukförsäkringen ska enligt direktiven utredas. Kommittén ska analysera och överväga möjligheten att föra över ansvaret för de delar av sjukförsäkringen som kommittén finner lämpligt från offentliga aktörer till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer. Ett område som då kan vara aktuellt är arbetsskadeförsäkringen. Vid överföring av försäkringar till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer ska samhällets behov av att följa och analysera utvecklingen av t.ex. arbetsskador beaktas.

Kommitténs överväganden och förslag ska enligt direktivet utgå från ett jämställdhetsperspektiv.

Enligt det ursprungliga direktivet skulle kommitténs arbete slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013 men i ett tilläggsdirektiv (dir. 2012:90) har detta datum ändrats till den 31 januari 2015.

Utskottsbehandling av frågor gällande arbetsskador

Socialförsäkringsutskottet behandlade i betänkande 2012/13:SfU1 regeringens förslag till anslag för 2013 inom utgiftsområdet 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. I betänkandet behandlades även ett stort antal motioner från allmänna motionstiden 2012 som rör socialförsäkringsområdet. Socialförsäkringsutskottet anförde följande under punkten Arbetsskadeersättningar m.m.:

Regeringens förslag till medelsanvisning för anslaget 1:2 Arbetssskadeersättning m.m. har inte föranlett några motionsyrkanden. Utskottet tillstyrker förslaget.

I budgetpropositionen för innevarande år anges att de stora oförklarade skillnaderna mellan kvinnor och män vid beslut om arbetsskadelivränta är ett problem och att regeringen därför gett ISF i uppdrag att analysera hela beslutsprocessen vid beslut om arbetsskadelivränta.

ISF har därefter i rapporten Beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv – Livränta till följd av sjukdom (2011:15) bl.a. angett att skillnaderna mellan män och kvinnor kvarstår och att orsakerna till detta finns både inom och utom Försäkringskassans ansvarsområde. I rapporten påtalas dock att yrke är den viktigaste faktorn, men då yrkesvalen är könssegregerade får detta effekter på beviljandegraden för kvinnor och män. Trots 2002 års lagändring med sänkta krav på bevisning är förekomsten av medicinsk vetenskaplig evidens styrande för besluten, och de litteratursammanställningar som används av de försäkringsmedicinska rådgivarna i verksamheten bygger till största delen på forskning inom manligt dominerade yrken. Granskningen har också visat att utredningarna generellt sett är mindre väl genomförda vid avslag än vid beviljande och vid avslag i alltför hög utsträckning begränsar sig till yrkestitel och diagnos. De åtgärder som Försäkringskassan på regeringens uppmaning har vidtagit för att lösa problemet med skillnaden i beviljandegrad mellan kvinnor och män har enligt ISF inte varit tillräckliga.

Utskottet beklagar att kvinnors arbetsskador fortfarande bedöms på ett annat sätt än männens arbetsskador. En del av förklaringen till detta är som framgår av ISF:s rapport de könssegregerade yrkesvalen men också att det fortfarande finns brister i handläggningen hos Försäkringskassan, t.ex. att den forskning som bildar underlag för Försäkringskassans beslut i arbetsskadeärenden i huvudsak har genomförts inom manligt dominerade yrken. Det förhållandet att SBU ska bistå Försäkringskassan med kunskapsöversikter vad avser arbetsmiljöns betydelse för uppkomsten av sjukdom och då särskilt kvinnors arbetsmiljöer och sjukdomar är därför både nödvändigt och förhoppningsvis även tillräckligt för att undanröja påtalade brister. Vidare vill utskottet framhålla att den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har i uppdrag att utreda hur arbetsskadeförsäkringen ska vara utformad i framtiden.

Mot bakgrund av detta avstyrkte utskottet de aktuella motionsyrkandena och uttalade att det inte var aktuellt för riksdagen att ta initiativ till förändringar av reglerna för arbetsskadeförsäkringen.

Uttalanden i kammaren från statsråd

Statsrådet Ulf Kristersson har under riksmötet 2011/12 i två interpellationsdebatter svarat på frågor om arbetsskadeförsäkringen.

I interpellationsdebatten den 18 november 2011 anförde statsrådet följande som svar på interpellation 2011/12:91 om brister i arbetsskadeförsäkringen:

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på regeringens uppdrag granskat hela beslutsprocessen vid beslut om arbetsskada utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Rapporten analyseras för närvarande på Socialdepartementet. De huvudsakliga förklaringarna till skillnaderna mellan kvinnor och män tycks inte vara Försäkringskassans prövning. Kvinnor och män som arbetar inom samma yrke beviljas arbetsskadelivränta i

ungefär lika stor utsträckning. Skillnaden i beviljandefrekvens tycks i stället huvudsakligen bero på att arbetsmarknaden för kvinnor fortfarande är en annan än den för män. Antalet godkända arbetsskador är högre i typiskt manliga yrken än i typiskt kvinnliga. Detta skulle kunna bero på att typiskt manliga yrken i viss utsträckning är farligare. För detta talar till exempel att allvarliga olyckor på arbetet enligt statistik från Arbetsmiljöverket och AFA Försäkring drabbar fler män än kvinnor. Dödsfall genom arbetsolyckor drabbar också oftare män än kvinnor.

ISF har också pekat på att kunskapen om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom är större för mansdominerade arbetsmiljöer. Detta är sannolikt riktigt. För att ta till vara den forskning som finns har regeringen gett Statens beredning för medicinsk utvärdering i uppdrag att bistå Försäkringskassan med kunskapsöversikter beträffande risker för arbetssjukdomar, särskilt när det gäller kvinnors arbetsmiljöer. Genom att göra sådana översikter kommer vi även att få en bättre bild av var det finns behov av ytterligare forskning.

ISF har även väckt frågan om en mer omfattande förändring av arbetsskadestiftningen. Detta kräver dock en djupare analys. Jag vill även erinra om att den parlamentariska Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet, den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen, har till uppgift att överväga om huvudmannskapet för arbetsskadeförsäkringen bör ändras.

Statsrådet uttalade vidare den 14 februari 2012 som svar på interpellationerna 2011/12:220 och 226 följande om vilka åtgärder som avses att vidtas för att säkerställa att arbetsskadeförsäkringen är rättssäker och jämställd:

Jag anser att det är mycket viktigt att tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen sker på ett jämställt sätt. Det var bland annat därför som regeringen gav Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att granska hela beslutsprocessen vid beslut om arbetsskada utifrån ett jämställdhetsperspektiv. ISF fick också i uppdrag att granska Försäkringskassans åtgärder för att säkerställa att kvinnor inte särbehandlas vid beslut om arbetsskada. ISF har riktat kritik mot brister i Försäkringskassans handläggning. I ett svar har Försäkringskassan också sagt att sådana brister har funnits. Försäkringskassan har därför låtit samtliga handläggare genomgå en utbildning i hur exponeringsutredningar bör göras och även utarbetat ett nytt metodstöd.

Det är dock, enligt ISF, inte Försäkringskassans handläggning som främst förklarar skillnaderna i utfall för kvinnor och män. Kvinnor och män som arbetar inom samma yrke beviljas arbetsskadelivranta i lika stor utsträckning. Skillnaden i beviljandefrekvens tycks i stället huvudsakligen bero på att arbetsmarknaden för kvinnor och för män fortfarande ser olika ut. Antalet godkända arbetsskador är högre i typiskt manliga yrken än i kvinnliga. Detta skulle kunna bero på att typiskt manliga yrken i vissa avseenden är farligare. För detta talar till exempel att allvarliga olyckor på arbetet enligt statistik från Arbetsmiljöverket och AFA Försäkring drabbar fler män än kvinnor. Dödsfall genom arbetsolyckor drabbar också oftare män. Men ISF har också påpekat att själva kunskapen om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom är större för mansdominerade arbetsmiljöer. Detta är sannolikt riktigt.

För att ta till vara den forskning som finns har regeringen gett Statens beredning för medicinsk utvärdering i uppdrag att bistå Försäkringskassan med kunskapsöversikter beträffande risker för arbetssjukdo-

mar och då särskilt när det gäller kvinnors arbetsmiljöer. Genom att göra sådana översikter kommer vi även att få en bättre bild av var det finns behov av ytterligare forskning.

ISF har även väckt frågan om en mer omfattande förändring av arbetsskadestiftningen. Detta kräver dock en djupare analys. Jag vill även påminna om att den parlamentariska kommittén, det vill säga Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, har till uppgift att överväga om huvudmannaskapet för arbetsskadeförsäkringen bör förändras.

— — —

Fru talman! Jag säger för tredje gången, med risk för att bli lite tjatig, att jag tycker att det är viktigt att vi har en försäkring som tar de sjukdomar och olycksfall i arbetet som drabbar kvinnor, vare sig de är i kvinnodominerade eller mansdominerade yrken, på precis lika stort allvar som vi traditionellt har tagit arbetssjukdomar och arbetsolyckor som drabbar män. Jag tycker att det är en viktig fråga. Jag vill lika lite som ni acceptera en situation där kvinnor upplevs bli diskriminerade systematiskt, vad det än beror på.

Jag säger också för tredje gången att arbetsskadeförsäkringen inte ersätter sjukförsäkringen. Om ni i praktiken vill ta bort den ganska strikta kopplingen – sedan kan man diskutera vilket ordval man ska ha – mellan arbetet och de sjukdomar och skador som man kan begära ersättning för är det en annan sak. Men vill man ha en så strikt koppling måste man hitta modeller för att behålla den strikta kopplingen och genom kunskap se till att inte kvinnor av någon märklig hävd kommer sämre ut ur en sådan prövning. Det är precis det jag har försökt säga tre gånger.

Vi har påbörjat den processen, och vi avser att slutföra den. Men det finns ingen alldeles enkel lösning. Man löser det inte enkelt genom att vare sig anklaga Försäkringskassan för att systematiskt strunta i människor som har drabbats av sjukdomar eller skador eller säga att vi redan har all kunskap som behövs. Vi behöver kunskap och rätt metoder, och vi behöver göra det samlat. Dessutom behöver vi ställa frågan om själva försäkringen bygger på lagtext som fungerar bra nog. Jag utesluter absolut inte lagförändringar på detta område. Jag vill bara att vi ska veta vad vi gör när vi prövar en så viktig fråga.

Tidigare granskning

I betänkande 2008/09:KU20 behandlade utskottet en granskningsanmälan gällande beredningen inför bildandet av Försäkringskassan 2005.

Utskottet anförde bl.a. följande i detta ärende:

Utskottet vill också framhålla att regeringen bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Det ankommer på vederbörande statsråd att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som följer av 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt.

Utskottets granskning har inte visat på några brister i beredningen av Försäkringskassans omorganisering. Granskningsgruppen har också visat att ansvarigt statsråd har följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att försäkra sig om att myndigheten i sin verksamhet efterlever riksdagens beslut i den aktuella frågan.

I samma betänkande behandlades även en anmälan om huruvida Försäkringskassan getts rimliga villkor att sköta sitt uppdrag.

Utskottets ställningstagande i denna fråga löd:

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att reformer föregås av grundlig beredning med sedvanlig remissbehandling m.m. Vid förändringar av myndighetsstrukturer eller andra organisatoriska förändringar är det ofta fråga om längre förändringsprocesser där det även kan finnas anledning att under processens gång dra lärdom av gjorda erfarenheter. Det är därför också viktigt att riksdag och regering i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den bedrivs i överensstämmelse med vad som har varit avsett.

Vidare erinrar utskottet om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan, genom sådana kontakter, regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden.

Det förtjänar även att understrykas att regeringen under alla förhållanden ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter.

Utskottet vill också framhålla att regeringen bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Det ankommer på vederbörande statsråd att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som följer av 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt.

Granskningen visar inte annat än att socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson medverkat till att åtgärder vidtagits för att reformerna och omorganisationen skulle kunna genomföras vid Försäkringskassan.

I betänkande 2009/10:KU20 behandlades ytterligare två frågor rörande socialförsäkringen och statsrådets agerande i förhållande till Försäkringskassan.

Gällande ordning

Försäkringskassan

Den 1 januari 2005 avvecklades de 21 länsbaserade försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket och den nya myndigheten Försäkringskassan bildades (prop. 2003/04:69, bet 2003/04:SfuU13, rskr. 2003/04:210)

Myndighetens verksamhet regleras i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Av förordningen (1 §) framgår att Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet (2 § 11).

Myndighetsförordningen

Av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheterna

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

Med regeringens styrande funktioner följer – med vissa begränsningar – en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet samt hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Diskriminering

Enligt 1 kap. 2 § 5 stycket regeringsformen ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Enligt 2 kap. 13 § 1 diskrimineringslagen (2008:567) är diskriminering förbjuden i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet. Förbudet hindrar inte att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga

för att uppnå syftet. Enligt 2 kap. 14 § i samma lag är diskriminering vidare förbjuden i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, arbetslöshetsförsäkringen och statligt studiestöd.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 31 januari 2013 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 21 februari 2013 en svarspromemoria utarbetad vid Socialdepartementet (bilaga A3.1.2)

Utskottet önskade i sin skrivelse svar på frågan hur de konstaterade skillnaderna i beviljandegrad mellan manligt respektive kvinnligt dominerade yrken i arbetsskadeförsäkringen förhåller sig till vad som uttalades i förarbetena till 2002 års ändring i lagen om arbetsskadeförsäkringen om konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

I svarspromemorian anfördes att det under rubriken Allmänna utgångspunkter i proposition 2001/02:81 uppmärksammas att kvinnor har fått sina anmälda skador godkända som arbetsskador i mindre omfattning än män. Det övervägdes därför om det borde införas olika beviskrav för kvinnor och män. Detta avvisades dock av regeringen som i stället konstaterade att arbetsskadeförsäkringen omfattar en försäkrad i hans eller hennes s.k. befintliga skick. I detta ingår, enligt vad regeringen angav i propositionen, att hänsyn ska tas till att kvinnors och mäns förmåga att tåla påfrestningar i arbetet kan skilja sig åt.

Som skäl för förenklingen av bestämmelserna anförde regeringen i propositionen att den tidigare bevisregeln hade visat sig svår att tillämpa, vilket kunnat få till följd att beviskraven blivit högre än avsett samt att det förekommit oklarheter om i vilken utsträckning den försäkrades individuella förutsättningar skulle beaktas.

I svarspromemorian anfördes vidare att regeringen i sin proposition betonade att det även i fortsättningen skulle finnas en vetenskapligt förankrad bedömning av en företeelses skadlighet för att en arbetsskada skulle kunna godkännas. Däremot skulle det inte krävas full vetenskaplig bevisning för detta.

Även om man inte införde olika beviskrav för kvinnor och män gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att de nya reglerna med sänkt beviskrav för skadlighetsbedömningen ändå, i förening med fast praxis om att den försäkrade ska bedömas utifrån sina fysiska och psykiska förutsättningar, skulle leda till att kvinnor i högre utsträckning än tidigare skulle få sina skador godkända som arbetsskador. Så har dock inte blivit fallet.

I svarspromemorian anfördes att såväl Försäkringskassan som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i rapporter (Försäkringskassans Socialförsäkringsrapport 2011:16 och ISF:s rapport 2011:15) har pekat på att ansökningar om arbetsskadelivränta beviljas i större utsträckning för personer som arbetar i mansdominerade yrken än för personer i kvinnodominerade yrken. Myndigheterna hävdar att detta kan bero på att de flesta vetenskapliga studier av arbetsmiljöns betydelse för uppkomsten av sjukdo-

mar har gjorts inom manligt dominerade yrken och att det därigenom är svårare att komma till en vetenskapligt förankrad ståndpunkt med den innebörden att en företeelse i ett typiskt kvinnoyrke är skadlig. Därför kan, enligt myndigheterna, bristen på forskning förklara en betydande del av skillnaderna i beviljandefrekvens. Det är också av stor betydelse att aktuell forskning görs tillgänglig för dem som beslutar i arbetsskadeärenden.

Såväl ISF som Försäkringskassan har också identifierat vissa brister i handläggningen av arbetsskadeärenden. Detta bedöms dock inte i någon större utsträckning kunna förklara skillnaderna i utfall för kvinnor och män. Det bör konstateras att skillnaderna är små om man jämför ansökningar om arbetsskadelivränta för kvinnor och män inom samma yrke.

I svarspromemorian påtalas att det finns andra möjliga förklaringar till skillnader i beviljandefrekvens. Det kan inte uteslutas att typiskt manliga respektive typiskt kvinnliga arbetsmiljöer är förenade med olika faror. För detta talar att dödsolyckor och andra allvarliga arbetsolyckor drabbar män oftare än kvinnor.

Utskottet önskade vidare i sin skrivelse en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits sedan 2002 års lagändring för att följa upp arbetsskade försäkringen ur ett jämställdhetsperspektiv.

I svarspromemorian anförs att i Försäkringskassans regleringsbrev för 2005 infördes ett mål med innebörden att osakliga skillnader i utfall i arbetsskade försäkringen inte skulle få förekomma.

Skillnaderna kvarstod dock och i regleringsbrevet för 2007 fick Försäkringskassan i uppdrag (S2008/1814/SF) att analysera orsakerna till de stora skillnaderna i beviljandefrekvens mellan kvinnor och män i ärenden om arbetsskadelivränta. Försäkringskassan skulle även redovisa de åtgärder som myndigheten vidtagit i syfte att komma till rätta med osakliga skillnader.

I sin återrapportering angav Försäkringskassan att skillnaderna till en del berodde på att kvinnor och män arbetar inom olika yrken. Försäkringskassan ansåg dock att detta endast förklarade en del av skillnaderna.

Den 9 september 2010 gav regeringen ISF i uppdrag (S2010/6425/SF) att granska beslutsprocessen vid beslut om arbetsskadelivränta ur ett jämställdhetsperspektiv. ISF framförde i sin rapport bl.a. att man borde överväga att införa en lista över godkända arbetssjukdomar och exponeringar för att göra försäkringen mer förutsägbar.

I svarspromemorian anförs att enligt de rutiner som regeringen infört har Försäkringskassan yttrat sig över ISF:s rapport. Av detta yttrande framgår att Försäkringskassan i stort delar ISF:s analys. När det gäller de problem i myndighetens handläggning som ISF har påpekat framförs att åtgärder har påbörjats för att komma till rätta med dessa. Åtgärderna syftar bl.a. till att förbättra exponeringsutredningarna och helhetsbedömningarna av ärenden. Detta ska ske genom regelbundna seminarier och utbildningar för handläggare samt en ny ärendeprocess.

Sedan 2011 anges i regleringsbrevet för Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) att myndigheten ska ta fram kunskapsöversikter beträffande arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom och därvid särskilt kvinnors arbetsmiljöer. Syftet är att få bättre kunskap om aktuell arbetsmiljöforskning. Kunskapsöversikterna bör också ge kunskap om vilka behov av forskning som behöver tillgodoses. Den första kunskapsöversikten med anledning av uppdraget beräknas bli klar i april/maj 2013 och två ytterligare översikter förväntas i slutet av 2013 eller början av 2014.

Vidare har Försäkringskassan i Socialförsäkringsrapport 2011:16 analyserat varför det finns skillnader i beviljandefrekvens mellan kvinnor och män i arbetsskadeförsäkringen.

Som svar på frågan om vilka återrapporteringskrav som regeringen har ställt på Försäkringskassan när det gäller arbetsskador ur ett jämställdhetsperspektiv anføres i svarspromemorian att man, förutom vad som tidigare nämnts, i regleringsbrevet för 2013 har gett Försäkringskassan i uppdrag att utarbeta en plan för jämställdhetsintegrering, där arbetsskador är ett viktigt område bland andra. Försäkringskassan ska ta fram en plan för hur myndigheten ska bedriva ett utvecklingsarbete för att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Planen, som ska genomföras under 2014, ska innehålla identifierade utvecklingsbehov, mål, aktiviteter och budget. Vidare ska planen beskriva på vilket sätt lärdomarna från utvecklingsarbetet ska tas till vara i myndighetens styrprocesser efter 2014. Uppdraget ska redovisas senast den 16 september 2013.

I sin skrivelse framförde konstitutionsutskottet att man även ville ha en redogörelse för vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av ISF:s rapport (2011:15) och Försäkringskassans svar på denna samt vilka resultat dessa åtgärder har resulterat i.

I svaret anføres att enligt ISF:s studie beror skillnaderna i beviljandefrekvens mellan ansökningar från män respektive kvinnor främst på att arbetsmarknaden fortfarande är könsuppdelad och att det saknas tillräckliga vetenskapliga studier om kvinnodominerade arbetsmiljöer. Det är för att åtgärda detta som SBU har fått i uppdrag att göra kunskapsöversikter. Uppdraget syftar till att göra aktuell kunskap tillgänglig för beslutfattare inom arbetsområdet. Dessutom kommer uppdraget enligt svarspromemorian att leda till ökad kunskap om inom vilka områden det finns behov av mer forskning.

I svarspromemorian anføres att ISF i sin rapport (2011:15) föreslog att det skulle utredas om en lista borde upprättas över sjukdomar som normalt kan antas vara orsakade av skadlig inverkan i arbetsmiljön. Liknande förslag har den av försäkringsbranschen tillsatta Arbetsskadekommissionen lämnat till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S2010:04), som bl.a. analyserar arbetsskadeförsäkringen. Socialförsäkringsutredningen avser, enligt sin arbetsplan, att inom ramen för sitt arbete överväga dessa förslag från Arbetsskadekommissionen.

Slutligen påtalas att Försäkringskassan dels i en egen rapport (Socialförsäkringsrapport 2012:16), dels i ett yttrande över ISF:s rapport 2011:15, har redovisat de åtgärder som Försäkringskassan har vidtagit eller planerar att vidta med anledning av de synpunkter som lämnats avseende Försäkringskassans handläggning av arbetsskadeärenden.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis vill utskottet erinra om målsättningsstadgandet i regeringsformen om att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. kön. Utskottet kan konstatera att det alltjämt tycks finnas skillnader mellan manligt och kvinnligt dominerade yrken beträffande utfall i arbetsskadeförsäkringen. Det finns enligt utskottet skäl att fortsätta arbetet med att undanröja skillnader som beror på att mansdominerade respektive kvinnodominerade yrken bedöms olika.

Utskottet konstaterar att det sedan 2002 har vidtagits ett antal åtgärder i syfte att undanröja osakliga skillnader vid bedömning av arbetsskadeärenden. Bland annat har Inspektionen för socialförsäkringen tillskapats och regeringen har gett Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) i uppdrag att göra kunskapsöversikter över arbetsmiljöns betydelse för uppkomsten av sjukdomar och därvid särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer.

Någon anledning att rikta kritik mot socialförsäkringsministern har utskottet inte funnit i sin granskning.

3.2 Införandet av nya betygssteg i grund- och gymnasieskolan

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.2.1*, begärs det att utskottet ska granska hur regeringen har handlagt införandet av nya betygssteg och om det sätt på vilket införandet har skett varit förenligt med kraven på hur myndighetsutövning ska ske i Sverige.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A3.2.2*.

Utredning i ärendet

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen ska regeringen styra riket och vara ansvarig för detta inför riksdagen. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att landet fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Myndigheterna har en motsvarande lydndsplikt gentemot regeringen, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen. De statliga förvaltningsmyndigheterna är dock tillförsäkrade en bestämd självständighet beträffande beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag; det framgår av 12 kap. 2 § regeringsformen.

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

Tidigare granskning

Utskottet behandlade i en granskning våren 2009 (bet. 2008/09:KU20) en granskningsanmälan som gällde statsrådet Cristina Husmark Pehrssons ansvar för Försäkringskassans förutsättningar att sköta sitt uppdrag. I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande.

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att reformer föregås av grundlig beredning med sedvanlig remissbehandling m.m. Vid förändringar av myndighetsstrukturer eller andra organisatoriska förändringar är det ofta fråga om längre förändringsprocesser där det även kan finnas anledning att under processens gång dra lärdom av gjorda erfarenheter. Det är därför också viktigt att riksdag och regering i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den bedrivs i överensstämmelse med vad som har varit avsett.

Vidare erinrar utskottet om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan, genom sådana kontakter, regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden.

Våren 2012 (bet. 2011/12:KU20) behandlade utskottet bl.a. beredningen och genomförandet av lärarlegitimationsreformen. Utskottet uttalade bl.a. följande.

När det gäller beredningen och genomförandet av lärarlegitimationsreformen kan utskottet konstatera att reformen inte har kunnat genomföras fullt ut i enlighet med riksdagens ursprungliga beslut. Samtidigt har utskottet vid sin granskning inte funnit annat än att beredningen av lärarlegitimationsreformen till det yttre i stort sett synes ha skett i enlighet med rådande regelverk och praxis. När problemen uppstod under genomförandet följde också samarbetet mellan Skolverket och Utbildningsdepartementet gängse regler och rutiner.

De problem som uppkom i samband med genomförandet visar dock att innehållet i beredningen i viktiga delar brustit i kvalitet. Centrala frågor har berörts endast sporadiskt och otillräckligt. Framför allt kan

man enligt utskottet ifrågasätta om en så pass viktig aspekt som det praktiska genomförandet av reformen uppmärksammats i tillräcklig utsträckning i underlaget för reformen.

Av granskningen framkommer vidare att behörighetsförordningen har en direkt koppling till de problem och förseningar som kom att inträffa. Mot bakgrund av denna förordning, såsom den slutligen kom att se ut, omfattning och komplexitet och dess stora betydelse för arbetet med att utfärda lärarlegitimationer, borde enligt utskottet upplysningar och yttranden från berörda myndigheter ha inhämtats i betydligt större utsträckning än vad som nu skedde inför regeringens beslut.

Brister i beredningsarbetet har sammantaget bidragit till att reformen inte har kunnat genomföras inom den tidsram som ursprungligen hade beslutats. Regeringen har ett ansvar för att beredningsarbetet resulterar i ett fullgott beslutsunderlag, och utskottet kan konstatera att regeringen i det aktuella fallet har brustit i detta avseende.

Betygsättning, betygskriterier och nationella kunskapskrav

I 1985 års skollag fanns vissa bestämmelser om när elever skulle få betyg, medan frågan om hur betygsättning skulle ske reglerades på förordningsnivå.

Riksdagen beslutade den 19 februari 2009 om en ny betygsskala i enlighet med regeringens proposition En ny betygsskala (prop. 2008/09:66, bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169). Enligt beslutet ska en betygsskala med betygsstegen A, B, C, D, E och F användas. Betygsstegen A–E betecknar godkända resultat och F betecknar icke godkänt resultat. Om underlag för bedömning av en elevs kunskaper saknas på grund av elevens frånvaro ska betyg inte ges. Detta ska markeras med ett horisontellt streck i betygskatalogen. Betyget F och streckmarkering när betyg inte kan sättas ska dock inte användas i skolformer för elever som har en utvecklingsstörning. Riksdagen ställde sig då också bakom regeringens bedömning att införandet av den nya betygsskalan förutsätter nya kursplaner och kunskapskrav.

Några ändringar i de då gällande förordningarna där betygsskalan reglerades genomfördes inte av regeringen med anledning av riksdagsbeslutet den 19 februari 2009.

Den 12 mars 2009 antog riksdagen riktlinjer för utformningen av läroplaner för grundskolan, obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan (prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189). Läroplanerna för respektive skolform skulle innehålla övergripande mål och riktlinjer samt kursplaner. Kursplanerna skulle kompletteras med särskilda föreskrifter om kunskapskrav. Nationella kunskapskrav och obligatoriska nationella ämnesprov skulle finnas i årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan.

De nya betygen reglerades i skollagen (2010:800). Skollagen innehåller, utöver bestämmelser om när betyg ska sättas, även bestämmelser om vilka betygsbeteckningar som ska användas. Dessa är A, B, C, D, E eller F. Betyg för godkända resultat betecknas med A, B, C, D eller E. Högsta betyg betecknas med A och lägsta betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F. I skolförordningen föreskrivs (6 kap. 7 §) att kunskapskrav ska finnas för betygen A–E. Kraven för A, C och E ska precisera vilka kunskaper som krävs för respektive betyg. Kunskapskravet för

betyget D innebär att kraven för E och till övervägande delen för C är uppfyllda. Kravet för betyget B innebär att även kraven för C och till övervägande delen för A är uppfyllda.

Skollagen trädde i kraft den 1 augusti 2010 om inte annat föreskrivits i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800), fortsättningsvis införandelagen, och tillämpas på utbildning och annan verksamhet fr.o.m. den 1 juli 2011 om inte annat följer av införandelagen. Skolförordningen (2011:185), som ersatte grundskoleförordningen (1994:1194), sameskolförordningen (1995:205), särskoleförordningen (1995:206), specialskoleförordningen (1995:401), förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet m.fl. förordningar, trädde i kraft den 15 april 2011 och tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2011, om inte annat följer av övergångsbestämmelserna. Gymnasieförordningen (2010:2039), som ersatte gymnasieförordningen (1992:394) och förordningen (1994:741) om gymnasiesärskolan, trädde i kraft den 1 februari 2011, och bestämmelserna är tillämpliga på utbildning som påbörjats efter den 1 juli 2011; för utbildning som påbörjats före den 1 juli 2011 gäller äldre bestämmelser för utbildningen. Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, som ersatte förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning, förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda, förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare, förordningen (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt och förordningen (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning trädde i kraft den 15 december 2011.

Skollagens bestämmelser om den nya betygsskalan skulle inte tillämpas i årskurs 9 i grundskolan respektive grundsärskolan och i årskurs 10 i specialskolan läsåret 2011/12; detta följer av 9–10 och 12 §§ införandelagen. Enligt övergångsbestämmelserna till skolförordningen skulle, enkelt uttryckt, bestämmelserna i de tidigare förordningarna om betygssättning fortsätta att gälla under läsåret 2011/12 för årskurs 9 i grundskola och grundsärskola med offentlig huvudman (öb p. 4–5), för årskurs 9 i fristående grundskolor och grundsärskolor (p.6) samt för årskurs 10 i specialskolan (p. 7).

I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165 s. 296) hänvisade regeringen till att riksdagen ställt sig bakom regeringens bedömning att införandet av den nya betygsskalan förutsätter nya kursplaner och kunskapskrav. Regeringen förklarade sig utgå från att detta arbete skulle vara slutfört och den nya betygsskalan skulle komma att kunna börja tillämpas samtidigt med att den nya skollagen kunde träda i kraft. I regeringens förslag hade bestämmelserna om betygsteg och betygsbeteckningar utformats i enlighet med riksdagens beslut om den nya betygsskalan.

Riksdagens tillkännagivanden till regeringen

Genom beslut den 21 december 2010 tillkännagav riksdagen, på förslag av utbildningsutskottet, för regeringen som sin mening vad utskottet hade anfört om en tydlig handledning om hur skolorna ska använda betygsstegen B och D samt om en utvärdering av den nya betygsskalan (bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137). Nämnas kan att riksdagen samtidigt avslog ett motionsyrkande om att det borde finnas nationellt fastställda betygskriterier för samtliga betygssteg och därmed tillstyrkte regeringens bedömning att det borde finnas nationella kunskapskrav för betygsstegen A, C och E i samtliga ämnen, utom i språkval, i årskurs 6 i grundskolan, sameskolan och grundsärskolan samt i slutet av årskurs 7 i specialskolan. I sitt ställningstagande (s. 14) uttalade utbildningsutskottet bl.a. följande:

Frågan om kunskapskraven har [...] tidigare behandlats av riksdagen. Riksdagens beslut innebär att kunskapskrav ska finnas för betygsstegen A–E. För betygsstegen A, C och E har Skolverket utarbetat unika kunskapskrav. Kunskapskraven för betyget D innebär att kraven för E och till övervägande del för C är uppfyllda. Kraven för betyget B innebär att även kraven för C och till övervägande del för A är uppfyllda.

Arbetet med att fastställa kunskapskraven har kommit så långt att Skolverket för närvarande fastställer ämnesplaner för gymnasieskolan vari kunskapskraven ingår, och regeringen avser inom kort att fastställa ämnesplanerna för de gymnasiegemensamma ämnena. Kunskapskraven för grundskolan ska fastställas inom kort av Skolverket.

Utskottet anser att det är angeläget att lärarna får ett bra stöd för betygssättningen och att det därför bör utarbetas en tydlig handledning om hur skolorna ska använda betygsstegen B och D. Utformningen av kunskapskraven bör också utvärderas av regeringen två år efter att den nya betygsskalan trätt i kraft. Utvärderingen ska ske utifrån perspektiven nationell likvärdighet, tydlighet för elever och lärare och eventuell inverkan på betygsinflation. I detta arbete ska den beprövade erfarenheten från lärarkåren tas med. Regeringen ska återkomma till riksdagen med en redovisning av denna utvärdering som grund för ett eventuellt framtida ställningstagande från riksdagen.

Därefter gav riksdagen, på förslag av utbildningsutskottet, den 29 mars 2012 regeringen till känna att regeringen borde se till att ett bedömningsstöd för den nya betygsskalan skyndsamt tas fram och görs tillgängligt där sådant material ännu inte finns (bet. 2011/15:UbU12, rskr. 2011/12:174). Utbildningsutskottet uttalade följande i sitt ställningstagande:

En ny betygsskala med sex betygssteg (A, B, C, D, E och F) har införts för den obligatoriska skolan och för gymnasieskolan. Högsta betyg för godkända resultat betecknas med A och lägsta betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F. I grundskolan ska betyg sättas i grundskolans ämnen. I gymnasieskolan ska betyg sättas på varje avslutad kurs.

Betyg ska bestämmas med hjälp av de kunskapskrav som har föreskrivits. Nationella kunskapskrav är en förutsättning för en likvärdig bedömning och betygssättning av elevernas kunskaper. Skolverket har utarbetat nationella kunskapskrav för betygsstegen A, C och E. Kunskapskraven för betyget D innebär att kraven för E och till övervägande del för C är uppfyllda. Kunskapskraven för betyget B innebär att även kraven för C och till övervägande del för A är uppfyllda.

I betänkande 2010/11:UbU3 Betyg från årskurs 6 i grundskolan m.m. ansåg utskottet att det är angeläget att lärarna får ett bra stöd för betygssättningen och att det därför bör utarbetas en tydlig handledning om hur skolorna ska använda betygsstegen B och D. Utskottet menade också att utformningen av kunskapskraven bör utvärderas av regeringen två år efter att den nya betygsskalan har trätt i kraft. Utvärderingen ska ske utifrån perspektiven nationell likvärdighet, tydlighet för elever och lärare samt eventuell inverkan på betygsinflation. I detta arbete ska den beprövade erfarenheten från lärarkåren tas med. Riksdagen gav regeringen detta till känna (bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137).

Skolverket har haft i uppdrag att utarbeta olika former av stödmaterial för att underlätta lärarnas arbete med bedömning och betygssättning av kunskapskraven B och D. Av Skolverkets årsredovisning för 2011 framgår att verket har inlett ett arbete med att ta fram material som stöd för betygssättning, där stöd för hur man använder betygsstegen B och D är ett viktigt inslag. Arbetet planeras bli färdigt under första halvåret 2012.

Utskottet menar att det är en grundläggande förutsättning för betygssättande lärare att de har tillgång till ett fullödigt stödmaterial för samtliga betygssteg. Utskottet anser därför att ett bedömningsstöd för den nya betygsskalan skyndsamt bör tas fram och göras tillgängligt där sådant material ännu inte finns. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Regeringsuppdrag till Skolverket

Den 3 november 2011 ändrades regleringsbrevet för budgetåret 2011, varvid bl.a. en ny punkt 32 tillkom under rubriken Uppdrag givna i regleringsbrev med följande lydelse:

Skolverket ska utarbeta olika former av stödmaterial för att underlätta lärarnas arbete med bedömning och betygssättning av kunskapskraven B och D. Uppdraget ska redovisas i årsredovisningen.

Uppdraget återkom oförändrat i regleringsbrevet för budgetåret 2012 avseende Skolverket som punkt 21 under rubriken Uppdrag givna i regleringsbrev.

I Skolverkets årsredovisning för 2011 (s. 42) lämnades följande information.

Skolverket har hittills informerat om den nya betygsskalan på Skolverkets webbplats och då särskilt om hur betygsstegen B och D ska kunna hanteras. Information har också lämnats i det allmänna rådet Planering och genomförande av undervisningen som riktar sig till de olika skolformerna för skolpliktiga samt i den s.k. Gymnasieboken som innehåller övergripande kommentarer om den reformerade gymnasieskolan. Det har även varit ett inslag vid konferenser för bl.a. rektorer och lärare.

Skolverket har vidare inlett ett arbete med att ta fram material som stöd för betygssättning där stöd för hur man använder betygsstegen B och D är ett viktigt inslag. Arbetet planeras bli färdigt under första halvåret 2012.

På Skolverkets webbplats angavs den 9 januari 2013, se *bilaga A3.2.3*, att handledningen Betygsskalan och betygen B och D – en handledning fanns tillgänglig.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet den 21 februari 2013 begärt information om bl.a. hur regeringen har säkerställt att Sveriges lärare har haft förutsättningar att sätta betyg enligt den nya betygsskalan fr.o.m. läsåret 2011/12 (med undantag för årskurs 9 i grundskolan respektive grundsärskolan och årskurs 10 i specialskolan) och i vad mån det under det senast före detta rådande betygssystemet fanns handledningar eller motsvarande för hur bedömning och betygsättning skulle ske.

Som svar lämnades den 14 mars 2013 en promemoria som utarbetats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A3.2.2) med i huvudsak följande information.

Nya kursplaner och kunskapskrav i grundskolan och motsvarande skolformer

Regeringen uppdrog den 22 januari 2009 åt Statens skolverk (nedan kallat Skolverket) att, i avvaktan på riksdagens ställningstagande till regeringens förslag i propositionerna En ny betygsskala (prop. 2008/09:66) och Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan (prop. 2008/09:87), utarbeta förslag till nya kursplaner samt utarbeta föreskrifter om kunskapskrav för godtagbara kunskaper för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och samskolan samt kunskapskrav för betygsstegen A, C och E för grundskolan, grundsärskolan och specialskolan (U2009/312/S). Enligt uppdraget skulle Skolverket i framtagandet av förslag och kunskapskrav samverka med såväl experter inom området som verksamma lärare. Avstämningar skulle också göras med elevrepresentanter. Skolverket skulle utarbeta en plan för genomförandet av uppdraget. Planen skulle även innehålla förslag till genomförande- och fortbildningsinsatser riktade till lärare, skolledare och skolhuvudmän. Verket skulle också utarbeta allmänna råd till de nya kursplanerna och kunskapskraven. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 1 april 2010.

Den 7 oktober 2010 beslutade regeringen förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall. Den 2 december 2010 beslutade regeringen om förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.

Skolverket beslutade den 4 februari 2011 kunskapskrav för grundsärskolan (SKOLFS 2011:29), den 23 mars 2011 kunskapskrav för grundskolan (SKOLFS 2011:19) samt den 20 maj 2011 kunskapskrav för vissa ämnen i specialskolan (SKOLFS 2011:57).

Arbetet med att ta fram de nya kursplanerna och kunskapskraven skedde öppet och i kontinuerlig dialog med bl.a. verksamma lärare. Enligt uppgift från Skolverket gav bl.a. lärare från ca 1 000 skolor respons på

utkast till kursplaner och kunskapskrav. I övrigt gav bl.a. lärare och andra berörda spontana synpunkter via Skolverkets webbplats, där alla som var intresserade hade möjlighet att lämna synpunkter.

Nya ämnesplaner och kunskapskrav i gymnasieskolan

Regeringen uppdrog den 1 oktober 2009 åt Skolverket att, i avvaktan på riksdagens ställningstagande till regeringens förslag i propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199), förbereda de förändringar i gymnasieskolan som föreslogs i propositionen (U2009/5688/G). Enligt uppdraget skulle Skolverket bl.a. utarbeta och fastställa ämnesplaner samt utforma föreskrifter om kunskapskrav för betygstegen A, C och E i enlighet med den nya betygsskalan. Skolverket skulle vidare ta fram material som stöd för arbetet med bedömning och betygsättning för de nya kurserna enligt den nya betygsskalan. Uppdraget skulle slutredovisas den 4 oktober 2010.

Regeringen beslutade den 2 december 2010 om förordning (2010:261) om ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena. I förordningen ingår även kunskapskraven för de gymnasiegemensamma ämnena.

Skolverket samverkande även här i genomförandet av uppdraget med bl.a. verksamma lärare och rektorer från c:a 100 referensskolor och utkast till ämnesplaner publicerades på Skolverkets webbplats.

Implementeringsinsatser och stödmaterial i grund- och gymnasieskolan

Den 21 januari 2010 uppdrog regeringen åt Skolverket att under 2010–2012 implementera beslutade och planerade reformer m.m. inom hela det offentliga skolväsendet och motsvarande friskolor liksom förskolor (U2010/259/S). Reformerna avsåg bl.a. kursplaner och kunskapskrav i grundskolan och motsvarande skolreformer, den nya gymnasieskolan inklusive den gymnasiala vuxenutbildningen, den nya betygsskalan samt den nya skollagen.

Skolverkets samtliga regeringsuppdrag inom området har resulterat i omfattande insatser dels i form av konferenser för huvudmän, rektorer och lärare – där drygt 60 000 personer från grund- och gymnasieskolan har deltagit – dels i form av såväl generella stödmaterial som stödmaterial i enskilda ämnen. Underlag för insatserna inhämtades bl.a. genom samråd med skolhuvudmän och de fackliga organisationerna.

En s.k. läroplansbok för grundskolan (med kursplaner och kunskapskrav) publicerades på Skolverkets webbplats under april 2011 och distribuerades under maj–augusti till varje skola och lärare. Samtidigt distribuerades kommentarmaterial för samtliga ämnen till skolorna. I dessa ges bl.a. en övergripande beskrivning av konstruktionen och tillämpningen av kunskapskraven. Allmänna råd, Planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan

(SKOLFS 2011:149), publicerades på Skolverkets webbplats i slutet av oktober 2011. Särskilda kommentarmaterial till kunskapskraven i grundskolans samtliga ämnen publicerades löpande under 2011 och 2012.

I juni 2011 publicerades på Skolverkets webbplats den s.k. Gymnasieboken, som bl.a. är ett stödmaterial för kunskapskraven och för tillämpning av den nya betygsskalan. Varje lärare fick sig tillsänt ett exemplar av boken via sin skola i augusti. Under våren 2011 tog Skolverket fram stödmaterial om bl.a. bedömning i yrkesämnena. Kommentarmaterial för ämnen i gymnasieskolan har publicerats löpande sedan årsskiftet 2011/12. I september 2012 publicerades också allmänna råd för bedömning och betygsättning i gymnasieskolan.

Skolverket har vidare bidragit till finansieringen av kurser i bedömning och betygsättning som genomförts av ett knappt tjugotal lärosäten. Kurserna genomfördes under 2011 och var riktade till lärare i grundskolan.

Utöver detta har Skolverket publicerat en mängd ytterligare stödmaterial om bedömning och betygsättning. Stödmaterialen finns att ladda ned på Skolverkets webbplats (www.skolverket.se). Där finns även ”frågor och svar” om betyg och betygsättning.

Betyg i årskurs 6 i grundskolan och motsvarande skolformer

Regeringen uppdrog i beslut den 10 februari 2011, den 31 januari 2013 och den 21 februari 2013 åt Skolverket att genomföra fortbildningsinsatser med anledning av införandet av betyg i årskurs 6 (U2011/799/S, U2013/532/S och U2013/1100/S). Exempel på insatser som Skolverket har gjort är konferenser, stödmaterial, kurser om bedömning i samarbete med lärosäten samt en särskild broschyr riktad till vårdnadshavare om vad som gäller när betyg i årskurs 6 införs.

Särskilt om stödmaterial för att underlätta betygsättningen avseende betygstegen B och D

På implementeringskonferenserna som genomfördes läsåret 2010/11 informerades det om den nya betygsskalan och kunskapskraven. Från våren 2011 fanns information om hantering av betygstegen B och D som ”frågor och svar om betyg och bedömning” på Skolverkets webbplats. I juni 2011 publicerades Gymnasieboken och i oktober samma år publicerades Skolverkets allmänna råd om planering och genomförande av undervisningen för grundskolan och motsvarande skolformer, som båda utgjorde ett stödmaterial för bl.a. betygsättningen avseende betygstegen B och D. Skolverket hade således redan på ett tidigt stadium påbörjat arbetet med att informera om och ta fram stödmaterial för bl.a. dessa betygsteg, vilket var känt för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Regeringens uppdrag till Skolverket i november 2011 att utarbeta olika former av stödmaterial för att underlätta lärarnas arbete med bedömning och betygsättning av kunskapskraven B och D gavs i syfte att tydliggöra vikten av att stödmaterial togs fram i enlighet med riksdagens tillkännagivande.

Stöd för bedömning och betygsättning före 2011 års reformer

Som stöd för bedömning och betygsättning före 2011 års reformer fanns (förutom nationella prov, provbanksprov och diagnosmaterial)

- Bedömning och betygsättning, kommentarmaterial (2000)
- Att bedöma eller döma – 10 artiklar om bedömning och betygsättning, en antologi (2002)
- Likvärdig bedömning och betygsättning, Allmänna råd (2004) och
- Att visa vad man kan, en antologi om de nationella proven i åk 5 (2004).

I samband med utgivandet av de allmänna råden fanns också bedömnings-exempel i provämnena samt i religion på Skolverkets webbplats.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande.

3.3 Uppföljningsansvaret av AP-fondernas verksamhet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.3.1*, begärs en granskning av uppföljningsansvaret av AP-fondernas verksamhet.

I anmälan hänvisas till en kartläggning av AP-fondernas verksamhet som redovisats i Dagens Nyheter den 20 juni 2011. I denna granskning framkommer bl.a. att 85 av 260 personer som arbetar inom AP-fonderna tjänar mer än 100 000 kronor i månaden. I sjunde AP-fonden har mer än var tredje anställd över 100 000 kronor i månaden i lön. DN:s granskning visar enligt anmälaren också hur Tredje AP-fondens vd hade bjudit med sig 56 anställda på en konferensresa till Island för en kostnad på 650 000 kronor.

Vidare påtalar anmälaren att det av den i DN redovisade granskningen framkommer att anställda inom samtliga AP-fonder erbjuds att slippa vårdköer genom att myndigheterna har tecknat privata sjukvårdsförsäkringar som garanterar genväg till läkare. På Tredje och Sjätte AP-fonden erbjuds samtliga anställda dessutom städhjälp i bostaden som löneförmån. DN:s granskning visar också att alkohol serveras rikligt och gratis och att tjänstebilar har använts mycket frekvent.

I AP-fondernas placeringsreglemente står uttalat att etik ska beaktas i placeringarna. AP-fonderna behöver enligt anmälaren stort förtroende i sitt arbete med att placera människors pensionspengar om systemet ska fungera. Därför måste också AP-fonderna själva arbeta på ett sätt som kan inge förtroende. Enligt anmälaren visar DN:s granskning på allvarliga brister i detta avseende.

Vidare anges i anmälan att regeringens och myndigheternas relationer är reglerade i regeringsformen. Myndigheterna ska årligen redovisa sin verksamhet till regeringen genom sina årsredovisningar. Mot bakgrund av ovanstående begär anmälaren att konstitutionsutskottet granskar om statsrådet Peter Norman har brutit i sitt ansvar att utvärdera och följa upp AP-fondernas verksamhet. Anmälaren begär därutöver att konstitutionsutskottet i sin behandling av ärendet lägger förslag till åtgärder för att förbättra uppföljningen av AP-fondernas verksamhet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria upprättad inom Finansdepartementet, *bilaga A3.3.2*.

Utredning i ärendet

AP-fondernas rättsliga ställning

AP-fondernas rättsliga ställning diskuterades tämligen ingående i regeringens proposition 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet (s. 133 f.). Regeringen framhöll att AP-fondernas tillgångar utgör statliga medel som i lag avsatts till sådan särskild förvaltning som anges i 9 kap. 8 § i regeringsformen. Fondernas organisation och verksamhet är reglerad i lag. Innebörden av detta är, enligt regeringen, att fondernas medel inte får tas i anspråk av staten för något annat ändamål än som är föreskrivet där. Enligt regelverket styrs AP-fonderna inte genom instruktioner, regleringsbrev och regleringsuppdrag.

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

I 3 kap. lagen om AP-fonder föreskrivs vad som gäller för Första–Fjärde AP-fondernas ledning. I huvudsak gäller samma regler för Sjunde AP-fonden. För var och en av AP-fonderna ska det finnas en styrelse som ansvarar för fondens organisation och förvaltningen av fondens medel (1 §). AP-fondernas styrelser har operationell autonomi genom att ensamma bära ansvaret för fondernas förvaltning. Styrelserna företräder respektive fond också inför domstol.

AP-fondernas styrelseledamöter utses av regeringen, varav två efter förslag från arbetsgivarorganisationer och två från arbetstagarorganisationer (2 § och 3 § första stycket). AP-fondernas styrelser består av nio ledamöter som utsetts på grundval av sin kompetens att främja fondförvaltning, dvs. kunskap inom områden som är av betydelse för fondernas uppgifter (prop. 1999/2000:46 s. 126).

Regeringen utser en ordförande och en vice ordförande bland de ledamöter som inte har föreslagits av organisationer (3 § andra stycket). Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till ledamöterna i styrelsen (11 §).

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

Fonderna är formellt att betrakta som av varandra oberoende statliga myndigheter i vilka regeringens möjlighet att påverka har inskränkts. Av lagen framgår att regeringen bara utövar inflytande genom att utse styrelser, inklusive ordförande och vice ordförande, bestämma arvode och andra ersättningar till ledamöter i styrelserna, utse revisorer, fastställa fondernas resultat- och balansräkningar och årligen utvärdera förvaltningen av fondmedlen i efterhand. AP-fonderna beslutar själva om verksamhetens kostnader. Fonderna finansieras med offentliga medel, även om beslutanderätten har delegerats till fondernas styrelser.

I den löpande verksamheten ger lagen således de enskilda AP-fonderna en självständig ställning i förhållande till regeringen. Detta motiveras av ett krav på oberoende från regeringen i förvaltningen av fonderna. Regleringen avviker således från vad som i allmänhet gäller för statliga myndigheter. Förfarandet har stöd i 8 kap. 8 § regeringsformen. Genom lagformen kommer bestämmelserna enligt 8 kap. 18 § regeringsformen även att omfattas av den s.k. formella lagkraftens princip. Det innebär att beslutanderätten inte kan tas tillbaka utan beslut av riksdagen i lag.

Fonderna står inte under Finansinspektionens tillsyn.

Intern styrning och kontroll

Lagen om AP-fonder har sedan ikraftträdandet inte genomgått några förändringar i fråga om de krav som ställs på myndigheternas verksamhetsansvar, intern styrning och kontroll.

När regeringen under 2007 och 2008 väsentligt skärpte kraven på intern styrning och kontroll hos myndigheter under regeringen genom ändringar i flera olika författningar, bl. a. myndighetsförordningen (2007:515), genomförde även riksdagen motsvarande förändringar i de lagar som reglerar verksamheten vid myndigheterna under riksdagen (2009/10:RS6).

AP-fonderna omfattades däremot inte av denna skärpning.

Som nämnts ovan framgår det av förarbetena till lagen om AP-fonder att fonderna ska vara fristående från varandra och oberoende i sin löpande förvaltning gentemot regering och riksdag (prop. 1999/2000:46 s. 122 f). Med den löpande förvaltningen avses både uppgiften att besluta de närmare målen för förvaltningen och uppgiften att ansvara för placeringsverksamheten. Oberoendet innebär dock inte att fonderna måste sköta alla delar av sin förvaltning själva. Av förarbetena till lagen framgår att fondernas inbördes oberoende i placeringsverksamheten inte utesluter att de

samarbetar inom andra områden, om detta upplevs som kostnadseffektivt (prop. 1999/2000:46 s. 124). Som uttryckliga exempel på områden där samarbete bör vara möjligt anges rent administrativa tjänster, t.ex. it samt ekonomi- och personaltjänster (skr. 2008/09:130 s. 80).

Redovisning och revision

När det gäller redovisning och revision regleras detta i 6 kap. 2–3 §§ i lagen om AP-fonder. Här anges att AP-fonderna, i överensstämmelse med god redovisningssed, ska

1. löpande bokföra alla affärshändelser
2. se till att det finns verifikationer för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik
3. bevara all räkenskapsinformation och sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen samt
4. för varje räkenskapsår avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning.

Årsredovisningen ska i sin tur bestå av en balansräkning, en resultaträkning, noter och en förvaltningsberättelse. Balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av AP-fondens ställning och resultat. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av fondens verksamhet, ställning och resultat.

För Sjätte AP-fonden gäller att den varje år ska lämna en årsredovisning. Denna ska bestå av resultaträkning och balansräkning samt förvaltningsberättelse. Årsredovisningen ska upprättas i enlighet med god redovisningssed.

Arbetsrättslig reglering

Eftersom AP-fonderna är statliga myndigheter är lagen (1994:260) om offentlig anställning tillämplig. Detsamma gäller andra delar av den statliga arbetsrätten, exempelvis anställningsförordningen (1994:373) och tjänstledighetsförordningen (1984:111).

Enligt förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal sluter Arbetsgivarverket kollektivavtal på statens vägnar. När det gäller AP-fonderna har regeringen dock med hänsyn till deras historiska bakgrund och den speciella verksamhet de bedriver gett dem rätt att teckna egna kollektivavtal (prop. 1999/2000:46 s. 144, Regeringens beslut 2000-03-30, dnr Fi2000/1609). En konsekvens av detta är att de statliga avtalen, bl.a. ALFA, pensionsavtalet PA03 och Trygghetsavtalet inte gäller för fonderna.

Regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna

Regeringen beslutade den 20 april 2009 om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna. Riktlinjer som regeringen utfärdat kan dock inte anses formellt bindande för fonderna. Det är först genom beslut av styrelsen som riktlinjerna kan omsättas i verksamheten.

Riktlinjerna utgör en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna. Riktlinjerna riktar sig till AP-fondernas styrelser som har att inom ramen för det uppdrag som lagstiftningen anger omsätta riktlinjerna på ett ansvarsfullt sätt.

Enligt regeringens riktlinjer bör styrelserna i AP-fonderna besluta om särskilda riktlinjer för ersättningsfrågor inom den egna fonden, vilka bör vara förenliga med regeringens riktlinjer. Av styrelsens riktlinjer bör bl.a. framgå hur styrelsen säkerställer att ersättningarna följer dessa riktlinjer.

Av AP-fondernas årsredovisningar bör det framgå om riktlinjerna har följts eller inte och skälen för eventuell avvikelse. AP-fondernas revisorer ska till revisionsberättelsen foga ett skriftligt och undertecknat yttrande om hur de bedömer att de riktlinjer som har gällt för räkenskapsåret har följts eller inte.

Riktlinjerna innebär att rörlig lön till de ledande befattningshavarna i fonderna inte längre ska tillämpas. För övriga anställda kan den rörliga lönen maximalt uppgå till två månadslöner. Den totala ersättningen till ledande befattningshavare ska enligt riktlinjerna vara rimlig och väl avvägd. Den ska även vara konkurrenskraftig, takbestämd och ändamålsenlig, samt bidra till en god etik och organisationskultur. Regeringen har även uttalat att ersättningen inte ska vara löneledande i förhållande till jämförbara institut utan präglas av måttfullhet.

AP-fonderna ska redovisa ersättningar till de ledande befattningshavarna på motsvarande sätt som noterade företag. Det innebär att AP-fonderna ska iaktta de särskilda regler om redovisning av ersättningar till de ledande befattningshavarna som gäller för noterade företag och publika aktiebolag. Dessutom ska ersättningen för varje enskild ledande befattningshavare särredovisas med avseende på fast lön, förmåner och avgångsvederlag.

Regeringens rapportering till riksdagen

Regeringen är enligt lag ålagd att senast den 1 juni varje år överlämna en sammanställning av fondernas årsredovisningar och utvärdering av fondernas verksamhet till riksdagen. I detta ingår även övriga förvaltningsfrågor inriktat mot frågor som påverkar förtroendet för AP-fonderna, under senare år med betoning på fondernas riktlinjer för miljö och etik samt ersättningsfrågor.

I regeringens årliga redovisning av AP-fonderna för 2008 (skr. 2008/09: 130 bil. 1) återges en policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna. Enligt regeringen motiveras en sådan policy av styrelsernas oberoende och

behovet av att tydliggöra grunderna för regeringens årliga utvärderingar som ska balansera detta oberoende. Som en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna ingår de ovan nämnda riktlinjerna för ersättningar till ledande befattningshavare i AP-fonderna.

I utvärderingen av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2010 (skr. 2010/11: 130 s. 84) kritiserar regeringen AP-fonderna för att det saknas underlag för att granska styrelsernas övergripande bedömning av om ersättningarna till de anställda överensstämmer med regeringens riktlinjer.

Regeringen lägger stor vikt vid ersättningsfrågor eftersom de har betydelse för allmänhetens förtroende för AP-fonderna och ytterst för pensionssystemet. Mot den bakgrunden har regeringen beslutat om riktlinjer för fondernas styrelser när det gäller anställningsvillkor för ledande befattningshavare. Riktlinjerna omfattar både anställda i fonderna och hur fonderna agerar i rollen som ägare av börsbolag.

Styrelserna ansvarar för fondernas verksamhet. Regeringen konstaterar att det baserat på revisorernas granskning och AP-fondernas årsredovisningar saknas underlag för att granska styrelsernas övergripande bedömning av om ersättningarna till fondens anställda överensstämmer med regeringens riktlinjer, bl.a. att de ska vara rimliga, väl avvägda och präglade av måttfullhet. Regeringen ser allvarligt på att det inte är möjligt att bedöma om ersättningarna uppfyller principerna i riktlinjerna. Ersättningarna förefaller höga i förhållande till andra myndigheter med kapitalförvaltande verksamhet, såsom Riksbanken, Riksgäldskontoret och Kammarkollegiet, men ungefär i nivå med ersättningar i några stora privata pensionsförvaltare. Regeringen förutsätter att fonderna skyndsamt tillgängliggör underlag kring ersättningar till fondens anställda och en bedömning av hur de förhåller sig till principerna i riktlinjerna såvitt avser konkurrenskraft, icke löneledande och måttfullhet. Regeringen avser att noga följa upp frågan.

I utvärderingen av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2011 (Skr. 2011/12: 130) uttalar regeringen följande (s. 65):

AP-fonderna redovisar i år underlag kring ersättningar till fondens anställda och en bedömning av hur ersättningarna förhåller sig till regeringens riktlinjer. Regeringen välkomnar den genomgång fonderna har gjort och den ökade genomlysning av ersättningar till fondernas anställda som blir resultatet. Regeringen förutsätter att styrelserna löpande följer upp och bedömer löneläget i förhållande till regeringens riktlinjer samt öppet redovisar underlag och bedömningar.

Vidare uttalade regeringen följande (s. 69):

I enlighet med riktlinjerna har Finansdepartementet gett AP-fondernas revisorer ett särskilt uppdrag att granska fondernas genomförande av regeringens riktlinjer för anställningsvillkor. Av revisorernas granskning framgår att revisorerna bedömer att regeringens riktlinjer i allt väsentligt följs. Revisorerna konstaterar vissa undantag som avser att två av fonderna avviker från riktlinjerna vad gäller uppsägningstid för vissa ledande befattningshavare.

Förra året konstaterade regeringen att det saknades underlag för att granska styrelsernas övergripande bedömning av om ersättningarna till fondens anställda överensstämmer med regeringens riktlinjer, bl.a. att de ska vara rimliga, väl avvägda och präglade av måttfullhet. Mot den bakgrunden har regeringen i årets utvärdering särskilt granskat att styrelsens bedömning har redovisats offentligt inklusive motiv för bedöm-

ningen. I årsredovisningarna avseende 2011 finns i flertalet fall ett uttalande från styrelsens sida om att regeringens riktlinjer för anställningsvillkor följs. Sjätte AP-fonden har i sin årsredovisning också redogjort för den process och hur de tagit fram underlag för analys för att kunna göra ett ställningstagande om att fonden följer regeringens riktlinjer. Samtliga AP-fonder har därutöver presenterat information om hur de arbetar med att följa regeringens riktlinjer på sina hemsidor. Även här framgår bl.a. den process de arbetar efter beträffande underlaget för ställningstagandet om att fonden följer regeringens riktlinjer. När det gäller detta underlag framkommer att AP-fonderna har genomfört jämförelser av ersättningsarna med företag och myndigheter som har motsvarande uppdrag och att fonderna i förekommande fall har motiverat och förklarat eventuella avvikelser. AP-fonderna har således redovisat hur de arbetar med att följa riktlinjerna och, på övergripande nivå, det underlag som har legat till grund för styrelsens bedömning av ersättningsarna till fondens anställda.

Regeringen bedömer att AP-fonderna nu har utvecklat en process som tar fasta på regeringens riktlinjer. Det är angeläget att arbetet fortsätter med denna inriktning i syfte att säkerställa en även på detta område god genomlysning av fonden. Regeringen anser att styrelsen löpande bör analysera och resonera kring ersättningsnivån i fonden och öppet redovisa sin bedömning i enlighet med principerna i regeringens riktlinjer. Årsredovisningarna bör även fortsättningsvis innehålla information om riktlinjerna har följts eller inte och skälen för eventuell avvikelse. Styrelserna bör därutöver också löpande tillgängliggöra resultatet av de återkommande analyserna och jämförelserna av ersättningsnivåerna inom fonderna. Regeringen avser att i enlighet med riktlinjerna löpande följa hur fonderna följer riktlinjerna.

Utskottsbehandling av frågor gällande AP-fonderna

Finansutskottet har i betänkandet 2012/13:FiU6 behandlat skrivelse 2011/12:130 Redovisning av fondernas verksamhet t.o.m. 2011. Utskottet uttalar följande i frågan om ersättningsfrågor:

Löne- och ersättningsfrågor har enligt utskottets mening stor betydelse för allmänhetens förtroende för AP-fondernas verksamhet. Därför är det viktigt att fonderna följer regeringens riktlinjer för anställnings- och ersättningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna. Utskottet noterar därför med tillfredsställelse att fonderna nu i allt väsentligt följer riktlinjerna. Det är också bra att fonderna, till skillnad från tidigare, har utvecklat rutiner för hur riktlinjerna ska följas, dokumenteras och öppet redovisas. Utskottet noterar att regeringen i skrivelsen anger att man löpande kommer att följa hur fonderna fortsätter att leva upp till riktlinjerna.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i betänkande 2009/10:KU20 bl.a. behandlat en granskningsanmälan gällande regeringens beslut om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna. Utskottet anför följande under rubriken utskottets ställningstagande:

AP-fonderna får i sin förvaltning inte ta närings- eller ekonomisk-politiska hänsyn, men ska bidra till samhällsintresset genom att ta hänsyn till miljö och etik utan att göra avkall på målet om hög avkastning.

Ägarrollen ska också utövas med särskilt beaktande av den starka statliga prägel. Enligt förarbetena till lagen om AP-fonder har regeringen möjlighet att förtydliga sin syn på pensionssystemets åtagandesida och förvaltningsuppdraget i övrigt. Av förarbetena framgår vidare att ansvaret för fondernas profil när det gäller hur etik- och miljöhänsyn ska tas i fondernas förvaltning åvilar de enskilda fondstyrelserna, men att regeringen har möjlighet att precisera sin syn i detta avseende.

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

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

Granskningen föranleder i övrigt inte något uttalande.

Skriftlig fråga

Statsrådet Peter Norman svarade den 26 juni 2012 på en skriftlig fråga (2011/12:678) om statens ägarstyrning av AP-fonderna.

Statsrådet anförde i svaret följande:

Peter Persson har frågat mig vilka åtgärder jag avser att vidta med anledning av tidningsuppgifter om olika förmåner till AP-fondernas personal och om utebliven beskattning av personalförmåner.

AP-fonderna är självständiga myndigheter. Av detta faktum följer tydliga krav på att verksamheten bedrivs på ett ansvarsfullt sätt och som säkerställer brett förtroende. Ett sådant krav framgår även direkt av förarbetena till lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Som framgått tidigare har jag genomfört samtal med AP-fondernas styrelseordförande som då utfäste sig att utarbeta riktlinjer för personalförmåner som är gemensamma för AP-fonderna och som tar sin utgångspunkt i existerande riktlinjer från det statliga myndighetsområdet. Vad gäller beskattning av personalförmåner finns det tydliga skatteregler som föreskriver vad som gäller och som självklart ska följas. Jag avvaktar därutöver förslag från den sittande Buffertkapitalutredningen (Fi 2011:11) angående möjligheten att skärpa styrningen av AP-fondernas kostnader.

Översyn av personalrelaterade policyer

Med anledning av uppmärksamheten kring personalförmåner m.m. i de statliga AP-fonderna har, enligt uppgifter publicerade av bl.a. Första och Andra AP-fonderna, de sex ordförandena i Första–Fjärde AP-fonderna samt Sjätte och Sjunde AP-fonden initierat en gemensam översyn av personalrelaterade policyer. Syftet är att åstadkomma en harmonisering av de aktuella regelverket. Arbetet inleddes under sommaren 2012 och ska bedrivas skyndsamt.

Buffertkapitalutredningen

Regeringen beslutade den 29 september 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden (dir. 2011:84).

Utredningen fick i uppgift att utvärdera fondernas uppdrag och placeringsregler och att undersöka möjliga effektiviseringar av förvaltningen, med beaktande av risken för maktkoncentration. Utredningen antog namnet Buffertkapitalsutredningen.

Utredningens uppdrag har varit att utvärdera uppdrag, placeringsregler, struktur och styrning av förvaltningen utifrån behovet av ökad effektivisering och omvärldsförändringar. Sjätte AP-fondens mål, uppdrag och placeringsregler har ägnats särskild analys. I uppdraget har ingått att göra en allsidig analys av alternativa förvaltningsformer och struktur på kapitalförvaltningen för att finna en struktur och skapa ett ramverk som ger förutsättningar för största möjliga nytta för finansieringen av pensionssystemet, samtidigt som verksamheten bedrivs ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Utredaren skulle enligt direktiven beakta behovet av öppenhet, i syfte att främja allmänhetens förtroende för AP-fondernas verksamhet.

Utredningen avlämnade i augusti 2012 betänkandet AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven (SOU 2012:53).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 5 mars 2013 en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A3.3.2).

På frågan om vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av de uppgifter som framkommit i tidningsartikeln publicerad den 20 juni 2012 svarades att statsrådet Peter Norman vid ett möte med styrelseordförandena i samtliga AP-fonder den 25 juni 2012 klargjorde att han såg allvarligt på uppgifterna som framkommit om olika former av förmåner inom AP-fonderna. På initiativ av Peter Norman diskuterades frågan om gemensamma riktlinjer för AP-fonderna avseende personalförmåner, ersättningar, representation och tjänsteresor. Styrelseordförandena åtog sig vid mötet att utarbeta sådana gemensamma riktlinjer. I januari 2013 överlämnade AP-fonderna en gemensam policy avseende de aktuella frågorna till Finansdepartementet.

Den 1 februari 2013 höll statssekreteraren Erik Thedéen ett möte med styrelseordförandena i Första, Tredje, Sjätte och Sjunde AP-fonderna samt vice ordförandena i Andra och Fjärde AP-fonderna. Vid mötet diskuterades bl.a. den policy som AP-fonderna gemensamt tagit fram.

AP-fondernas revisorer har därefter fått i uppdrag att, utöver den årliga revisionen, särskilt granska AP-fondernas kostnader för ersättningar, personalförmåner, representation och tjänsteresor för 2012. Detta uppdrag kom-

mer att utgöra ett av underlagen till uppföljningen av frågorna i den skrivelse med redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2012 som regeringen lämnar till riksdagen i maj 2013.

Konstitutionsutskottet önskade i sin skrivelse en redogörelse för om den årliga utvärderingen, i dess nuvarande utformning, har gett regeringen tillräckligt underlag för den statliga ägarstyrningen av AP-fonderna vad avser ersättningsfrågan.

I svarspromemorian anförts att underlaget till den årliga utvärderingen av AP-fondernas verksamhet förutom av fondernas årsredovisningar utgörs av rapporter från revisorerna och andra konsulter med särskild fackkunskap som anlitas för utvärderingen. Detta underlag har enligt Finansdepartementet varit tillräckligt.

Vidare önskade utskottet en redogörelse för vilka återrapporteringskrav i övrigt som regeringen har ställt på AP-fondernas styrelser i fråga om anställningsförmåner m.m. och efterlevnad av riktlinjer på området. Frågan om dessa krav även gäller andra än ledande befattningshavare inom AP-fonderna ställdes också.

I svarspromemorian framhålls att lagstiftningen ger de enskilda AP-fonderna en självständig ställning i förhållande till regeringen i den löpande verksamheten. Möjligheterna att styra eller ställa krav på AP-fonderna begränsas i lag och skiljer sig därmed från vad som i allmänhet gäller för andra statliga myndigheter. Det innebär att regeringen inte har möjlighet att genom regleringsbrev eller annat regeringsbeslut ställa krav på återrapportering från AP-fonderna.

Inom ramen för utvärderingen av AP-fondernas verksamhet har regeringen uttalat att det i AP-fondernas årsredovisningar bör framgå om regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna har följts eller inte och skälen för en eventuell avvikelse. AP-fondernas revisorer ska göra en bedömning av om riktlinjerna har följts eller inte.

Ersättningsprinciperna i regeringens riktlinjer omfattar även övriga anställda i AP-fonderna, med tillägget att rörlig lön motsvarande högst två månadslöner kan ges under vissa förutsättningar.

Utskottet önskade vidare en redogörelse för om det sedan 2011 har funnits tillräckligt underlag i bl.a. fondernas årsredovisningar för att man ska kunna bedöma om fondernas ersättningar följer riktlinjerna genom att vara rimliga, väl avvägda och präglade av måttfullhet.

I svarspromemorian påtalas att frågan endast kan besvaras för 2011, eftersom arbetet med utvärderingen av AP-fondernas verksamhet år 2012 precis inletts.

Under 2011 gjorde AP-fonderna själva en jämförelse av ersättningarna med företag och myndigheter som har motsvarande uppdrag och motiverade och förklarade eventuella avvikelser. I skrivelsen 2011/12:130 konstaterade regeringen att AP-fonderna har redovisat hur de arbetar med att följa riktlinjerna om ersättning till ledande befattningshavare.

Regeringen konstaterade vidare att AP-fonderna på en övergripande nivå har redovisat det underlag som legat till grund för styrelsens bedömning av ersättningarna till fondens anställda, men att det är angeläget att arbetet fortsätter i syfte att säkerställa en på detta område god genomlysning.

På utskottets fråga om på vilket sätt nya ledamöter i AP-fondernas styrelser ges utbildning i gällande regelverk och riktlinjer svarar Finansdepartementet att detta säkerställs genom att regeringens riktlinjer för ersättning till ledande befattningshavare bifogas i ett introduktionsbrev till nya styrelseledamöter. Man överväger att utöka den information som lämnas i samband med introduktionsbrevet. Därutöver ansvarar varje enskild AP-fond för att utbilda och informera såväl styrelseledamöter som anställda om gällande regelverk och riktlinjer.

Utskottet önskade i sin skrivelse en redogörelse för om omfattningen av förmånerna för anställda inom AP-fonderna har uppmärksammats vid hittills gjorda revisioner. Vid ett nekande svar önskades en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits för att se till att så görs framledes.

Av svaret från Finansdepartementet framgår att frågan om eventuella förmåner för anställda inom AP-fonderna inte har uppmärksammats vid hittills gjorda revisioner. Däremot påtalas att ett flertal åtgärder vidtagits i syfte att närmare granska AP-fondernas personalförmåner, ersättningar, representation och tjänsteresor.

Slutligen önskade utskottet en redogörelse för hur regeringen följer arbetet med en gemensam översyn av personalrelaterade policyer hos de sex AP-fonderna. I svarspromemorian anförs att ett antal åtgärder har vidtagits i syfte att följa upp de uppgifter som framkommit och AP-fondernas gemensamma översyn av personalrelaterade policyer.

Avsikten är att utöver dessa åtgärder även fortsättningsvis kontinuerligt bevaka frågorna och föra en dialog med AP-fonderna när det gäller kostnaderna för ersättningar m.m.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att lagstiftningen ger de enskilda AP-fonderna en självständig ställning i förhållande till regeringen i den löpande verksamheten. Möjligheterna att styra över eller ställa krav på AP-fonderna begränsas i lag och skiljer sig därmed från vad som i allmänhet gäller för andra statliga myndigheter. Utskottet konstaterar vidare att ett antal åtgärder har vidtagits för att ersättningar m.m. ska vara rimliga, väl avvägda och präglade av måttfullhet.

Vad som framkommit i granskningen om regeringens hantering av uppföljningsansvaret av AP-fondernas verksamhet ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

3.4 AB Svensk Bilprovnings försäljning av 70 besiktningstationer

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A3.4.1*, begärs det att utskottet granskar försäljningen av 70 av AB Svensk Bilprovnings (Bilprovningen) besiktningstationer.

Anmälaren skriver att regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens tillgångar så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och så att – i förekommande fall – de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs.

I anmälan anförs att riksdagen 2009 bemyndigade regeringen att öka, minska eller avveckla statens ägande i Bilprovningen. Vidare anförs att Opus Group har tecknat ett avtal om att köpa 70 besiktningstationer från Bilprovningen för 375 miljoner kronor. Av denna summa lånar Opus Group genom en säljrevers 170 miljoner kronor från Bilprovningen. Dessutom har en företrädesemission ingåtts som innebär att det befintliga aktiekapitalet ska ökas med 50 miljoner kronor. Opus Group har finansierat 170 miljoner kronor genom banklån.

Vidare anförs i anmälan att regeringen har hemlighållit om det fanns andra intressenter och att Opus Groups ägare finns på Cypern. Det senare betyder enligt anmälaren att Opus Group kan bedriva skatteplanering och inte betala skatt i Sverige.

Anmälaren anser att frågan om information och öppenhet om försäljningen av statligt ägda bolag är en demokratifråga. Medborgarna ska så långt det är möjligt ha rätt att granska att rikets förvaltning av de gemensamma tillgångarna sköts på ett effektivt sätt.

I anmälan anförs att utskottet bör granska om regeringen

- berett försäljningen enligt 7 kap. 2 § regeringsformen
- gjort försäljningen enligt sitt uppdrag att aktivt förvalta statens tillgångar
- iakttagit det som anges i budgetlagen om effektivitet och hushållning
- iakttagit en långtgående öppenhet för att den demokratiska kontrollen och ansvarsutkrävande ska fungera.

Underlag för granskningen

Till underlag för granskningen ligger bl.a. två promemorior upprättade inom Finansdepartementet, *bilaga A3.4.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund m.m.

Bilprovningen

Riksdagen beslutade 1963 att allmän periodisk fordonskontroll, säkerhetsinspektion, skulle införas den 1 januari 1965. Inspektionsverksamheten skulle skötas av ett för ändamålet särskilt bildat aktiebolag med staten som huvudägare. Vid sidan av staten skulle olika intresseorganisationer inom fordonsområdet vara ägare. Bolaget bildades 1963 och började med att bygga upp verksamheten inför den allmänna periodiska fordonskontrollen 1965.

Bilprovningen ägdes tidigare med 52 procent av staten. Övriga ägare var olika branschorganisationer. Genom ett nytt aktieägaravtal den 25 januari 2013 har ägarna till Bilprovningen beslutat att dela upp bolaget mellan sig.

Förslag om förändringar av Bilprovningen och fordonsbesiktningen

Riksdagen bemyndigade 1991 regeringen att sälja statens aktier, delar av verksamheter inklusive fast egendom i bl.a. Bilprovningen (prop. 1991/92:69, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92).

En utredare presenterade 1992 ett betänkande: Kontroll i konkurrens (SOU 1992:115). I betänkandet föreslog utredaren att besiktningssmarknaden skulle öppnas för konkurrens från den 1 januari 1994. Våren 1994 godkände riksdagen att fristående, ackrediterade besiktningföretag i konkurrens skulle få utföra kontrollbesiktning av fordon fr.o.m. den 1 januari 1995 (prop. 1993/94:167, bet. 1993/94:TU35, rskr. 1993/94:433). Bilprovningen föreslog dock hösten 1994 att besiktningssverksamheten inte skulle öppnas för konkurrens förrän tidigast den 1 november 1995. Skälet till detta var att det skulle krävas ett omfattande förberedelsearbete i form av bl.a. myndighetsföreskrifter och nya besiktningssrutiner innan den nya ordningen kunde träda i kraft.

Riksdagen beslutade därefter att Bilprovningen skulle få utföra kontrollbesiktningar med ensamrätt till den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:69, bet. 1994/95:TU8, rskr. 1994/95:137). Därmed skulle det skapas tid för regeringen att försäkra sig om att en omreglering av kontrollbesiktningen inte skulle leda till att trafiksäkerheten, miljön eller servicen försämrades eller att kostnaderna ökade. Regeringen överlämnade i december 1995 en skrivelse till riksdagen om organisationen av den periodiska fordonskontrollen (skr. 1995/96:93). Regeringen angav i skrivelsen att Bilprovningens ensamrätt att få utföra kontrollbesiktningar skulle fortsätta att gälla även efter den 1 januari 1996. Regeringen bedömde att ytterligare underlag behövdes när det gäller vissa frågor om bl.a. servicen i glesbygd och en kontroll av produktkvaliteten innan ett förslag till lösning av organisationen av den periodiska fordonskontrollen kunde läggas fram för riksdagen.

Våren 1996 gav regeringen Vägverket i uppdrag att tillsammans med ett antal andra myndigheter ta fram ett system för besiktningens verksamhet i glesbygd. Vägverket föreslog en kombination av åtgärder för att man skulle kunna behålla servicen i besiktningens verksamheten i glesbygd.

I budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1 utg.omr. 22) föreslogs att den gällande ordningen med ensamrätt för vissa organ att utföra kontrollbesiktningar inom fordonsområdet skulle behållas. Trafikutskottet delade i betänkande 1996/97:TU1 regeringens uppfattning att Bilprovningens monopol i fråga om kontrollbesiktningar borde bibehållas. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 1996/97:115).

Efter budgetpropositionen för 1997 har frågan om en omreglering av Bilprovningens verksamhet behandlats i riksdagen vid ett flertal tillfällen. Bland annat avstyrkte trafikutskottet i maj 2007 ett antal motioner om att Bilprovningens monopol på kontrollbesiktningar skulle avskaffas (bet. 2005/06:TU5).

Proposition om omreglering av besiktningens verksamheten

I proposition 2009/10:32 Fordonsbesiktning föreslog regeringen att besiktningens verksamhet som gäller kontroll-, registrerings-, moped- och lämplighetsbesiktning av fordon skulle omregleras så att sådan verksamhet kunde konkurrensutsättas. Behörig myndighet skulle föreskriva bl.a. vad som ska ingå i en besiktning, krav på utrustning vid utförande av besiktning och vilken utbildning och kompetens en besiktningstekniker ska ha. Besiktningens organ som utför besiktningar av fordon ska vara ackrediterade av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac). För att kunna ackrediteras som besiktningens organ måste ett företag utöver tekniska krav också uppfylla vissa krav av annan karaktär, t.ex. krav på oberoende och allmänt gott anseende, föreslog regeringen. Trafikutskottet (2009/10:TU8) tillstyrkte förslagen i propositionen och riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2009/10:161).

Proposition om förändrad ägarstruktur i Bilprovningen

I proposition 2009/10:54 Förändrad ägarstruktur i Aktiebolaget Svensk Bilprovning, m.m., föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att ge Bilprovningen ett nytt uppdrag. Syftet var att göra det möjligt för bolaget att kunna verka på fullt marknadsmässiga villkor på en omreglerad marknad för fordonsbesiktning med oberoende och självständiga organ i konkurrens. I propositionen föreslogs även att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att, om regeringen finner det lämpligt, minska eller öka statens ägande i Bilprovningen.

I propositionen föreslogs också att regeringen skulle bemyndigas att vidta de åtgärder som krävs för att Bilprovningen fr.o.m. den 1 juli 2010 skulle kunna bedriva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad för fordonsbesiktning. Bilprovningens verksamhet hade sedan bolagets bildande 1963 styrts av riksdagsbeslut, aktieägaravtal (även kallat konsortialavtal)

och bolagsordning. Bolaget skulle bedriva sin verksamhet på självkostnadsbasis. För att kunna verka på samma villkor som de konkurrenter som startar verksamhet på en, fr.o.m. den 1 juli 2010, konkurrensutsatt marknad föreslog regeringen att Bilprovningens uppdrag skulle bli att bedriva besiktningsverksamhet på fullt marknadsmässiga villkor. Bolaget ska också kunna bedriva annan verksamhet som är förenlig med den nya lagstiftningen för besiktningsverksamhet.

Under rubriken Ärendet och dess beredning anfördes följande:

Den 28 september 2007 uppdrog Näringsdepartementet till en konsult att utreda hur en omreglering av den svenska marknaden för fordonsbesiktning skulle kunna ske. Konsultrapporten kom att ligga till grund för promemorian *Fordonsbesiktning* (Ds 2009:3).

Den 1 oktober 2009 beslutade regeringen att överlämna propositionen *Fordonsbesiktning* (prop. 2009/10:32) till riksdagen. I propositionen lämnas förslag till de lagändringar som krävs för att besiktningsverksamhet för fordon anpassas till den svenska huvudregeln om öppna system för provning och kontroll, det vill säga att oberoende och självständiga organ i konkurrens utför bedömning av överensstämelse. Rollfördelningen mellan myndighet och utförare tydliggörs genom att vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsföreskrifter (regelgivning och tillsyn) klargörs. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Förslagen i denna proposition är en konsekvens av regeringens förslag i propositionen *Fordonsbesiktning*. Beredningsunderlaget för förslagen i propositionen *Fordonsbesiktning* utgörs av departementspromemorian *Fordonsbesiktning* som innehåller förslag till hur det genom fordonslagen (2002:574) reglerade monolet för utförande av fordonsbesiktningar ska avskaffas. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N/2009/319/TR). Därutöver har i samband med utarbetandet av denna proposition synpunkter inhämtats från Konkurrensverket. Remissyttrandet finns tillgängligt i Näringsdepartementet (dnr N2009/3481/SÄ).

I propositionen anges att promemorian *Fordonsbesiktning* inte berör frågan om ägandet av Bilprovningen.

I propositionen om förändrad ägarstruktur redovisas ett antal av de remissvar som lämnades som svar på promemorian *Fordonsbesiktning* (Ds 2009:3) och som särskilt berör Bilprovningen.

Vid utarbetandet av propositionen om en förändrad ägarstruktur inhämtades synpunkter från Konkurrensverket. Verkets synpunkter överensstämde i huvudsak med dem som framfördes om promemorian *Fordonsbesiktning*, enligt propositionen.

När det gällde frågan om bolagets situation på marknaden gjorde regeringen den bedömningen att de åtgärder som föreslogs i propositionen *Fordonsbesiktning* sammantaget med en väl avvägd ägarstruktur kommer att kunna leda till effektiv konkurrens. Regeringen avsåg att genomföra en bolagsgenomgång som ska ligga till grund för ställningstagandet i fråga om statens ägande i Bilprovningen. Remissvaren på promemorian *Fordonsbesiktning* samt Konkurrensverkets remissvar på denna proposition kommer att beaktas i en sådan bolagsgenomgång, skrev regeringen.

I propositionen anförde regeringen att en förändring av ägandet kan genomföras på flera sätt, varvid regeringen kan komma att överväga olika tillvägagångssätt. Det kan handla om strukturaffärer, samgående, minskning eller ökning av innehavet, delning, nyemission av aktier, utspädning av ägarandelen och avyttring av verksamhet eller tillgångar. Ägarförändringar måste genomföras inom de ramar som följer av aktiebolagslagen, bolagsordningen och aktieägaravtalet. Avsikten är, enligt vad som sägs i propositionen, att hitta det alternativ som vid en samlad bedömning är det affärsmässigt mest genomförbara i ljuset av ambitionen att underlätta en pragmatisk övergång från en monopolmarknad till en fungerande konkurrensutsatt marknad. Mot denna bakgrund begär regeringen ett bemyndigande om att kunna vidta följande åtgärder var för sig eller i kombination (motsvarar förslagspunkterna 2–4 i propositionen):

- minska eller öka ägandet i Svensk Bilprovning
- förvärva aktier eller andra former av andelar i ett eller flera andraföretag som direkt eller indirekt förvärvar aktier i Svensk Bilprovning
- på bolagsstämma i Bilprovningen rösta för att överlåta samtliga eller delar av bolagets tillgångar och skulder.

Vidare föreslogs att regeringen skulle bemyndigas att vid avyttring av aktier, andelar, tillgångar och skulder som ta emot såväl kontanter som aktier och andra former av tillgångar som likvid. Härutöver föreslogs att regeringen ska bemyndigas att avyttra de tillgångar som staten får som likvid om betalningen sker med andra tillgångar än kontanter. Regeringen ville också få riksdagens bemyndigande att kunna vidta de åtgärder som i övrigt behövs för att genomföra de föreslagna transaktionerna.

Vidare angavs i propositionen att det i regeringens fortsatta arbete med ägarfrågan ingår att finna en optimal ägarstruktur i bolaget inför den föreslagna omregleringen av marknaden för fordonsbesiktning. I detta arbete skulle regeringen pröva olika möjligheter för att hitta det alternativ som vid en samlad bedömning bedömdes vara det mest affärsmässigt genomförbara för att underlätta en pragmatisk övergång från en monopolmarknad till en fungerande konkurrensutsatt marknad. Detta arbete måste ske inom de ramar som följer av aktiebolagslagen, bolagsordningen och aktieägaravtalet.

Regeringen avsåg enligt propositionen att rapportera till riksdagen om genomförda åtgärder i den årliga skrivelsen till riksdagen med redogörelse för de statligt ägda företagen. Regeringen avsåg också att redovisa eventuella ägarförändringar i kommande budgetpropositioner. Därtill avsåg regeringen att offentliggöra genomförda ägarförändringar i Regeringskansliets delårsrapporter för de statligt ägda företagen.

Vad gällde ägarfrågan var näringsutskottets uppfattning i betänkande 2009/10:NU10 att det när ett statligt monopol omregleras vanligen saknas skäl för staten att kvarstå som en central aktör på den konkurrensutsatta marknaden. Staten borde således som en naturlig följd av omregleringen,

och såsom föreslås i proposition 2009/10:54, ges möjlighet att ompröva sitt ägande i Bilprovningen. Det förhållandevis öppna mandat regeringen efterfrågar var, enligt utskottet, en förutsättning för att den affärsmässigt mest fördelaktiga lösningen skulle kunna väljas. Utskottet förutsatte att avvecklingen av Bilprovningens dominerande marknadsställning snarast verkställdes. Utskottet instämde även med regeringen i att omregleringen av fordonsbesiktningmarknaden gör det nödvändigt att anpassa Svensk Bilprovningens uppdrag till den nya marknadssituationen. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag och riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2009/10:162).

Aktieägaravtal

I ett aktieägaravtal den 15 juli 2011 mellan svenska staten och minoritetsägarna till Bilprovningen anges bl.a. att parterna hade för avsikt att se till att bolaget under 2011 genomförde en försäljningsprocess av ett antal av bolagets stationer och anläggningar med tillhörande verksamheter. Dessa stationer och anläggningar med tillhörande verksamheter skulle överlåtas till ett antal nybildade dotterbolag till Bilprovningen. Bilprovningen skulle genomföra en kontrollerad auktion och sälja aktierna i dotterbolagen. Försäljningsprocessen skulle drivas på ett sätt som säkerställde att Bilprovningen, och därmed indirekt parterna, tillförsäkrades bästa möjliga villkor och värde vid avyttringen av dotterbolagen.

Redovisning till riksdagen

I regeringens skrivelse 2011/12:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen anförts att regeringen den 14 juli 2011 bemyndigade statsrådet Norman eller den han satte i sitt ställe att underteckna aktieägaravtal med övriga aktieägare i Bilprovningen. Aktieägaravtalet undertecknades den 15 juli 2011. På en extra bolagsstämma den 4 oktober 2011 beslutade man att inleda en process för att sälja delar av bolagets stationsnät. Vidare skriver regeringen att ärendet bereds vidare.

I skrivelse 2012/13:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen anges följande om Bilprovningen:

Regeringen bemyndigade den 14 juli 2011 statsrådet Norman eller den han sätter i sitt ställe att underteckna aktieägaravtal med övriga aktieägare i Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Aktieägaravtalet undertecknades den 15 juli 2011. På extra bolagsstämma den 4 oktober 2011 beslutades att inleda en process för försäljning av delar av bolagets stationsnät. På en extra bolagsstämma den 27 januari 2012 beslutades om ägaravvisning till Aktiebolaget Svensk Bilprovning avseende dess ägande under försäljningsprocessen av delar av stationsnätet samt fastighetsbeståndet. Denna ägaravvisning ersatte den som lämnades på extra bolagsstämma den 4 oktober 2011. I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utgiftsområde 22 s. 54) upprepas att staten tillsammans med övriga ägare i Aktiebolaget Svensk Bilprovning har uppdragit åt bolaget att avyttra delar av bolagets stationsnät. Den 8 juli 2012 meddelade bolaget att avtal tecknats med Opus Group om att sälja

delar av stationsnätet. Försäljningen gällde den nordöstra gruppen som i huvudsak består av stationer i Mälardalen och norra Sverige. Köpskillingen uppgick till cirka 375 miljoner kronor för stationsnätet, som består av personal, besiktningstrustning och hyreskontrakt. Den 5 november 2012 meddelades att affären med Opus Group slutförts. Bilprovningen tillkännagav den 5 november 2012 att avtal tecknats med Söderport Fastigheter gällande försäljning av fastighetsbeståndet. Förvärvet av fastigheterna gjordes till ett underliggande fastighetsvärde om 470 miljoner kronor. Försäljningen omfattade 142 kommersiella fastigheter i hela Sverige som i dag används för fordonsbesiktningens verksamhet. Söderport Fastigheter tillträdde i slutet av december. Processen med att avyttra det sydvästra stationsnätet fortskrider. Ärendet bereds vidare.

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22 s. 46) anges att staten har ingått ett avtal med övriga ägare i Bilprovningen som gör det möjligt för bolaget att förbereda en försäljning av delar av bolagets stationsnät. En viktig utgångspunkt för regeringen är att den föreslagna försäljningsstrukturen ska bidra till en väl fungerande marknad samtidigt som behovet av en god täckning av fordonsbesiktningar i hela landet beaktas. I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 22 s. 54) upprepas samma information.

I regeringens skrivelse 2012 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2011/12:140) anges att Bilprovningens bolagsstämma i januari 2012 beslutade om en försäljning av delar av bolagets stationsnät och fastighetsbestånd. Bilprovningens stationsnät har delats in i tre likvärdiga grupperingar, varav två stationsgrupper erbjuds till försäljning. Genom avregleringen 2010 förlorade Bilprovningen sin status som monopolist. För att möta en förväntat snabbt växande konkurrens hade Bilprovningen därför enligt skrivelsen genomfört omfattande åtgärdsprogram som förbättrade både bolagets effektivitet och servicekvalitet. Detta hade, i kombination med den totalt dominerande position på marknaden som Bilprovningen hade, medfört att intresset från nya aktörer att etablera sig på den svenska marknaden hittills varit mindre än förväntat, en förväntansbild som bl.a. byggde på erfarenheter från andra omreglerade marknader runt om i Europa. Vidare anför regeringen i skrivelsen att en delförsäljning av stationsnätet underlättar och påskyndar framväxten av en väl fungerande marknad för fordonsbesiktning. En god konkurrens gagnar fordonsägarna. Samtidigt bevaras de värden som hittills skapats i bolaget. En målsättning i försäljningsarbetet är att skapa attraktiva grupperingar av stationer för nya aktörer. Indelningen av stationerna har därför resulterat i att var och en av grupperna har fått en stark marknadsposition och goda förutsättningar för att driva verksamheten effektivt. Staten och övriga nuvarande ägare kommer att kvarstå som ägare i den del av Bilprovningen som inte bjuds ut till försäljning.

Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2011

I verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2011 (Fi 2012:5) anförs att Bilprovningens konkurrenters verksamhet en fortfarande utgjorde liten andel av marknaden vid utgången av 2011 trots att marknaden för fordonsbesiktning avreglerades redan vid halvårsskiftet 2010. Den långsamma etableringen av nya aktörer på den svenska marknaden utgjorde grunden för en överenskommelse under 2011 mellan Bilprovningens ägare om att pröva möjligheterna till en försäljning av delar av bolagets stationsnät. Vidare anförs att ägarna till Bilprovningen på stämman i augusti 2011 beslutade att påbörja planeringen för försäljning av delar av Bilprovningens stationsnät. Ett nytt stämmobeslut i januari 2012 innebar att bolagets förslag till försäljningsstruktur accepterades av ägarna och försäljningsprocessen sattes igång. Beslutet togs mot bakgrund av att den svenska marknaden för fordonsbesiktning omreglerats den 1 juli 2010. Försäljningen väntas locka nya aktörer och öka konkurrensen till gagn för kunderna.

Pressmeddelande från Bilprovningen

I ett pressmeddelande den 5 november 2012 skriver Bilprovningen att bolaget den dagen slutförde försäljningen av delar av det nordöstra stationsnätet till Göteborgsföretaget Opus Group. Nätet omfattar verksamheten vid 70 stationer i framför allt Mälardalen och norra Sverige. Vidare anges i pressmeddelandet att Opus Group betalar ca 375 miljoner kronor för stationsnätet, som består av personal, besiktningsutrustning och hyreskontrakt. I affären ingår även kompetensöverföring av processer, rutiner och know-how. Försäljningen inkluderar däremot inte fastigheterna, som säljs separat. Vid sidan av fastigheterna förbereder Bilprovningen även en försäljning av det sydvästra stationsnätet. Det anges också att Opus Group är ett svenskt företag listat på Nasdaq OMX First North Premier. Opus driver besiktningsverksamhet och är en system- och utrustningsleverantör till branschen. Företaget genomför över 13 miljoner fordonsinspektioner årligen i USA och har verksamhet i 50-talet länder.

Interpellation

I en interpellation (2011/12:188) i januari 2012 frågade Leif Pettersson (S) statsrådet Peter Norman bl.a. hur han kommer att agera för att privata monopol på kontrollbesiktning inte ska uppstå och för att de stationer som Bilprovningen ska sälja verkligen säljs till sitt riktiga marknadsvärde.

I kammaren (prot. 2011/12:59) svarade statsrådet Peter Norman bl.a. följande.

Vad gäller risken för privata monopol har grupperingen av stationer för försäljning så långt möjligt avpassats så att den skapar konkurrens på såväl nationell och regional som lokal nivå. Bilprovningens stationsnät delas genom försäljningen upp i tre ungefär lika stora grupper. Möjligheten för en aktör att öka sin marknadsandel styrs bland annat av Konkurrensverkets förvärvsprövning. Staten kommer efter försäljningen att kvarstå som dominerande ägare i den av grupperingarna

som har fortsatt täckning i hela landet. Staten kommer i denna egen-skap att verka för att Bilprovningen genom ett ansvarsfullt agerande behåller sina kunders förtroende.

Den försäljningsmetod som kommer att tillämpas är en öppen auk-tion. Det säkerställer att de intressenter på marknaden som betalar bäst får köpa bolaget. Vi ska inte heller glömma att det vid sidan av staten finns tolv andra ägare i bolaget som har ett tydligt intresse av att vär-det av försäljningen blir så bra som möjligt. Viktigt att notera är att försäljningen sköts av bolaget självt.

Skriftlig fråga

I en skriftlig fråga (2011/12:699) i juli 2012 till statsrådet Peter Norman från Leif Jakobsson (S) anfördes bl.a. att en tredjedel av Bilprovningens 210 besiktningstationer privatiseras och att köparen, börsnoterade Opus Produx, sedan tidigare bedriver bilbesiktningssverksamhet i USA. Vidare anfördes i frågan att Opus kontrolleras via ett s.k. Cypernbolag, ett holding-bolag på Cypern – Fortina Shipping Ltd – som startats enbart i syfte att förvalta aktier i Sverige. Cypern har en lägre bolagsskatt än Sverige. Mot bakgrund av detta frågade Leif Jakobsson statsrådet på vilket sätt han avser att motverka skatteundandragande och skatteflykt efter försäljning av svenska folkets egendom.

I sitt svar anförde statsrådet Peter Norman bl.a. följande.

Leif Jakobsson refererar till medierna där det påstås att det köpande bolaget Opus Group kontrolleras från Cypern. Opus Group är dock börsnoterat med en spridd ägarkrets. Två av de större ägarna i Opus äger sina aktier, tillsammans ca 15 procent av bolaget, via ett cypriskt bolag. Opus Group har sitt säte i Göteborg och är därmed ett svenskt skattesubjekt. Bolaget betalar alltså skatt på sina vinster i Sverige.

Jag vill samtidigt understryka att regeringen alltid ser allvarligt på skatteundandragande och skatteflykt. Regeringen har också vid uppre-pade tillfällen agerat för att stoppa aggressiv skatteplanering, senast vad gäller de så kallade räntesnurrorna. Alla bolag och individer som är verksamma i Sverige ska på lika villkor betala skatt i Sverige.

Gällande ordning

Beredningen av regeringsärenden

I 7 kap. 2 § regeringsformen anges att vid beredningen av regeringsären-den ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myn-digheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt Grundlagberedningen gäller bestämmelsen om beredning inte bara författnings- och budgetärenden och liknande ärenden utan också besvärs- och utnämningsärenden och andra partsärenden (SOU 1972:15 s. 150). Departementschefen framhöll i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 287) att inhämtandet av upplysningar är ett betydelsefullt moment som bör ägnas särskild uppmärksamhet. Att det som ett led i bered-

ningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Departementschefen ville rent allmänt framhålla att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst är regeringen som avgör hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen fick alltså ligga att avgöra sådana frågor som om en utredning ska ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementet fristående utredningsman och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall ska bedrivas (s. 288).

En allmän utgångspunkt för regleringen i regeringsformen har varit att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag (prop. 1973:90 s. 287 f.). I sammanhanget framhölls att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen och innebörden av förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst är regeringen som avgör hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen.

I propositionshandboken (Ds 1997:1 s. 27) framhålls att det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter.

Statens tillgångar

Enligt 9 kap. 8 § första stycket regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. I andra stycket anges att regeringen inte får ta upp lån eller göra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett detta.

Av förarbetena (prop. 1973:90 s. 347) framgår att bestämmelserna i 9 kap. 8 § endast omfattar tillgångar som tillkommer det offentligrättsliga organet staten. Vidare anfördes i propositionen att egendom som tillhör aktiebolag, som helt eller delvis ägs av staten, inte omfattas av bestämmelserna.

Av 9 kap. 9 § regeringsformen framgår att riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det.

I 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) anges att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

I 8 kap. budgetlagen finns bestämmelser om förvärv och överlåtelse av egendom. Bestämmelserna gäller tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Bland annat gäller enligt 8 kap. 4 § andra stycket att reger-

ingen inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt får minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier och andelar.

Enligt 10 kap. 1 § budgetlagen är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över.

Våren 1996 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302). Som huvudprinciper skulle gälla att statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i de uppsatta verksamhetsmålen aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Säljarrevers

Ett villkor vid ett köp av t.ex. en fastighet eller ett företag kan vara att delar av betalningen ska ske genom att köparen får kredit och utfärdar en säljarrevers. I dessa fall fullgör inte köparen sin betalningsskyldighet om han utan giltigt skäl vägrar utfärda reversen. En säljarrevers kan således sägas innebära att säljaren lämnar köparen kredit för en del av köpeskillingen. (Jfr Allmän köprätt, Jan Ramberg och Johnny Herre, 2012, s.122).

Statens ägarpolicy

I Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2012 (skr. 2011/12:140 s. 120) anges att regeringen aktivt ska förvalta statens tillgångar i form av aktierna i de statligt ägda bolagen så att dess långsiktiga värdeutveckling blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl.

Tidigare granskning

Hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10 s. 66). Utskottet erinrade inledningsvis om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen samt pekade på de möjligheter till styrning som bl.a. framgår av aktiebolagslagen. Utskottet pekade också på att flertalet av de bolag regeringen förvaltar särskilt under den senaste 15-årsperioden på grund av avregleringar och marknadsutvecklingen samtidigt hade förändrats från monopolföretag med särskilda uppgifter till företag med större marknadsinriktning. Det torde därvid vara ofrånkomligt att det emellanåt i förvaltningen av ett bolags angelägenheter uppkommer beslutssituationer som fordrar avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål och där det inte framstår som självklart vilket mål som ska prioriteras. I egenskap av företrädare för det statliga ägandet ska regeringen verka i enlighet med de

beslut som fattats av riksdagen om enskilda bolags verksamhet. Regeringen har det politiska ansvaret i fråga om den statliga företagsverksamheten. Från de utgångspunkter som utskottet hade att beakta var det av betydelse att styrningen skedde på ett sätt som skapade möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och granska vilka kontakter som förekommit mellan bolagsledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet när det gäller ägarstyrningen gjordes i medvetande om detta.

Våren 2004 granskade utskottet (bet. 2003/04:KU20 s. 132 f.) beredningen av ett antal propositioner som gällde förvärv och överlåtelse av aktier samt kapitaltillskott till statligt ägda företag. Utskottet framhöll att regeringen inte i något av ärendena hade genomfört en sedvanlig remissbehandling. Som skäl för att det inte genomfördes någon remissbehandling anfördes i propositionerna att frågorna var av sådan karaktär att det inte fanns något behov av att hämta in yttranden och upplysningar. På fråga från utskottet hade Näringsdepartementet utvecklat sina skäl för att inte genomföra remiss på så sätt att om regeringen i riksdagsärenden som innefattar känsliga affärshemliga uppgifter skulle begära in yttranden från enskilda, sammanslutningar och myndigheter innan regeringen beslutade om en proposition skulle detta allvarligt kunna skada bolagets värde och verksamhet. Därutöver anfördes att vid en avvägning av fördelarna med att hämta in yttranden och nackdelarna för bolagets verksamhet kunde slutsatsen dras att risken för skada i samband med ett remissförfarande klart översteg de fördelar som ett remissförfarande kunde innebära. Utskottet konstaterade att det i de aktuella ärendena således hade förekommit uppgifter som regeringen av hänsyn till sekretess inte har ansett sig kunna offentliggöra. Vidare anförde utskottet att i bl.a. sådana fall kunde regeringens roll som ägare och förvaltare av statliga företag vara svår att förena med regeringens roll som den som ansvarar för och lämnar förslag till riksdagen. Därvid måste man enligt utskottet göra en avvägning mellan å ena sidan intresset av att inte skada statens förmögenhetsinnehav och å andra sidan intresset av att en så fullständig bakgrundsinformation som möjligt gavs i den proposition som överlämnades till riksdagen.

Våren 2007 granskades regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2006/07:KU20 s. 225 f.). Under rubriken Gällande bestämmelser redovisades att konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Hur statliga bolag sköter sina angelägenheter faller utanför utskottets granskningsområde. I sitt ställningstagande utgick utskottet från att regeringen vid ägarstyrningen av de statliga bolagen iakttar vad riksdagen har bestämt för bolaget.

Våren 2008 granskade utskottet (bet. 2007/08:KU20 s.129 f.) regeringens beredning av ärenden om försäljning av statliga bolag. Utskottet anförde att de stora värden som statligt ägda företag betingar ställer stora krav på en ansvarsfull hantering av frågorna kring försäljningen av sådana företag. I en ansvarsfull hantering ingår att förberedelsearbetet är gediget och tillräckligt. Beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen innebar dock inte enligt utskottet att det inför alla regeringsbeslut krävs att upplysningar ska hämtas in från myndigheter, organisationer och enskilda utan att detta ska ske i den mån det är behövt. Praxis har länge varit att frågor om försäljning av statligt ägda företag inte blivit föremål för remissbehandling. Skälen för detta var, som redovisats av regeringen under utskottets granskning våren 2004 (bet. 2003/04:KU20), att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att en proposition innehåller så fullständig bakgrundsinformation som möjligt och å andra sidan intresset av att inte skada statens förmögenhetsinnehav och det krav på affärsmässighet som finns i budgetlagen. Utskottet ville dock understryka vikten av att det finns en strävan att utnyttja den möjlighet att inhämta uppgifter från myndigheter, organisationer och enskilda som ändå kan finnas.

Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.) granskade utskottet beredningskravet för regeringsärenden. Granskningen var inriktad på Regeringskansliets rutiner i fråga om att inhämta yttranden och upplysningar i enlighet med beredningskravet i regeringsformen. Inledningsvis ville utskottet erinra om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs skulle enligt utskottet tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde enligt utskottet också erinras om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i regeringsformen inhämtas i den mån det är behövt. Vidare borde även erinras om att det inte i regeringsformen föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske. Granskningen gav vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierade stort mellan olika ärendetyper. Att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierar mellan olika ärendetyper var enligt utskottets uppfattning naturligt med hänsyn till ärendenas skiftande karaktär och var även förenligt med regeringsformens bestämmelser. I svaren från Regeringskansliet vid granskningen anfördes bl.a. att ärendet som regel väcks genom framställan från en myndighet och att myndigheten som regel har inhämtat upplysningar från andra berörda myndigheter och kommuner. Detta redovisas i sådana fall i framställningen.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 22 januari 2013 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 12 februari 2013 en svarspromemoria utarbetad vid Finansdepartementet (bilaga A3.4.2). Som bilagor till svarspromemorian finns kopior av protokoll vid regeringssammanträdet den 14 juli 2011 och aktieägaravtal mellan svenska staten och minoritetsägarna i Bilprovningen.

Av svarspromemorian framgår att statsrådet Peter Norman i regeringsbeslutet den 14 juli 2011 gavs bemyndigande att ingå ett aktieägaravtal i syfte att skapa förutsättningar för en delförsäljning av stationsnätet i Bilprovningen. Beslutet fattades efter att regeringen fått riksdagens bemyndigande att på en bolagsstämma i Bilprovningen rösta för att överlåta samtliga eller delar bolagets tillgångar och skulder.

Vad gäller beredningen av förslaget i proposition 2009/10:54 Förändrad ägarstruktur i Aktiebolaget Svensk Bilprovning m.m. om att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att på en bolagsstämma i Bilprovningen rösta för att överlåta samtliga eller delar av bolagets tillgångar och skulder (förslagspunkt 4) anförs i promemorian att det aktuella förslaget var en följd av förslagen i proposition 2009/10:32 Fordonsbesiktning. I propositionen föreslogs bl.a. att monopolen för fordonsbesiktningar skulle avskaffas. Beredningsunderlaget för den senare propositionen utgjordes av departementspromemorian Fordonsbesiktning (Ds 2009:3), som remissbehandlades. I samband med denna remittering anförde Konkurrensverket bl.a. att ett stort antal av Bilprovningens besiktningstationer borde säljas för att skapa en marknad med många aktörer. Därutöver nämns i svarspromemorian att vid utarbetandet av proposition 2009/10:54 har synpunkter inhämtats från Konkurrensverket.

I svarspromemorian anförs vidare att regeringens beslut den 14 juli 2011 att bemyndiga statsrådet Peter Norman eller den han sätter i sitt ställe att underteckna avtal med övriga aktieägare i Bilprovningen bereddes med berörda enheter på Näringsdepartementet och Finansdepartementet samt med samordningskanslierna i Statsrådsberedningen.

Vidare anförs att Bilprovningens ägare genom aktieägaravtalet den 15 juli 2011 kom överens om att tillsätta en ägargrupp bestående av två representanter för minoriteten och två för staten. Vid en extra bolagsstämma den 4 oktober 2011 lämnades en ägaranvisning om bolagets agerande under den kommande försäljningsprocessen. Enligt ägaranvisningen skulle bolaget bl.a. befullmäktiga den tillsatta ägargruppen att fatta sådana beslut och vidta sådana åtgärder som ägargruppen ansåg vara erforderliga eller önskvärda vid genomförandet av försäljningsprocessen. Ett genomförande av besluten om försäljningsprocessen krävde dock styrelsens godkännande. Genom deltagandet i ägargruppen har Regeringskansliet varit involverat i och informerat om försäljningsprocessen. I försäljningsprocessen inkom slutbud från tre intressenter och Regeringskansliet fick information om dessa bud.

I svarspromemorian anges vidare att Regeringskansliet har medverkat till att Bilprovningen har genomfört försäljningen på ett affärsmässigt sätt genom beslut om ägaranvisningar till bolaget vid extra bolagsstämmor den 4 oktober 2011 och den 27 januari 2012. Bolaget instruerades då att genomföra försäljningsprocessen på ett sätt som skapade förutsättningar för att högsta möjliga värde uppnåddes samt att bolagets och ägarnas krav på marknadsmässighet tillgodosågs. Genom aktieägaravtalet den 15 juli 2011 kom ägarna överens om att försäljningsprocessen skulle bedrivas på ett sätt som säkerställde att bolaget, och därmed indirekt ägarna, tillförsäkrades bästa möjliga villkor och värde vid avyttringen. Statens aktieinnehav i Bilprovningen har därmed förvaltats i enlighet med 1 kap. 3 § budgetlagen och statens ägarpolicy.

Vidare anförs i svarspromemorian att ägarna genom aktieägaravtalet den 15 juli 2011 kom överens om att bolaget under försäljningsprocessen, och under en övergångsperiod därefter, skulle bedriva verksamheten på ett sätt som skapade förutsättningar för att en väl fungerande fordonsbesiktningmarknad skulle kunna etableras, samtidigt som bolagets och ägarnas krav på marknadsmässighet tillgodosågs. För att uppnå dessa syften ingick ägarna även avtal om hur stationer och anläggningar med tillhörande verksamheter skulle delas upp i ett antal nybildade dotterbolag till Bilprovningen. Dessa överenskommelser införlivades i ägaranvisningen den 4 oktober 2011. Bilprovningen tog därefter under hösten 2011 fram ett förslag till uppdelning av besiktningverksamheten, som bolaget bedömde uppfyllde ägarnas krav. Bolaget föreslog att stationsnätet skulle delas upp i tre ungefär lika stora klusterbolag. Förslaget antogs av ägarna vid en extra bolagsstämma den 27 januari 2012.

I svarspromemorian anförs också att Transportstyrelsen såväl i lag som i förordning har getts en viktig roll i fråga om att utifrån olika perspektiv följa besiktningmarknadens utveckling. Enligt 5 kap. 3 a § fordonslagen (2005:574) ska Transportstyrelsen kontrollera att besiktningverksamheten fungerar väl med avseende på trafiksäkerhet, teknikutveckling och tillgänglighet. Transportstyrelsen har vidare, enligt förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten ska särskilt ansvara för frågor om villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor. Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden i fråga om konkurrensen på besiktningmarknaden. I de senaste årens regleringsbrev har Transportstyrelsen getts i uppdrag att särskilt fokusera på marknadsövervakning. Enligt regleringsbrevet för 2012 skulle Transportstyrelsen särskilt fokusera sina insatser avseende marknadsövervakning samt regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning på att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom sitt ansvarsområde. En likalydande skrivning finns i regleringsbrevet för 2013. Med början den 15 december 2011 har Transportstyrelsen regelbundet lämnat skriftliga redovisningar till Regeringskansliet om fordonsbesikt-

ningsmarknadens utveckling. Dessutom har myndigheten publicerat rapporten Fordonsbesiktningsverksamheten 2011 som behandlar bl.a. faktorer som konkurrensvillkor och prisutveckling. Av de nämnda redovisningarna och underlagen framgår sammanfattningsvis att det vid ingången av 2012 hade tillkommit fem nya besiktningsaktörer samt att det i oktober 2012 förekom konkurrens i tolv län. Transportstyrelsen har gjort bedömningen att aktörerna tillhandahåller besiktningar av likvärdig kvalitet.

Som svar på frågan om vilka kommentarer som föranleds av det som anges i anmälan om att Opus Group finansierat ca 170 miljoner kronor av köpeskillingen genom en säljarrevers från Bilprovningen anförts i promemorian att finansiering genom säljarrevers ofta förekommer vid företagstransaktioner. En säljarrevers storlek och övriga villkor påverkar värdet av ett bud och ingår därför i säljarnas totala bedömning av budets värde. Samtliga slutbud i den aktuella försäljningsprocessen var villkorade av att det skulle finnas en möjlighet att lämna en säljarrevers för en del av köpeskillingen. Endast om staten och de övriga ägarna hade accepterat ett icke marknadsmässigt bud hade mottagandet av säljarreversen kunnat anses påverka konkurrensen på marknaden.

Vad gäller regeringens information till riksdagen om försäljningen av de aktuella besiktningsstationerna anförts i svarspromemorian att regeringen i budgetpropositionen för 2013 har informerat riksdagen om att Bilprovningen getts i uppdrag att avyttra delar av sitt stationsnät. Förvärvet slutfördes den 5 november 2012. Ytterligare information om försäljningen kommer att lämnas till riksdagen under våren 2013 i regeringens skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen och regeringens skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande.

Avslutningsvis anförts i svarspromemorian att ägarna till Bilprovningen genom ett nytt aktieägaravtal som ingicks den 25 januari 2013 har beslutat att dela upp bolaget mellan sig och därigenom separera ägandet av de två resterande stationsnäten. Uppdelningen syftar till att skapa en väl fungerande besiktningsmarknad med god konkurrens.

Utskottet begärde i en skrivelse till Regeringskansliet den 19 februari 2013 svar på några ytterligare frågor.

Den 12 mars 2013 överlämnade Regeringskansliet en svarspromemoria från Finansdepartementet till utskottet (bilaga A3.4.3).

I svarspromemorian anförts att när Regeringskansliet förbereder en försäljning av statligt ägda bolag görs en utvärdering av inhämtade anbud och anbudsgivare. Detta följer av budgetlagens bestämmelser om att försäljning av statens egendom ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot detta. Enligt förarbetena till budgetlagen ska inte ovidkommande hänsyn tas vid transaktionen (prop. 2010/11:40 s. 153). I det aktuella fallet har AB Svensk Bilprovning, och således inte staten, sålt det dotterbolag som ägde de angivna stationerna. Av det aktieägaravtal som staten och minoritetsägarna ingick den 15 juli 2011 framgår att försäljningsprocessen ska drivas på ett sätt som säkerställer att bolaget och därmed

indirekt parterna tillförsäkras bästa möjliga villkor och värde vid avyttringen av dotterbolag. Ägargruppen gjorde mot denna bakgrund en lämplighetsbedömning av intressenterna vid försäljningen av dotterbolaget.

Vidare anges i svarspromemorian att det saknas statistik över hur stor andel av köpeskillingen som säljarreverser brukar avse. Förekomsten av säljarrevers och villkoren för denna påverkar bedömningen av köpeskillingen.

Som svar på frågan om vilka överväganden som låg till grund för bedömningen att synpunkter och upplysningar i den aktuella delen av propositionen endast behövdes inhämtas från Konkurrensverket hänvisas till propositionen Fordonsbesiktning (prop. 2009/10:32 s. 34) där det framhålls att omregleringen av besiktningmarknaden kunde förväntas leda till bättre service till rimliga priser genom en väl fungerande konkurrens. Konkurrensverket hade föreslagit i sitt remissvar över den utredning som låg till grund för propositionen att ett stort antal av Bilprovningens stationer skulle säljas för att skapa en marknad med ett stort antal aktörer. Det ansågs därför lämpligt att i samband med framtagandet av förslaget om en förändrad ägarstruktur i Bilprovningen inhämta Konkurrensverkets synpunkter på förslaget. Mot bakgrund av bl.a. den omfattande remittering som föregått förslaget om omreglering ansågs ytterligare remittering inte vara nödvändig.

Vidare anförs i svarspromemorian att det bedömdes finnas behov av att informera riksdagen om strukturförändringen innan den genomfördes. Information lämnades därför i regeringens skrivelse Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2011/12:75) och i skrivelsen 2012 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2011/12:140).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att det anges i aktieägaravtalet den 15 juli 2011 mellan staten och de övriga aktieägarna i Bilprovningen att Bilprovningen skulle sälja aktierna i de nybildade dotterbolag som övertagit de aktuella besiktningstationerna på en kontrollerad auktion och att försäljningsprocessen skulle drivas på ett sätt som säkerställde att Bilprovningen tillförsäkrades bästa möjliga villkor och värde vid avyttringen. I svaren till utskottet från Regeringskansliet anges bl.a. att Bilprovningen instruerats att genomföra försäljningsprocessen på ett sätt som skapade förutsättningar för att högsta möjliga värde skulle uppnås samt att bolagets och ägarnas krav på marknadsmässighet skulle tillgodoses. Mot den bakgrunden kan utskottet konstatera att regeringen har medverkat till att Bilprovningen skulle sälja de 70 besiktningstationerna på ett affärsmässigt sätt.

Av utredningen framgår att förslaget i proposition 2009/10:54 Förändrad ägarstruktur i Aktiebolaget Svensk Bilprovning, m.m. om att regeringen skulle bemyndigas att på en bolagsstämma i Bilprovningen rösta för att

överlåta samtliga eller delar av bolagets tillgångar och skulder var en följd av förslagen i proposition 2009/10:32 Fordonsbesiktning. Beredningsunderlaget för den senare propositionen utgjordes av departementspromemorian Fordonsbesiktning (Ds 2009:3), som hade remissbehandlats. Vid utarbetandet av propositionen om förändrad ägarstruktur inhämtades yttrande endast från Konkurrensverket. I svaren från Regeringskansliet uppges att mot bakgrund av bl.a. den omfattande remittering som föregick propositionen om omreglering ansågs ytterligare remittering inte vara nödvändig.

Utskottet anser att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen måste tillmätas stor vikt. Utskottet finner dock inte anledning att anse att regeringen i detta fall inte har uppfyllt beredningskravet.

I övrigt ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Utrikesministerns agerande med anledning av Kronofogdemyndighetens ärende om verkställighetsåtgärd mot utländsk egendom i Sverige

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A4.1.1*, till konstitutionsutskottet begärs det att utskottet ska granska om ett agerande av utrikesministern är förenligt med det s.k. förbudet mot ministerstyre. Anmälaren anför bl.a. att en närmare angiven fastighet efter rättslig prövning är föremål för verkställighetsåtgärder av Kronofogdemyndigheten. Då fastigheten påstås röra en annan stat (Ryska federationen) har myndigheten enligt 10 kap. 13 § regeringsformen underrättat Utrikesdepartementet. Omfattande brevväxling har förekommit mellan Utrikesdepartementet och myndigheten i ärendet. Detta har, anför anmälaren, lett till att den privatperson som är part i ärendet hos Kronofogdemyndigheten uppfattar att departementet försöker styra myndighetens agerande i det enskilda fallet. Till anmälan har fogats en kopia av ett brev från utrikesministern till Kronofogdemyndigheten daterat den 26 juli 2012, *bilaga A4.1.2*.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som har upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.1.3–4*.

Utredning i ärendet

Regeringsformen om förvaltningsmyndigheternas lydnessplikt och om förbudet mot ministerstyre

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myn-

digheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Regeringsformen om statliga myndigheters underrättelseskyldighet

Chefen för det departement som har hand om utrikesärendena ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet; det föreskrivs i 10 kap. 13 § regeringsformen. (Bestämmelsen fanns tidigare i 10 kap. 8 § regeringsformen).

Holmberg m.fl. pekar (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 511 f. med hänv.) på att underrättelse ska lämnas när en fråga ”uppkommer”, alltså innan myndigheten tar ställning. Grundlagberedningen yttrade att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut utan att underrättelse ska lämnas i så god tid att utrikesministern hinner få en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse. När det gällde frågan om bestämmelsen hörde hemma i grundlag uttalade Grundlagberedningen att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens och att grundlagen borde, som ett moment i befästandet av parlamentarismen, ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse.

Departementschefen framhöll i den delen, med anledning av ett remissyttrande där det hade ifrågasatts om bestämmelsen borde placeras i grundlag, att grundlagen borde ge garantier för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna (prop. 1973:90 s. 371). Av väsentlig betydelse var, enligt departementschefen, att det slogs fast att utrikesledningen ska hållas informerad om alla kontakter av utrikespolitisk betydelse som svenska myndigheter håller med utländska eller internationella organ.

Vad gäller underrättelseplikens omfattning uttalade Grundlagberedningen Holmberg m.fl. pekar (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 511 f. med hänv.) att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utri-

kespolitisk betydelse och att en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket.

Vissa andra uttalanden om 10 kap. 13 § regeringsformen

Frågan om förhållandet mellan bestämmelsen om underrättseskyldighet och bestämmelserna om domstolarnas och myndigheternas självständiga ställning vid rättstillämpning och myndighetsutövning mot enskilda (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen, tidigare 11 kap. 2 och 7 §§) berördes inte i förarbetena.

Lagrådet har dock gjort ett uttalande i ett annat lagstiftningsärende, som gällde en ny lag om internationell rättslig hjälp i brottmål (prop. 1999/2000: 61). Genom den nya lagen infördes regler som innebar att utrymmet ökade för direktkontakter om rättslig hjälp i brottmål mellan svenska åklagare och domstolar å ena sidan och utländska myndigheter å andra sidan. Lagrådet framhöll i det sammanhanget bl.a. följande.

Även om direktkontakter i första hand skall ske inom EU är det inte helt okomplicerat med ett sådant samarbete på åklagar- och domstolsplanet i stället för på regeringsnivå. Det kan uppkomma fall där utrikespolitiska skäl kan tala emot att svenska myndigheter bistår myndigheter i en annan stat, även inom EU. Visserligen är svenska åklagare och domstolar enligt 10 kap. 8 § regeringsformen skyldiga att underrätta chefen för Utrikesdepartementet när fråga, som är av betydelse för förhållandet till annan stat, uppkommer hos åklagaren eller domstolen. Syftet med bestämmelsen är att utrikesministern skall få tillfälle att orientera om sakens utrikespolitiska betydelse (Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna s. 360). Hur denna bestämmelse förhåller sig till de i 11 kap. 2 och 7 §§ givna föreskrifterna om myndigheternas självständighet i sin verksamhet synes något oklart. I varje fall kan regeringen inte utan direkt lagstöd ingripa i ett enskilt fall och besluta i detta.

Nämnas kan även att när ett s.k. rakt skaderekvisit infördes i bestämmelsen om utrikessekretess 1995, avstod regeringen från att gå vidare med ett förslag av Utredningen om utrikessekretessen i betänkandet Utrikessekretessen (SOU 1994:49). Förslaget innebar att ett genomgående rakt skaderekvisit i den då gällande sekretesslagen skulle förenas med en bestämmelse om att Utrikesdepartementet skulle pröva framställningar om att få ta del av handlingar som förvaras inom utrikesrepresentationen, om handlingen innehåller uppgifter som kan antas vara omfattade av utrikessekretess. I propositionen lyfte regeringen i stället fram bestämmelsen i dåvarande 10 kap. 8 § regeringsformen (prop. 1994/95:112 s. 33), och uttalade bl.a. följande.

Genom denna underrättseskyldighet kan Utrikesdepartementets bedömning vägas in när domstolar och förvaltningsmyndigheter har att avgöra en fråga om utrikessekretess. Att Utrikesdepartementet på detta sätt lämnar sin bedömning kan inte anses stå i strid med föreskrifterna i 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen om domstolarnas och förvaltningsmyndigheters självständighet.

Konstitutionsutskottet uttalade följande i sitt betänkande (bet. 1994/95:KU18 s. 19).

Utrikesutskottet har framhållit betydelsen av att ökad uppmärksamhet fästs vid hur sekretessreglerna tillämpas. Konstitutionsutskottet vill med anledning härav peka på bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen som innebär att chefen för Utrikesdepartementet skall hållas underordnad när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Som regeringen anför kan genom denna underrättelseskyldighet Utrikesdepartementets bedömning vägas in när domstolar och förvaltningsmyndigheter har att avgöra en fråga om utrikessekretess. Konstitutionsutskottet delar regeringens uppfattning att det inte kan anses stå i strid med föreskrifterna i 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet att Utrikesdepartementet på detta sätt lämnar sin bedömning. Som regeringen anför föreskriver grundlagsbestämmelserna att ingen myndighet får bestämma hur domstol i det enskilda fallet skall döma eller förvaltningsmyndighet i visst fall skall besluta, men det hindrar inte att en domstol eller förvaltningsmyndighet inhämtar synpunkter från en annan myndighet som underlag för sitt beslutsfattande.

Konstitutionsutskottet instämmer därför i vad regeringen anför om betydelsen av att domstolar och myndigheter uppmärksammar sin skyldighet att underrätta Utrikesdepartementet och att departementets bedömning utan onödigt dröjsmål tillställs den myndighet eller domstol som lämnat underrättelsen.

Två exempel ur praxis

I praxis finns exempel på att myndigheter och domstolar har lämnat underrättelse till chefen för Utrikesdepartementet med hänvisning till 10 kap. 13 § regeringsformen.

Av rättsfallet RÅ 1998 ref. 42 framgår att innan Justitiekanslern fattade beslut i ärendet om utlämnande av ett exemplar av den s.k. scientologibibeln underrättade han, med hänvisning till dåvarande 10 kap. 8 § regeringsformen, chefen för Utrikesdepartementet om att det hos Justitiekanslern fanns en handling som motsvarade den som berördes av sekretess enligt regeringens beslut den 16 oktober 1997 m.m. Inom Utrikesdepartementet upprättades den 27 oktober 1997 en promemoria med anledning av Justitiekanslerns skrivelse. Av promemorian framgick, enligt referatet, bl.a. följande.

USA hävdade att ett utlämnande av en kopia med stöd av de svenska bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar innebar ett oskäligt inkräktande på scientologernas legitima intressen och att de bestämmelser som tillät detta står i strid med Sveriges åtaganden på immaterialrättsområdet genom Bernkonventionen och TRIPS-avtalet (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights). USA hävdade att materialet var upphovsrättsskyddat och att Sverige genom att lämna ut det skulle bryta mot sina förpliktelser enligt konventionen och avtalet. I april 1997 placerades Sverige på USTR:s (US Trade Representative) speciella bevakningslista (Special 301) med anledning av att man inte ansåg att Sverige uppfyllde sina åtaganden på det immaterialrättsliga området. Bakgrunden till placeringen var främst en helt annan fråga, men utlämnandet av upphovsrättsskyddat material från Regerings-

kansliet och riksdagen omnämndes som en bidragande orsak. USA hade också inlett ett konsultationsförfarande inom ramen för WTO:s tvistlösningsförfarande med hänvisning till bristen på civil- search-förfarande och amerikanska företrädare hade informellt uppgett att man övervägde att inleda ett sådant förfarande även när det gällde frågan om utlämnande av upphovsrättsligt skyddat material. Vid TRIPs-förhandlingar i Genève den 18 september 1997 uppgavs att USA avvaktade regeringens beslut i sekretessfrågan och att man hoppades att saken i och med det skulle vara ur världen.

I ett mål om utfående av allmänna handlingar (NJA 1998 C 44) underrättade Högsta domstolen i enlighet med dåvarande 10 kap. 8 § regeringsformen chefen för Utrikesdepartementet om att en fråga av betydelse för förhållande till en annan stat hade uppkommit, varefter företrädare för departementet lämnade en redogörelse för departementets bedömning för domstolen. Av en tjänsteanteckning i akten (Ö 1632/98, aktbil. 3) framgår att föredragande revisionssekreterare sammanträffat med arkivchefen på Utrikesdepartementet ”varvid denne muntligen dels redogjort för utrikesministerns bedömning av ärendet, dels uppgivit att utrikesministern anser att hovrätten gjort en korrekt avvägning vid sin prövning”.

Tidigare granskningar

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om uttalandet varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig angående statsråds rätt att göra uttalanden och framhållit att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet yttrat att avsikten med ett uttalande samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Detta framhöll utskottet exempelvis vid 2003

års granskning av statsrådet Jan O. Karlsson som i ett uttalande hade ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning när det gällde inhysning av asylsökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

I en granskning våren 2010 (bet. 2009/10:KU20 s. 150 f.) konstaterades inledningsvis att som utskottet uttalat tidigare har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen, måste dock viss återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap, måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i dåvarande 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter.

Den då aktuella granskningen visade, enligt utskottet, att Cristina Husmark Pehrsson sommaren 2008, sedan Försäkringskassans brev om de nya reglerna i lagen om allmän försäkring uppmärksammats i olika massmedier, uttalat sig i frågan i Sveriges Radio – Ekot, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet. I intervjuer hade Cristina Husmark Pehrsson tryckt på uttalanden i den proposition som föregick lagstiftningen och även uttalat att hon påpekat för Försäkringskassans ledning att brevet som Försäkringskassan sänt till berörda personer innehåller en olycklig och felaktig formulering. Cristina Husmark Pehrsson hade enligt utskottet uppenbarligen gjort dessa uttalanden i sin egenskap av statsråd med ansvar för de aktuella frågorna. I sina uttalanden hade Cristina Husmark Pehrsson, som hade anförts i en promemoria från Regeringskansliet, framhållit att en förändring hade gjorts i propositionen En reformerad sjukskrivningsprocess (prop. 2007/08:136) jämfört med vad som föreslagits i den remitterade promemorian Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning (Ds 2008:4) på det sättet att det i propositionen inte angavs något om att sjukdomen måste vara av livshotande karaktär. Det kunde enligt utskottets mening inte anses som ett avsteg från reglerna i dåvarande 11 kap. 7 § regeringsformen att, på det sätt som statsrådet här gjort, rikta uppmärksamhet mot ett förhållande som på detta sätt har gjort att ett motivuttalande blivit överspelat som tolkningsfaktum. Mot den bakgrunden kunde inte heller allmänt hållna uttalanden om en olycklig eller felaktig formulering i ett brev anses ägnade att otillbörligt påverka myndigheten.

När det gäller myndigheters underrättelseskyldighet enligt 10 kap. 13 § regeringsformen pekade utskottet hösten 2009 på att underrättelse, enligt Grundlagberedningen, ska lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens politiska betydelse (bet. 2009/10:KU10 s. 115).

Kort om bakgrunden till ärendet hos Kronofogdemyndigheten och Högsta domstolens avgörande den 1 juli 2011

Sedan en tysk affärsman påkallat skiljeförfarande med anledning av en tvist som uppkommit mellan honom och Ryska federationen, meddelades skiljedom 1998. Ryska federationen väckte klandertalan vid Stockholms tingsrätt avseende skiljedoms giltighet; 2002 lämnade tingsrätten Ryska federationens talan utan bifall och förpliktade Ryska federationen att ersätta den tyske affärsmannens rättegångskostnad. Den tyske affärsmannen ansökte i februari 2003 om verkställighet av tingsrättens dom hos Kronofogdemyndigheten. Det är denna verkställighet som prövades av Högsta domstolens beslut den 1 juli 2011. (Därutöver finns ärenden om verkställighet även för kostnader som Ryska federationen i senare mål har förpliktats att betala den tyske affärsmannen.)

Högsta domstolen (HD) har i ett beslut den 1 juli 2011 funnit att det inte föreligger hinder mot verkställighet av tingsrättens beslut om förpliktande för Ryska federationen att utge ersättning för den tyske affärsmannens rättegångskostnad i fastigheten Lidingö Kostern 5 och i sådana fordringar på hyra som är hänförliga till fastigheten. (HD:s beslut finns i *bilaga A4.1.5.*)

När det gällde fastigheten anförde HD (p. 23) att det fick anses klarlagt att denna inte till betydande del användes för Ryska federationens officiella verksamhet. Ändamålet har enligt HD inte heller i övrigt varit av tillräckligt kvalificerad natur för att freda fastigheten mot utmätning i förevarande verkställighetsärende.

Vidare anförde HD (p. 24) att en fordran på hyra är en tillgång som uppstått genom en handling som till sin natur är privaträttslig, och den är typiskt sett egendom av kommersiell natur. Det förhållandet att hyran endast är avsedd att täcka eller bidra till kostnaderna för förvaltningen av fastigheten saknar i sig betydelse, enligt HD.

Avgörandet har refererats i *Nytt Juridiskt Arkiv* (NJA 2011 s. 475). Referatrubriken lyder: "En främmande stat har inte ansetts kunna återropa immunitet mot verkställighet av en dom i fast egendom tillhörande den staten, eftersom fastigheten inte till betydande del användes för statens officiella verksamhet och ändamålet med innehavet inte heller i övrigt varit av tillräckligt kvalificerad natur för att freda fastigheten mot utmätning."

HD:s avgörande kommenterades i en artikel i *Juridisk Tidskrift* hösten 2012 (JT 2011-12 nr 4, s. 800 f.) av Pål Wränge, professor och universitetslektor i folkrätt, juridiska fakulteten, Stockholms universitet. Wränge anser (s. 817) att avgörandet bekräftar bilden att svensk rättspraxis nu ligger i linje med den tendens som rått i många andra västländer under årtionden. Wränge anför att avgörandet t.o.m. för HD till den internationella frontlinjen genom att utgöra ett av få fall om verkställighet i fastigheter samt att beslutet därför är ett viktigt bidrag till den internationella rättsutvecklingen.

Kontakter mellan Kronofogdemyndigheten och UD om verkställighet i fastigheten Lidingö Kostern 5

Den första kontakten med anledning av ärenden hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet i egendom som tillhör Ryska federationen togs, såvitt känt, den 14 februari 2003. Då kontaktades Utrikesdepartementet (UD) per telefon av Kronofogdemyndigheten (KFM) med anledning av att KFM övervägde att sända en underrättelse till Ryska federationen (ambassaden i Stockholm) om att verkställighet hade begärts. KFM bekräftade på förfrågan att detta kunde ses som en underrättelse enligt 10 kap. 8 § regeringsformen. Vid telefonsamtalet underrättades KFM om att Regeringskansliet (UD) inte får bestämma hur KFM i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör tillämpning av lag. Möjligtvis skulle departementet dock kunna ge sin bild av det allmänna rättsläget i fall av det aktuella slaget.

Den 11 mars 2003 tillskrivs KFM av ett departementsråd på UD med hänvisning till att KFM kontaktat Regeringskansliet (UD) med två frågor. I brevet uttalas, omedelbart efter presentationen av de två frågeställningarna, att Regeringskansliet (UD) inte får bestämma hur KFM i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör tillämpning av lag. Därefter uppges att departementet dock kan ge sin bild av det allmänna rättsläget i frågorna, varefter vissa uttalanden görs. (Brevet finns i *bilaga A4.1.6.*)

Av senare skriftväxling mellan UD och KFM framgår att Ryska federationen i en note till UD av den 8 oktober 2003 anfört att samtlig rysk statlig egendom i Sverige används för behov av Ryska federationens beskickningar och därmed är skyddad mot verkställighet enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

Nästa kända kontakt mellan KFM och UD tas av KFM genom ett brev till UD daterat den 9 juli 2004. KFM ber där att få återkomma med ett spørsmål med anledning av det pågående utskömningsmålet mellan den tyske affärsmannen och Ryska federationen. Brevet avslutas med att KFM mot bakgrund av vad som redovisats och med hänvisning till innehållet i 10 kap. 8 § regeringsformen begär att orienteras om sakens utrikespolitiska sida.

I sitt brev till KFM med anledning av den nämnda begäran skriver UD, rättschefen, den 1 september 2004, att det följer av 11 kap. 7 § regeringsformen att UD inte får bestämma hur KFM i ett särskilt fall ska besluta i ärende som rör tillämpning av lag. UD kan dock mot bakgrund av 10 kap. 8 § regeringsformen orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida och som ett led i detta ge sin syn på sakens folkrättsliga aspekter. Därefter uttalas att enligt UD:s bedömning skulle Sveriges relationer med Ryska federationen påverkas om verkställighetsåtgärder vidtogs mot rysk statlig egendom i Sverige och att det därför är viktigt att om ett sådant beslut skulle fattas det också är folkrättsligt korrekt. (Brevet finns i *bilaga A4.1.7.*)

I en note daterad den 23 december 2004 riktar Ryska federationens ambassad UD:s uppmärksamhet på det faktum att ett bostadshus på Kostervägen på Lidingö är privatesidens för ambassadens och handelsrepresentationens diplomater och administrativ-teknisk personal samt att det i enlighet med Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av 1961 åtnjuter diplomatisk immunitet. Notan översändes till KFM den 14 januari 2005.

Den 24 januari 2008 återkommer KFM till UD angående eventuella verkställighetsåtgärder mot Ryska federationen i en fordran som utgörs av ett beslut på bolagsstämma om aktieutdelning. Med hänvisning till 10 kap. 8 § regeringsformen begärde KFM att bli orienterad om sakens utrikespolitiska sida.

UD, rättschefen, besvarar KFM:s brev den 28 januari 2008. Inledningsvis gör UD ett uttalande om följden av 11 kap. 7 § regeringsformen som är likalydande med motsvarande uttalande i UD:s brev den 1 september 2004. Därefter uttalar UD att Sveriges relationer med Ryska federationen enligt departementets bedömning skulle påverkas om verkställighetsåtgärder vidtogs mot rysk statlig egendom i Sverige. Man måste räkna med att det skulle komma en rysk reaktion på diplomatisk nivå. Det är därför viktigt att ett sådant beslut, om det skulle fattas, också är folkrättsligt korrekt. (Brevet finns i *bilaga A4.1.8*.)

Därefter tas under 2008–2010 vissa kontakter med anledning av att KFM begär att UD förmedlar vissa beslut och delgivningar samt informerar UD om händelser i verkställighetsärendet.

Noteras kan att Högsta domstolen i ett beslut den 1 juli 2011 funnit att det i det aktuella ärendet inte föreligger hinder mot verkställighet av tingsrättens beslut om förpliktande för Ryska federationen att utge ersättning för den tyske affärsmannens rättegångskostnad i fastigheten Lidingö Koster 5 och i sådana fordringar på hyra som är hänförliga till fastigheten. (Se även ovan under rubrik Kort om bakgrunden till ärendet hos Kronofogdemyndigheten och Högsta domstolens avgörande den 1 juli 2011.)

Vidare kan noteras att Sveriges chargé d'affaires på ambassaden i Moskva (enligt uppgift i SvD den 7 juli 2011) kallades upp till ryska utrikesdepartementet i början av juli 2011 med anledning av Högsta domstolens avgörande.

Den 18 juli 2011 skriver KFM ett e-postmeddelande till UD där KFM inledningsvis bekräftar mottagandet av kopian av en note från Ryska federationens ambassad. Vidare uppges att en skrivelse samma dag har skickats till Ryska federationens ambassadör. (Skrivelsen finns i *bilaga A4.1.9*.) I e-postmeddelandet skriver KFM därefter att en underrättelse om försäljningsbegäran samma dag har skickats till Ryska federationens ambassadör och vidare att KFM samma eller påföljande dag avser att skriftligen underätta Ryska federationens ambassad och deras ombud om att förrättning avseende beskrivning och värdering av fastigheten var utsatt att äga rum den 18 augusti 2011. För UD:s kännedom meddelar KFM också att om

värderingsmannen inte skulle beredas tillträde den 18 augusti var en ny förrättning planerad att ske den 1 september. Vid det tillfället kunde tillträde komma att ske med hjälp av låssmed. KFM kunde då också komma att begära biträde av Polismyndigheten för att möjliggöra genomförandet av förrättningen.

KFM inger därefter till UD kopior av diverse beslut och skrivelser med anledning av ärendet.

Den 18 augusti 2011 sänder KFM ett e-postmeddelande till UD med ”information med stöd av 11:13 RF”, om att den dagens beskrivning och värdering ställts in (efter ett inhibitionsbeslut från Nacka tingsrätt). Av meddelandet framgår vidare bl.a. att Alexander Prusov (anm: chef för konsulara avdelningen vid Ryska federationens ambassad) överlämnade en kopia av ett svar, daterat den 17 augusti 2011, från UD till Ryska federationen angående en note. Avslutningsvis tillades att polis inställde sig till förrättningen på begäran av Ryska Federationens ambassad; polisen gjorde legitimationskontroll och avvek därefter.

Den 7 februari 2012 sänder KFM ett e-postmeddelande till UD med en kopia av ett beslut av Nacka tingsrätt. I sitt meddelande anger KFM att det med anledning av beslutet inte föreligger hinder mot att återuppta handläggningen av det exekutiva försäljningsärendet, närmast med beskrivning och värdering.

Följande dag, den 8 februari 2012, sänder KFM ett e-postmeddelande till UD med kopia av ”Underrättelse Beskrivning och värdering” och en kallelse till beskrivning och värdering den 29 februari 2012.

Den 13 februari 2012 sänder UD till KFM en kopia av en note till Ryska federationens ambassad daterad den 17 augusti 2011. Det framgår att noten är ett svar på ambassadens note 38 den 16 augusti 2011 och att det i ambassadens note framhållits att ambassaden bekräftar att Ryska federationens handelsrepresentations fastighet Kostern 5 Lidingö utnyttjas endast i offentliga ändamål och att där finns tjänstelägenheter avsedda för medlemmar av den diplomatiska och den administrativa och tekniska personalen vid Ryska federationens handelsrepresentation och ambassad i Sverige samt Rysslands beskicknings arkiv. ”Den ryska sidan vädjar till den Svenska sidan att bekräfta att fastigheten åtnjuter diplomatisk immunitet enligt bestämmelserna i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.” Följande stycke i noten till Ryska federationens ambassad lyder ”denna notifiering utgör det uppgiftslämnande som folkrätten förutsätter och Utrikesdepartementet saknar anledning att ifrågasätta de uppgifter Ambassaden har lämnat om hur fastigheten Kostern 5 för närvarande utnyttjas.” Efter skrivningar angående Wienkonventionen skrivs avslutningsvis i noten till Ryska federationens ambassad att ”av den svenska grundlagen följer att regeringen inte får bestämma hur en domstol ska döma eller tillämpa en rättsregel i ett enskilt fall. Regeringen får heller inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör tillämpning av lag.”

Därefter skriver UD, rättschefen, till KFM den 17 februari 2012. Inledningsvis anges att ett syfte med underrättelseskyldigheten enligt 10 kap. 13 § regeringsformen är att ge utrikesministern en möjlighet att orientera myndigheten i fråga om sakens utrikespolitiska sida för att främja en enhetlig och konsekvent utrikespolitik och därefter framhålls att enligt UD:s bedömning skulle Sveriges relationer med Ryska federationen skadas om verkställighet riktad mot rysk egendom i Sverige genomfördes på ett sätt som skulle strida mot våra folkrättsliga förpliktelser.

Vidare anges i brevet av den 17 februari 2012 att de folkrättsliga förpliktelser som enligt UD:s mening är aktuella i det stadiet av handläggning är reglerna om diplomatisk immunitet, och att det av bestämmelserna i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (art. 22, 24, 30 och 37), som gäller som svensk lag (SFS 1976:661), följer bl.a. att beskickningslokal och beskickningspersonalens privatbostäder är okränkbara och inte får bli föremål för exekutiva åtgärder. Beskicknings arkiv är också okränkbart. Okränkbarheten innefattar att företrädare för den mottagande staten inte får bereda sig tillträde dit utan beskickningschefens medgivande. Avslutningsvis upplyser UD om att departementet har underrättat den ryska ambassaden om att det följer av regeringsformen att UD inte får bestämma hur KFM i ett särskilt fall ska besluta i ärenden som rör tillämpligheten av lag. (Brevet finns i *bilaga A4.1.10.*)

Den 27 februari 2012 sänder KFM ett e-postmeddelande till UD. Där framgår att Ryska federationens ambassadör har skrivit till Rikskronofogden och att en förestående beskrivning och värdering ställs in därför att KFM bl.a. närmare måste utreda den ryska ambassadens synpunkter på formerna för underrättelse.

Av en promemoria upprättad den 28 februari 2012 inom UD framgår att KFM den 24 samma månad varit i telefonkontakt med UD angående former för delgivning med Ryska ambassaden.

I ett brev daterat den 1 mars 2012 från UD, biträdande protokollchef, till KFM yttrar UD, med hänvisning till telefonsamtalet den 24 februari, bl.a. att departementet anser att det ärende som finns hos KFM är av sådan civil eller kommersiell natur att 1965 års Haagkonvention om delgivning av civil eller kommersiell natur är tillämplig. (Brevet finns i *bilaga A4.1.11.*)

Den 26 mars 2012 sänder KFM per e-post till UD en skrivelse av den 24 mars 2012 från den tyske affärsmannen och en tjänsteanteckning över telefonsamtal med den tyske affärsmannens ombud. Den 28 mars 2012 översänder KFM en översättning till svenska till UD via e-post.

Den 4 maj 2012 översänder KFM med e-post till UD en dagboksnotering om en förrättning den 3 samma månad avseende beskrivning och värdering av fastigheten Lidingö Kostern 5. Därav framgår bl.a. att Ryska federationens advokat har uttryckt Ryska federationens tidigare framförda inställning till den exekutiva försäljningshandläggningen och att Ryska federationen allttjämt inte medger tillträde till fastigheten samt att värderings-

mannen tillsammans med KFM:s företrädare vid förrättningen och parternas ombud går runt fastigheten (utanför tomtgränsen) och tar bilder på fastigheten. Därefter avslutas förrättningen.

Den 10–24 maj 2012 översänder KFM till UD en skriftväxling i KFM:s ärende samt en upplysning om att KFM anmälts till JO. Nämnas kan att KFM i en skrivelse till Ryska federationens ombud daterad den 24 maj 2012 framhåller att KFM, som tidigare framförts, fortlöpande kommer att pröva Wienkonventionens betydelse för aktuella åtgärder, oavsett hur eventuella nyttjanderätter beaktas vid den exekutiva auktionen.

Därutöver översänder UD, rättschefen, den 14 juni 2012 ett brev till KFM där UD bl.a. informerar om att Ryska federationen i en note den 21 maj 2012 uppmanat Sverige att inte tillåta några handlingar mot dess diplomatiska egendom vilka skulle strida mot huvudprinciper i folkrätten och kränka bestämmelser i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Verkställandet av några som helst exekutiva åtgärder mot den ryska diplomatiska representationens egendom skulle enligt Ryska federationen utgöra en direkt och tydlig kränkning mot dessa bestämmelser.

I brevet den 14 juni 2012 påminner UD därefter om att departementet i sitt brev till KFM den 17 februari 2012 har redogjort för relevanta bestämmelser i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (art. 22, 24, 30 och 37), som också gäller som svensk lag (SFS 1976:661). Av dessa följer bl.a., anför UD, att beskickningslokal och beskickningspersonalens privatbostäder är okränkbara och inte får bli föremål för exekutiva åtgärder. Beskickningens arkiv är också okränkbart. Okränkbarheten innefattar att företrädare för den mottagande staten inte får bereda sig tillträde dit utan beskickningschefens medgivande. Syftet med Wienkonventionens förbud mot exekutiva åtgärder är att skydda en beskicknings och dess personals integritet, så att de ostört ska kunna fullgöra sin funktion. Enligt 1 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall gäller att vad som föreskrivs om immunitet och privilegier i den lagen ska gälla trots bestämmelser i andra författningar.

Vidare erinrar UD om att enligt den FN-konvention om immunitet för stater och deras egendom som Sverige har ratificerat men som ännu inte trätt i kraft, gäller enligt artikel 3 att dess bestämmelser inte påverkar privilegier och immunitet som enligt folkrätten åtnjuts av en stat med avseende på funktioner som utövas av bl.a. statens diplomatiska beskickningar.

Nämnas kan också att UD i brevet den 14 juni 2012 upplyser KFM om att UD på nytt har underrättat den ryska ambassaden om att det följer av regeringsformen att UD inte får bestämma hur KFM i ett särskilt fall ska besluta i ärenden som rör tillämpligheten av lag. (Brevet finns i bilaga A4.1.3.)

Under perioden den 14 juni till den 24 juli 2012 underrättar KFM UD per e-post om

- beskrivning och värdering av fastigheten Lidingö Kostern 5

- det faktum att fastigheten Lidingö Kostern 5 utmätts på nytt och att fastigheten i och med detta är utmätt för samtliga skulder som den tyske affärsmannen ansökt om verkställighet för
- beslut av Nacka tingsrätt att avslå överklagande av utmätning och att tidigare förordnande om inhibition inte längre ska gälla vilket innebar att samtliga skulder som den tyske affärsmannen ansökt om verkställighet av var verkställbara och nästa steg i KFM:s handläggning var att påföljande vecka skicka underrättelse om auktion (e-postmeddelande den 18 juli 2012)
- underrättelse om auktion (e-post den 24 juni till UD och samma dag som vanlig post till partsombuden som alltså skulle nås av den påföljande dag).

Den 26 juli 2012 sändes det brev från utrikesministern till KFM som finns i bilaga A4.1.2.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt information om bl.a.

- eventuella riktlinjer som utfärdats och rutiner som finns, i förekommande fall som komplettering till utfärdade riktlinjer, för hur orientering av en myndighet om en saks utrikespolitiska betydelse bör ske när 10 kap. 13 § regeringsformen har aktualiserats
- innebörden av skrivningen att UD:s syn på sakens folkrättsliga aspekter är ett led i sakens utrikespolitiska sida
- de överväganden som gjordes i samband med upprättandet av utrikesministerns brev till KFM den 26 juli 2012
- anledningen till att det i breven från UD till KFM under 2012, däribland brevet från Carl Bildt till KFM daterat den 26 juli 2012, inte finns någon erinran om innebörden av 12 kap. 2 § regeringsformen.

Som svar lämnades den 7 mars och den 2 april promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.1.3–4) med i huvudsak följande information.

Enligt promemorian som överlämnades den 7 mars 2013 *finns det inte några särskilda riktlinjer eller fastlagda rutiner för hur orientering av en myndighet om en saks utrikespolitiska betydelse bör ske när 10 kap. 13 § regeringsformen har aktualiserats*. UD får ett stort antal förfrågningar från myndigheter om förekomsten av folkrättsliga regler och hur dessa kan tolkas.

När myndigheter underrättar UD om ärenden som kan få utrikespolitisk betydelse i enlighet med 10 kap. 13 § regeringsformen görs en bedömning av huruvida kraven på enhetlighet och konsekvens och Sveriges internationella åtaganden gör att UD bör orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse. En sådan fråga bereds i vanlig ordning inom UD och övriga delar av Regeringskansliet. Vilken nivå orienteringen lämnas på beror främst på frågans karaktär och vikt. Som framgår av detta ärende,

som är komplext, är det i allmänhet UD:s rättschef som har yttrat sig om de immunitetsrättsliga aspekterna. Anledningen till att brevet den 26 juli 2012 undertecknades av utrikesministern framgår nedan.

UD:s orienteringar innefattar inte anvisningar om hur myndigheten ska besluta i ett särskilt fall i ärenden som rör myndighetsutövning eller som rör tillämpning av lag. Detta brukar explicit framhållas i orienteringarna och så har också skett i detta ärende.

När det gäller UD:s brev till KFM under 2012 framhålls det i promemorian som överlämnades den 2 april 2013 att UD i brevet till KFM den 17 februari 2012 har upplyst myndigheten om att "Utrikesdepartementet har underrättat den ryska ambassaden om att det följer av regeringsformen att Utrikesdepartementet inte får bestämma hur Kronofogdemyndigheten i ett särskilt fall ska besluta i ärenden som rör tillämpligheten av lag." Därmed har UD, enligt promemorian, erinrat om innehållet i 12 kap. 2 § regeringsformen.

I UD:s brev till KFM den 14 juni 2012 hänvisas till brevet den 17 februari 2012 i samma ärende. Vidare sägs att "Utrikesdepartementet har på nytt underrättat den ryska ambassaden om att det följer av regeringsformen att Utrikesdepartementet inte får bestämma hur Kronofogdemyndigheten i ett särskilt fall ska besluta i ärenden som rör tillämpligheten av lag."

I brevet från UD till KFM den 26 juli 2012 hänvisas till UD:s tidigare brev i ärendet till KFM den 17 februari 2012 och den 14 juni 2012. UD har alltså i ärendet vid flera tillfällen erinrat om att information lämnats om innehållet i 12 kap. 2 § regeringsformen. Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att det inte fanns anledning att på nytt upprepa detta i brevet den 26 juli 2012.

När det gäller *innebörden av skrivningen att UD:s syn på sakens folkrättsliga aspekter är ett led i sakens utrikespolitiska sida* anförs i promemorian överlämnad den 2 april 2013 att Grundlagberedningen framhållit att "det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens". Beredningen framhöll vidare att en "central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket".

Folkrätten medger att en stat vidtar motåtgärder om den utsätts för en folkrättsstridig handling av en annan stat. En stat kan också stämmas inför Internationella domstolen för brott mot dess folkrättsliga förpliktelser.

I regeringens ansvar för utrikespolitiken ingår därför även ett folkrättsligt ansvar för att Sveriges folkrättsliga förpliktelser uppfylls.

Ryska federationen har gjort klart att man anser att en exekutiv försäljning av fastigheten Lidingö Kostern 5 strider mot Sveriges folkrättsliga förpliktelser och kommer att leda till ryska motåtgärder mot Sverige.

UD har i brevet till KFM den 26 juli 2012 framhållit som sin bedömning att Sveriges relationer med Ryska federationen skulle skadas om verkställighet mot rysk egendom i Sverige skulle genomföras på ett sätt

som strider mot våra folkrättsliga förpliktelser och att frågan om exekutiv försäljning av fastigheten i fråga således måste prövas med beaktande av Sveriges folkrättsliga åtaganden vad gäller diplomatisk immunitet.

De överväganden som gjordes i samband med upprättandet av utrikesministerns brev till KFM den 26 juli 2012 är de som följer av bestämmelserna i 10 kap. 13 § regeringsformen, anför det i promemorian överlämnad den 7 mars 2013. Grundlagsberedningen framhöll att en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser mot riket och att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens samt betonade att underrättelse enligt 10 kap. 13 § regeringsformen ska lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse (SOU 1972:15 s. 188). Departementschefen instämde i att det behövdes garantier i grundlag för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna (prop. 1973:90 s. 371).

Som framhålls i utrikesministerns brev till KFM är UD:s bedömning att Sveriges relationer med Ryska federationen skulle skadas om en verkställighet riktad mot rysk egendom i Sverige skulle genomföras på ett sätt som strider mot våra folkrättsliga förpliktelser. Frågan om exekutiv försäljning av fastigheten i fråga måste således prövas med beaktande av Sveriges åtaganden vad gäller diplomatisk immunitet i enlighet med Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

Givet de utrikespolitiska konsekvenser en eventuell folkrättsstridig exekutiv försäljning av den utmäta fastigheten skulle kunna få och utrikesministerns ansvar rörande enhetlighet och konsekvens i utrikespolitiken enligt 10 kap. 13 § regeringsformen har brevet undertecknats av utrikesministern.

Utskottets ställningstagande

Av 10 kap. 13 § regeringsformen följer att statliga myndigheter ska hålla chefen för Utrikesdepartementet underrättad när det uppkommer frågor som är av betydelse för förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer. Enligt Grundlagberedningen ska sådana underrättelser lämnas i så god tid att utrikesministern hinner få en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse. Vidare framhöll såväl Grundlagberedningen som föredragande departementschefen att grundlagen borde ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse. I 12 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Utskottet gör bedömningen att orienteringen av myndigheterna om sakens utrikespolitiska betydelse faller under förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Även vid en sådan orientering måste således en viss återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet. Stor betydelse måste fästas vid statsrådets avsikt med ett uttalande som han eller hon uppfattas ha gjort i egenskap av statsråd. Om statsrådets avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 12 kap. 2 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter.

Samtidigt faller det, enligt utskottets mening, inom ramen för orientering av myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse att utrikesministern eller Utrikesdepartementet i förekommande fall uttalar sin bedömning av om Sveriges förhållande till en annan stat eller till en mellanstatlig organisation skulle påverkas av det aktuella ärendet. I dessa orienteringar finns det vidare, enligt utskottet, en viss marginal för utrikesministern eller Utrikesdepartementet att lämna sin bedömning av en aktuell sakfråga. Utrikesdepartementets rutin att, som ett led i sin orientering av myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse, lämna sin bedömning av en aktuell sakfråga kan enligt utskottets mening inte i sig anses strida mot förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet vill i detta sammanhang understryka betydelsen av att innebörden av 12 kap. 2 § regeringsformen framgår av orienteringen till myndigheten och av att bedömningen presenteras på ett sådant sätt att det klart framgår att det inte är fråga om direktiv till myndigheten.

I den aktuella granskningen har inte framkommit något i övrigt som ger anledning till något uttalande av utskottet.

4.2 Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar m.m.

Ärendet

Anmälningar

I två anmälningar till konstitutionsutskottet, *bilaga A4.2.1–2*, begärs det att utskottet ska granska Näringsdepartementets respektive regeringens hantering av en begäran om få ta del av vissa allmänna handlingar. I den ena av anmälningarna begärs dessutom en granskning av regeringens rutiner kring och handläggning av ärenden som gäller utlämnande av allmänna handlingar.

Båda anmälningarna gäller en begäran från Aftonbladet om att få ta del av vissa handlingar om Näringsdepartementets representation.

I den ena anmälan görs gällande att tjänstemännen inte fick hantera begäran om utlämning på det skyndsamma sätt som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. I stället tvingas tjänstemännen regelmässigt att först hämta in den politiska ledningens medgivande, vilket i detta fall inte gavs förrän den politiska ledningen under flera dagar hade övervägt och vidtagit åtgärder för att motarbeta Aftonbladet. I anmälan hävdas dessutom att Näringsdepartementet gjorde ändringar i det begärda materialet innan det lämnades ut och lämnade delar av de begärda handlingarna till ett konkurrerande medium (Ekot) innan Aftonbladet fick ut dem.

En anmälan om handläggningen kring utlämnande av allmänna handlingar vid Näringsdepartementet har även gjorts till Justitieombudsmannen (JO). JO fattade beslut i ärendet den 27 mars 2013 (dnr 4506–2012). JO har utrett denna anmälan tillsammans med tre andra anmälningar om Regeringskansliets hantering av framställningar om att få ut allmänna handlingar (dnr 639–2012 m.fl.). Utskottet har i sin granskning även uppmärksammat frågor som rör denna hantering inom Regeringskansliet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior som har upprättats inom Näringsdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A4.2.3*. Utskottet har även hållit utfrågningar med näringsminister Annie Lööf och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B9* och *B15–16*. Utskottet har även fått en skrivelse från näringsminister Annie Lööf, *bilaga A4.2.4*. Utskottet har, som nämnts ovan, vidare tagit del av två beslut från JO som gäller Regeringskansliets hantering av allmänna handlingar.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare, enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF), ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Med en handling förstås, enligt 2 kap. 3 § första stycket TF, en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF anses en upptagning som avses i första stycket förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt

uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock enligt tredje stycket inte vara förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt rör en fysisk person.

En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit någon behörig befattningshavare tillhanda (2 kap. 6 § TF). Enligt 2 kap. 7 § första stycket TF anses en handling upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den rör har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte rör ett visst ärende, när den har justerats eller på annat sätt färdigställts av myndigheten.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

- rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation
- rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik
- myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn
- intresset av att förebygga eller beivra brott
- det allmännas ekonomiska intresse
- skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden
- intresset av att bevara djur- eller växtart.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller i en annan lag som den lagen hänvisar till. Den lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Utlämnande av allmänna handlingar

En allmän handling som får lämnas ut ska på begäran *genast eller så snart det är möjligt* på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen, så att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia (2 kap. 12 § TF).

Utgångspunkten är således att handlingar ska utlämnas i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip *omgående* (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 uppl., 2010 s. 131 f.).

Justitieombudsmännen (JO) prövar årligen flera ärenden som gäller hanteringen av framställningar om att få ut allmänna handlingar. I ett flertal beslut har JO uttalat att besked i en utlämnande fråga *normalt bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts*. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt, om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material (jfr JO 1981/82 s. 282, JO 1986/87 s. 221 och JO 2002/03 s. 458). I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Av 2 kap. 13 § framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling ska behandlas *skyndsamt*.

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Enligt andra stycket prövas en fråga om utlämnande av en allmän handling av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte särskilt föreskrivs att prövningen ska göras av en annan myndighet.

Om en anställd vid en myndighet enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut har ansvar för vården av en handling är det enligt 6 kap. 3 § OSL i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Om den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars föfoga över handlingen ska, om den enskilde begär det, myndigheten pröva om handlingen ska lämnas ut. Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning m.m.

Hantering av framställningar om att få ut allmänna handlingar som förvaras hos Regeringskansliet

Frågor om att lämna ut allmänna handlingar som förvaras i Regeringskansliet prövas enligt 18 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, förkortad RKI, inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. I tveksamma fall, eller om den sökande begär det, ska en sådan fråga prövas av ett statsråd i departementet eller – när det gäller handlingar hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning – av ett statsråd i Statsrådsberedningen. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket TF ska talan mot beslut av ett statsråd föras hos regeringen. Beslut av regeringen får enligt 6 kap. 7 § tredje stycket OSL inte överklagas.

Om ett regeringsärende faller inom flera departements verksamhetsområden ska det enligt 13 § RKI handläggas i det departement till vilket det huvudsakligen hör. Enligt 15 § RKI ska regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gäller också inom ett departement när ett ärende rör mer än ett statsråd.

I promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (PM 2012:1) framhålls att genom olika former av samråd i Regeringskansliet (gemensam beredning, allmän beredning och delning) säkerställs att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar.

Som huvudregel gäller, enligt PM 2012:1, att den gemensamma beredningen ska inledas så tidigt som det är praktiskt möjligt. I promemorian uttalas vidare bl.a. följande. Den gemensamma beredningen ska alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda departementen har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets handläggning och avgörande. Hur samrådet ska äga rum rent praktiskt – om det ska ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc. – får avgöras från fall till fall.

När det gäller meningsskiljaktigheter betonas i PM 2012:1 att den gemensamma beredningen aldrig är avslutad förrän alla parter är överens. Om enighet inte kan uppnås vid kontakter mellan de beredningsansvariga tjänstemännen måste diskussionerna därför föras upp på en politisk nivå.

I Gula boken Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39 s. 15 f.) framhålls att handläggaren tidigt särskilt bör tänka på vilka kontakter som behöver tas med andra departement innan ett ärende kan avgöras och när sådana kontakter bör tas i beredningsarbetet för att de andra departementen ska kunna medverka i beredningen på bästa sätt.

Vid konstitutionsutskottets granskning av utlämnande av allmänna handlingar under riksmötet 2010/11 (bet. 2010/11:KU10 s. 29) framgick vidare att det, i vart fall då, inte fanns några särskilda föreskrifter eller andra instruktioner för hur samrådet mellan berörda enheter eller departement ska ske med hänsyn till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om skyddsamhet m.m. (2 kap. 12–13 §§) när en framställning om utfående av allmän handling berör flera enheter inom samma departement eller flera departement.

Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet m.m.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) gäller bl.a. att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. I förarbetena uttalades att kravet även gäller regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1975/76:209 s. 138).

Kravet på saklighet och opartiskhet kan sammanfattas med ett gemensamt begrepp: objektivitetsprincipen. Denna princip innebär krav på att myndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd (Eka m.fl. Regeringsformen – med kommentarer, 2012, s. 43).

I litteraturen har principen sammanfattningsvis ansetts innebära att offentliga organ måste grunda sina avgöranden enbart på hänsyn som de enligt gällande författningar får beakta (Lerwall, JO och 1 kap. 9 § regeringsformen, i JO – Lagarnas väktare, 2009, s. 233). De får alltså inte låta sig vägledas av andra intressen än dem som de ska tillgodose och inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF innefattar således ett förbud mot varje form av godtycke.

Den s.k. likhetsgrundsatsen (eller egalitetsgrundsatsen) som också inryms i denna bestämmelse kommer till uttryck genom kravet på att myndigheterna ska beakta allas likhet inför lagen. Av förarbetena framgår att kravet i och för sig omfattas av kraven på saklighet och opartiskhet (bet. KU 1975/76:56 s. 21).

Myndigheter och meddelarfrihet

Med *meddelarfrihet* avses normalt den grupp av regler i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio, tv eller teknisk upptagning. Meddelarfriheten gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ och ingår i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.

Enligt 1 kap. 1 § TF står det var och en fritt att i alla de fall då något annat inte är föreskrivet i förordningen meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i en tryckt skrift. En motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § YGL. Meddelarfriheten får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Regeln är dock inte utan undantag.

Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet. Bestämmelser om *anonymitetsskydd* finns i 3 kap. TF. En meddelare har rätt att vara anonym (1 §), och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet (3 §). Denna del av anonymitetsskyddet kan skydda en meddelare från att utsättas för andra obehag än myndighetsingripanden, t.ex. missnöjesyttringar från arbetskamrater.

Efterforskningsförbudet är ytterligare en del av anonymitetsskyddet och innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska vem som har lämnat ett meddelande med stöd av sin meddelarfrihet i vidare mån än vad som behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Vid en sådan, i undantagsfall tillåten, efterforskning måste

dock myndigheterna beakta den tystnadsplikt som de medieanställda har (3 kap. 4 § TF). Motsvarande bestämmelser om anonymitetsskydd finns i 2 kap. 1, 3 och 4 §§ YGL.

Slutligen ska även nämnas *repressalieförbudet* som innebär att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift eller i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har brukat sin tryckfrihet respektive sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL).

En fråga som kan ställas är i vilken utsträckning en myndighet eller, för den nu aktuella granskningen kanske mer relevanta frågan, om en företrädare för myndigheten kan åberopa meddelarfrihet. Frågan om en myndighet eller en befattningshavare vid en myndighet kan åberopa meddelarfrihet har uppmärksammats i litteraturen. Sammanfattningsvis anses att en myndighet aldrig kan åberopa meddelarfrihet i sin informationsverksamhet. Tjänstemannen eller befattningshavaren kan dock göra det om han eller hon lämnar uppgifter i egenskap av medborgare eller privatperson, men inte om han eller hon gör det "å tjänstens vägnar" (Hirschfeldt, Anslagstavlan och annan aktiv myndighetsinformation, i JO – Lagarnas väktare, 2009, s. 193 f. och Axberger, Meddelarfrihet – till statens tjänst?, i Våra rättigheter V, Rättighetsperspektiv till minne av Gustaf Petré, 2007, s. 91 f.).

Frågan om en myndighet eller en befattningshavare vid en myndighet kan åberopa meddelarfrihet har också prövats av JK och JO. Ett illustrativt exempel på detta är ett beslut av JK från 2008 där informationsdirektören vid en polismyndighet hade lämnat uppgifter till en tidning. JK uttalade bl.a. följande i sitt beslut (JK-beslut 2008-07-15, dnr 2927-08-31).

Meddelarfriheten syftar till att säkerställa att sådant som enligt offentlighetsprincipen ska vara tillgängligt för envar inte undanhålls utan kan publiceras. Meddelarfriheten gäller därför anställda hos myndigheter men inte myndigheten som sådan.

En polisman har alltså normalt meddelarfrihet vid kontakter med medierna. När det tydligt framgår att en tjänsteman vid polismyndigheten *uttalar sig på myndighetens vägnar* faller uppgiftslämnandet emellertid utanför det område som täcks av meddelarfriheten [utskottets kurs.]. I detta fall rör det sig om en person som i sin befattning som informationsdirektör har det övergripande ansvaret för polismyndighetens kontakter med medierna. För att en person med sådan tjänstställning ska kunna åberopa meddelarfrihet bör det krävas att det av omständigheterna framgår att uttalandet inte görs för myndighetens räkning. I detta fall är det tydligt att LF har uppträtt i sin roll som informationsdirektör och i insändarsvaret har uttalat sig för polismyndighetens räkning. Enligt Justitiekanslerns bedömning har LF därmed inte lämnat de aktuella uppgifterna inom ramen för sin meddelarfrihet.

Medierapportering m.m.

I Ekots nyhetssändning i Sveriges radio den 8 augusti 2012 rapporterades att centerledaren Annie Lööf och hennes politiska stab hade varit på en restaurang under sommaren och att räkningen felaktigt hade gått till Närings-

departementet i stället för till Centerpartiet. Enligt statssekreterare Håkan Ekengren, som själv var med, ska Centerpartiet ta den kostnaden. Han anser att rutinerna för representation måste skärpas på Näringsdepartementet. Att det här kommer fram (nu) beror alltså på mediernas uppmärksamhet och granskning av betalningar som Näringsdepartementet gjort. Centerledaren och näringsministern Annie Lööf har själv sett till att all representation gått igenom, uppges det i Ekot. Enligt statssekreteraren ska det inte finnas några ytterligare frågetecken. Mot slutet av intervjun säger han följande:

- Inte vad jag vet. Vi har tittat på det här och även medier har begärt ut all intern representation som finns här och gått igenom det.
- Där kan vi även konstatera att, jag hörde, att det finns en annan jämförelse, att vi på Näringsdepartementet ligger väldigt lågt jämfört med de andra departementen.

Den 9 augusti 2012 publicerade Aftonbladet en artikel med rubriken ”Annie Lööf snabbstädar sina festnotor”. Enligt artikeln bekräftar vikarie-
rande expeditionschefen vid Näringsdepartementet att näringsminister Annie Lööfs pressekreterare och presschef fortlöpande har informerats om utlämnandeärendet. Enligt Aftonbladet ska expeditionschefen ha uttalat bl.a. följande:

- Vi har ju de rutinerna att vi har en kontakt när det är media som begär ut uppgifter och handlingar, att vi har en information med vår presstab så att de känner till det och är beredda.

Enligt Aftonbladet skickade statssekreterare Håkan Ekengren den 7 augusti 2012 in en begäran om löneavdrag för en spritnota. Samma dag ska också en räkning för ett krogbesök ha skickats till Centerpartiet. Enligt Aftonbladet ringde näringsministerns pressekreterare till Ekots redaktion innan Aftonbladet hade publicera sitt material och förekom avslöjandet i Aftonbladet. Enligt Aftonbladet medger pressekreteraren samtalet.

I en annan artikel med rubriken ”Festade för 616 000 kr” i Aftonbladet den 14 augusti 2012 uppgavs det att Näringsdepartementet hade en julfest för sina anställda den 8 december 2011 och att denna fest hade bokförts som ett seminarium och inte som internrepresentation. Aftonbladet uppger att tidningen den 1 augusti 2012 hade begärt ut en förteckning över all internrepresentation vid Näringsdepartementet, men att julfesten inte fanns med i förteckningen. Enligt Näringsdepartementet var seminarieverksamheten den huvudsakliga aktiviteten och därför bokfördes inte Näringsdepartementets dag, vid vilken även ett julbord serverades, som en internrepresentation. Aftonbladet hänvisar även till att Näringsdepartementet hade lagt ut information om julfesten på sin webbplats.

Den 13 augusti 2012 publicerade Näringsdepartementet uppgifter om departementets interna personalkostnader och efterlevnaden av Regeringskansliets föreskrifter om intern och extern representation på regeringens webbplats (www.regeringen.se). På webbplatsen finns bl.a. programmet för personaldagen och en redovisning av riktlinjerna för internrepresentation och hur dessa efterlevs.

I Aftonbladet den 14 augusti 2012 gjorde en annan av näringsministerns pressekreterare följande kommentar med anledning av de två KU-anmälningarna:

– Regeringskansliet lämnar skyndsamt ut allmänna handlingar. Vi har som ambition att ge allmänheten och journalister en hög servicenivå och mot den bakgrunden så välkomnar vi att det sker en granskning med anledning av Leif Pagrotskys anmälan.

– Jag kan också konstatera att i de aktuella ärendena så lämnades de begärda handlingarna ut mindre än två dygn efter att begäran kommit in.

På en fråga från Aftonbladet om det stämmer att begäran först gått till departementets pressavdelning svarade pressekreteraren:

– Nej, pressavdelningen har fått information om att handlingen skulle delas ut. Det är den praxis som finns. Om det begärs ut handlingar är det bra att veta för dem handlingen berör. Det kan vara bra att veta om man kommer att bli kontaktad.

JO:s beslut i ärende 4506-2012

Anmälan

I en anmälan som kom in till Riksdagens ombudsmän (JO) den 20 augusti 2012 (dnr 4506–2012) begärdes en granskning av Näringsdepartementets handläggning av en begäran från en journalist vid Aftonbladet om att få ta del av allmänna handlingar.

Journalisten anförde i sin anmälan att en eller flera tjänstemän på Näringsdepartementet hade brutit mot tryckfrihetsförordningen och dess intentioner. Enligt journalisten hade en rad handlingar, trots att de hade tagits fram och kopierats, lämnats ut först långt i efterhand. Enligt journalisten berodde fördröjningen av allt att döma på att näringsminister Annie Lööfs stab kräver att få ta del av och på olika sätt hantera handlingar innan de lämnas ut. Han hävdade att detta inte har något att göra med normal sekretessprövning utan enbart var styrt av politiska intressen. Journalisten ifrågasatte också att fakturor från personalfester och andra nöjen inte hade lämnats ut när han hade begärt ut transaktionslistor över all internrepresentationen på departementet.

Journalisten återger bakgrunden till sin anmälan genom följande tidsaxel över vad som hänt.

1 augusti

Klockan 10.46 beställer jag all internrepresentation på näringsdepartementet sedan september 2011 och framåt. Beställningen gick till vikarierande expediteschef [JF].

2 augusti

Klockan 16.05 skickar [JF] transaktionslistor över internrepresentationen.

6 augusti

Begär jag ut 11 fakturor för internrepresentation från transaktionslistan – bland annat en nota från van der Nootska Palatset och en nota från Villa Bonnier. Jag begär också ut sammanställningar över hur mycket alla övriga departement har gjort av med på internrepresentation sedan september 2011 och framåt.

7 augusti

16.46 skickar [JF] de 11 fakturorna som beställdes den 6 augusti och skriver att fakturan från van der Nootska Palatset har efterfakturerats Centerpartiet. 17:49 samma dag kontaktar jag [JF] för att få underlaget kring fakturan som har efterfakturerats Centerpartiet och löneavdraget som gjordes för spriten.

8 augusti

11.23 mejlar [JF] kopior på statssekreterare Håkan Ekengrens löneavdrag som har gjorts för spriten på Villa Bonnier och efterfaktureringen av notan från van der Nootska Palatset till Centerpartiet. Löneavdraget och efterfaktureringen är daterade den 7 augusti 2012.

12.43 publicerar Dagens Eko nyheten om spritavdraget och efterfaktureringen till Centerpartiet efter att Annie Lööfs pressekreterare [KH] lämnat hela nyheten på förmiddagen till reportern [ER]. Statssekreterare Håkan Ekengren intervjuas av ekot och berättar då bland annat hur Näringsdepartementet ligger till när det gäller internrepresentation jämfört med andra departement – uppgifter som tagits fram på uppdrag av Aftonbladet men vid denna tidpunkt ännu inte utlämnade.

9 augusti

Klockan 11.29 får jag handlingen med hur mycket respektive departement har lagt ut på internrepresentation som Aftonbladet begärde ut den 6 augusti. Handlingen har då legat hos Annie Lööfs stab åtminstone ett dygn.

13 augusti

Näringsdepartementet lägger ut uppgifter om sin julfest på hemsidan. Trots att Aftonbladet begärt ut all internrepresentation har vi inte fått ta del av denna. Julfesten har varit bokförd som seminarieverksamhet. Så har också en delfinshow, ett vinpaket och nöjen bokförts.

Journalisten anför vidare att den vikarierande expeditionschefen i intervjuer med Aftonbladet bekräftat fördröjning av utlämnande av handlingar och att handlingar som journalisten har begärt ut har lämnats till näringsministerns pressavdelning innan de har lämnats ut till honom.

Yttrande från Regeringskansliet

I en remiss den 23 augusti 2012 bad JO att Regeringskansliet skulle yttra sig över journalistens klagomål. I ett yttrande som kom in till JO den 23 oktober 2012 ges följande redogörelse för handläggningen av utlämnandearrendet.

På förmiddagen den 1 augusti 2012 kontaktade [RA] tf. expeditionschefen [JF], först per telefon därefter per e-post, och begärde att få ta del av följande handlingar:

1. All representation, alla utlägg, dokumentation kring alla resor och reseräkningar för Annie Lööf sedan september 2011 och framåt.
2. All internrepresentation på Näringsdepartementet sedan september 2011 och framåt.

Arbetet med att ta fram de begärda handlingarna påbörjades omedelbart. Den 2 augusti ringde tf. expeditionschefen till [RA]. Tf. expeditionschefen informerade [RA] om att begärda utläggskvittan hade tagits fram och skulle faxas till honom omgående. Vidare informerade tf. expeditionschefen [RA] om att det inte fanns några reseräkningar för Annie Lööf. Vad gällde representation och resor kom tf. expeditionschefen och [RA] överens om att tf. expeditionschefen skulle skicka en transaktionslista, så skulle [RA] återkomma med besked om vilket underlag han ville ta del av. Bakgrunden till denna överenskommelse var att det rörde sig om en förhållandevis stor mängd bokförda poster och att bedömningen var att det skulle ta tid att ta fram och sekretesspröva samtliga fakturor. Tf. expeditionschefen uppfattade att [RA] var nöjd med arrangemanget. Han uttryckte vid det tillfället ingen åsikt om att handläggningen hade tagit för lång tid.

Utläggskvittona faxades till [RA] den 2 augusti kl. 14.25. Efter dialog med [RA] hade uppgifter om personnummer och kortnummer tagits bort.

Transaktionslistorna skickades med e-post till [RA] samma dag kl. 16.06. Av transaktionslistorna framgick tydligt vilka konton som omfattades av utdraget, nämligen, såvitt avser representationen, kontona personalrepresentation (intern representation) och extern representation.

Den 6 augusti återkom [RA] per telefon och räknade upp ett antal fakturor från transaktionslistan som han ville ta del av. [RA] ställde också frågor kring det stora antalet chefsluncher (den frågan besvarades per e-post samma dag kl. 14.57) samt begärde att få en sammanställning över hur stora belopp som samtliga departement redovisat som intern representation under den aktuella perioden. Frågan rörande sammanställningen lämnades över till Regeringskansliets förvaltningsavdelning (Förvaltningsavdelningen) samma dag.

Arbetet med att ta fram och sekretesspröva fakturorna inleddes omgående av tf. expeditionschefen. Omedelbart efter det att tf. expeditionschefen hade fått tillgång till fakturorna lämnades kopior av dem till en av näringsministerns pressekreterare. Syftet med denna åtgärd var av informativ karaktär.

Efter sekretessprövningen scannades fakturorna och skickades med e-post till [RA] den 7 augusti kl. 16.46. Vid det laget hade departementet uppmärksammat felaktigheter rörande två av fakturorna. Av den anledningen begärdes löneavdrag för vissa poster i en faktura, och en faktura efterfakturerades till Centerpartiet. Detta informerades [RA] om i samband med att handlingarna lämnades ut.

Senare samma dag återkom [RA] per telefon och hade vissa frågor. Han begärde då också att få ta del av ytterligare handlingar. [RA] återkom med dessa frågor i ett e-postmeddelande kl. 17.50.

[RA] återkom med ytterligare frågor den 8 augusti kl. 9.45, 9.46, 9.52, 10.26 och 10.57. Samtliga frågor utom den sistnämnda besvarades i ett e-postmeddelande samma dag kl. 11.07.

[RA] återkom med ytterligare en fråga kl. 11.11.

Kl. 11.23 skickades per e-post de återstående handlingar som [RA] begärt att få ta del av.

[RA] återkom med en ännu en fråga kl. 12.17.

Kl. 12.37 svarade tf. expeditionschefen på alla återstående frågor utom en.

Något senare samma dag återkom [RA] per telefon med anledning av Ekots rapportering kring fakturorna. Tf. expeditionschefen svarade då också muntligen på hans sista fråga.

Sammanställningen över hur stora belopp som samtliga departement redovisat som intern representation lämnades ut av Förvaltningsavdelningen den 9 augusti kl. 11.30. Näringsdepartementet hade dessförinnan, liksom övriga departement, fått ta del av ett utkast till sammanställning som ett led i Förvaltningsavdelningens hantering av utlämnandeärendet.

I sitt yttrande till JO gjorde Näringsdepartementet följande bedömning av ärendet.

[RA:s] begäran att få ta del av allmänna handlingar gjordes i olika omgångar under ett par dagar i augusti då arbetssituationen för de personer som var i tjänst på Näringsdepartementet var mycket ansträngd. Inte desto mindre dröjde det inte i något fall längre än till dagen därpå innan transaktionslistor och kopior av fakturor lämnades ut. Näringsdepartementet anser att departementet har handlagt [RA:s] begäran om utlämnande av kopior av de aktuella allmänna handlingarna skyndsamt i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Som har framhållits ovan lämnades kopior av de aktuella fakturorna till departementets politiska ledning i informations-syfte. Det kan vidare konstateras att departementet i dialogen med [RA] varit tillmötesgående och snabbt svarat på de många frågor han ställt.

Näringsdepartementet har inte haft anledning att uppfatta [RA:s] begäran på annat sätt än att den avsåg sådana fakturor som var bokförda som representation. Av den transaktionslista som [RA] fick ta del av framgick tydligt vilka konton som omfattades av utdraget.

JO:s bedömning

I fråga om den sammanställning över departementens interna representation som lämnades ut den 9 augusti 2013 gjorde JO följande bedömning.

Anmälarens begäran gällde uppgifter ur Regeringskansliets redovisnings-system. Det rörde sig om en potentiell handling, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande.

Anmälaren gjorde sin framställan den 6 augusti 2012. Handlingen lämnades ut till honom efter tre dagar, den 9 augusti.

Begäran gjordes hos Näringsdepartementet, som samma dag överlämnade den till Förvaltningsavdelningen. Innan handlingen lämnades ut hade departementen, som ett led i Förvaltningsavdelningens hantering av utlämnandeärendet, fått ta del av "ett utkast" till sammanställning. Regeringskansliet har inte förklarat vad som motiverade denna omgång. Något behov av sekretessprövning har inte åberopats och kan knappast heller ha funnits. Att inom en myndighet skicka runt en handling som begärts utlämnad för att i största allmänhet ge mottagarna möjlighet att lämna synpunkter är oförenligt med reglerna om handlingsutlämnande - - -

Eftersom det alltså inte framkommit någon omständighet som kan ursäktas att Regeringskansliet "låg på" den handling anmälaren begärt i tre dagar ska dess handläggning kritiseras.

Tre dagar kan tyckas vara en kort väntetid – t.ex. i jämförelse med de dröjsmål som förekom i de ärenden som nyss nämndes (se JO:s beslut i ärende 639-2012 m.fl.). Den rättsliga regleringens utgångspunkt är dock att handlingar ska tillhandahållas omgående och att varje dröjsmål ska kunna motiveras. De extra dagar som Regeringskansliet i detta fall tog på sig innebar en särskild inskränkning i anmälarens rätt till insyn, eftersom hans framställan var föranledd av det intresse han

som journalist hade av handlingen i just det nyhetsskede då han eftersökte den. Det sistnämnda kan man från myndighetens sida inte ha varit omedveten om.

När det gäller frågan om anmälares begäran om att få ut uppgifter om intern representation (julfesten) anförde JO bl.a. följande.

Det är klarlagt att anmälares hos Näringsdepartementet begärt ut alla handlingar rörande "intern representation" från september 2011 och framåt samt att han därvid fått del av en sammanställning. Av denna framgick enligt Regeringskansliet tydligt vilka konton som omfattades, nämligen bl.a. "personalrepresentation (intern representation)". Från Regeringskansliet har uppgetts att man inte haft anledning att uppfatta anmälares begäran på annat sätt än att den avsåg fakturor som var bokförda som representation. Anmälares har genmält att det enligt hans mening är uppenbart att en julfest ska betraktas som intern representation oavsett hur den bokförs.

JO instämde i det sistnämnda och anförde följande.

Den som begär handlingar om intern representation och får en förteckning rubricerad personalrepresentation har anledning att utgå från att uppgifter om eventuella personalfester ska finnas med. Det kan dock inte anses visat att syftet varit att undanhålla något för anmälares. Med tanke på de ansträngningar som tjänstemännen vid myndigheten oberostridligen gjorde för att besvara hans framställningar och frågor har jag ingen anledning att tro annat än att skälet till att han inte fick uppgifterna om julfesten just låg i hur Regeringskansliet haft sina handlingar ordnade.

JO anförde vidare att myndigheter i syfte att undvika situationer som den nu inträffade vid registreringen av sina fakturor m.m. inte bara bör se till bokföringsmässiga aspekter utan även till offentlighetsprincipen. JO uttalade följande.

Det föreligger [...] en skyldighet för myndigheter att hålla sina handlingar så ordnade att allmänheten och därmed även massmediernas insyn i allmänna handlingar underlättas. I detta fall vill det synas som om Regeringskansliets sätt att hålla sina handlingar ordnade i stället försvårat möjligheten till insyn.

I fråga om de fakturor som begärdes ut den 6 augusti 2012 konstaterade JO att efter att en sekretessprövning gjorts fick anmälares ut det han begärt dagen efter, dvs. den 7 augusti 2012. JO fann att handläggningstiden ligger inom ramen för tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

I fråga om de informationsinsatser som gjordes med anledning av att fakturorna begärdes ut och den av Näringsdepartementet gjorda efterfaktureringen anförde JO följande.

Det finns inte något hinder mot att en pressekreterare informeras om förhållanden som kan föranleda uppmärksamhet i massmedierna och som Regeringskansliet kan förväntas få frågor om, så länge det inte medför att handlingsutlämnandet fördröjs. Allmänt gäller att en myndighet har all rätt att söka åtgärda brister som upptäcks i samband med ett handlingsutlämnande, liksom att informera om såväl uppdragade brister som vidtagna åtgärder, under förutsättning att de krav som gäller för handlingsutlämnandet inte åsidosätts.

En annan sak är att företrädare för massmedierna – liksom andra enskilda – i enlighet med 1 kap. 9 § regeringsformen ska behandlas lika. I den mån myndighetens företrädare informerade andra medier om de uppgifter anmälaren begärt ut innan denne fick del av dem kan lämpligheten i detta enligt min mening ifrågasättas. Den intervju som förekom i radion sändes dock en dag efter det att fakturorna och information om efterfaktureringen lämnats till anmälaren.

JO anförde avslutningsvis i sitt beslut att Regeringskansliet ska kritiseras för att en allmän handling lämnades ut först efter tre dagar trots att den borde ha kunnat lämnas ut omgående. I övriga delar fanns det enligt JO inte tillräcklig grund för kritik.

JO:s beslut i ärendena 639–2012 m.fl.

Anmälningarna

Under 2012 kom det in flera anmälningar till JO från journalister om framställningar om att ta del av utdrag ur Regeringskansliets administrativa system, huvudsakligen ekonomisystemet (dnr 639–2012, 2463–2012 och 2732–2012). Anmälningarna aktualiserar likartade frågeställningar och utreddes därför gemensamt av JO. För en närmare redogörelse av de olika anmälningarna hänvisas till JO:s beslut i ärendet.

Yttrande från Regeringskansliet

JO begärde den 24 maj 2012 att Statsrådsberedningen vid Regeringskansliet skulle yttra sig över klagomålen och lämna kompletterande yttranden i ett av ärendena.

Regeringskansliet lämnade den 28 augusti 2012 sitt yttrande till JO. I yttrandet redogörs för Regeringskansliets organisation och handläggningsrutiner för handlingsutlämnande. Av denna redogörelse framgår att om ett ärende gäller flera departement ska det departement dit ärendet huvudsakligen hör hantera framställningen om att få ta del av en allmän handling (13 § RKI). Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas gemensamt. Även i ärenden som avgörs av Regeringskansliet kan samråd behöva ske. I redogörelsen anges att samrådet mellan berörda enheter och departement när det gäller framställningar om att få ut allmänna handlingar sker på samma sätt som vid handläggning av andra ärenden och med beaktande av skyndsamhetskravet. Enligt de rutiner som tillämpas bestäms det från fall till fall hur ett ärende ska samordnas och handläggas.

I redogörelsen framhålls också att Regeringskansliets arbete präglas av öppenhet och offentlighet. På alla departement finns det registratorer som hjälper allmänhet och journalister med insyn och offentlighet. Regeringskansliet har också en arkivsupport för dem som vill ta del av diariet och efter sökningar i diariet begära ut handlingar.

När det gäller de olika klagomålen framgår det av yttrandet att i ett av ärendena tog det cirka två månader att hantera en begäran om att ta del av telefonloggar, att denna begäran omfattade flera personer både i och nära den centrala statsledningen, alla med olika ansvarsområden, och att sekretessprövningen i denna del inte blev okomplicerad. Även i ett annat ärende tog det drygt två månader att hantera frågan om begäran till dess att handlingarna utlämnades. Begäran omfattade flera konton och berörde samtliga departement samt Statsrådsberedningen. I yttrandet framhålls att underlaget innehåller uppgifter som var för sig kan vara harmlösa men som i en mängd ger en bild av vilka rutiner som gäller, och att om uppgifterna röjs detta kan vålla fara för rikets säkerhet. Konsekvensen av detta blev att det krävdes omfattande och tidskrävande sekretessprövningar. I fråga om det tredje ärendet hänvisades till en tidigare inlägga och uppgifter som lämnats muntligt till JO (tjänsteanteckning). Som främsta skäl till att det i detta ärende tog drygt två månader att behandla begäran framhölls att en omfattande sekretessprövning bedömdes nödvändig för att uppgifterna skulle lämnas ut.

I en avslutande kommentar framhåller Regeringskansliet att antalet framställningar om att få ta del av handlingar och om att på annat sätt få information har ökat väsentligt de senaste åren. Ett arbete har påbörjats med att se över om rutinerna vid handläggningen av sådana ärenden och förfrågningar behöver och kan ändras med anledning av den utvecklingen. Det övervägs även om organisatoriska förändringar behövs och kan göras.

JO:s bedömning

Allmänt om Regeringskansliets rutiner

JO uppmanade Regeringskansliet att sitt yttrande särskilt att redogöra för sin organisation och sina handläggningsrutiner vid framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. I denna del gjorde JO följande bedömning.

För att offentlighetsprincipen med dess regler om tillgång till allmänna handlingar ska fungera, krävs att myndigheterna anpassar sin organisation till den enskildes och massmediernas rätt till insyn. Kraven innebär bl.a. att det ska finnas handläggare som är ansvariga för vården av de handlingar av skilda slag som finns hos myndigheten samt att det ska finnas en tydligt angiven ordning för den myndighetsprövning som ovan beskrivits och som sökanden har rätt att begära då en efterfrågad handling inte tillhandahålls. Därutöver gäller att den ordning som tillämpas måste vara sådan att det i grundlagen fastställda kravet på skyndsam handläggning, inklusive den sedan länge etablerade praxis som finns kring detta, kan iakttas.

Beträffande myndigheten Regeringskansliet är huvudregeln i dess instruktion, 18 §, att prövningen av frågor om handlingsutlämnande ska ske inom det departement eller motsvarande som förvarar den begärda handlingen. Den normala beredningsgången är inte angiven, inte heller vilken eller vilka befattningshavare som ska göra prövningen. Regeringskansliets yttranden har inte kastat något ytterligare ljus över vilka handläggningsrutiner som tillämpas. Handläggningen verkar att döma av det som framkommit ske ad hoc, utan tillräckligt stöd

i fasta rutiner eller principer. De ärenden som här granskats och det underlag Regeringskansliet presenterat tyder därvid på att myndighetens organisation inte är anpassad till de krav som följer av tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens regler om tillgång till allmänna handlingar.

JO noterade vidare att det verkar som att gemensam beredning, som i enlighet med 15 § RIK ska genomföras i regeringsärenden, även tillämpas i samband med handlingsutlämnande. JO hänvisade till att den gemensamma beredningen syftar till att säkerställa att principerna om regeringens kollektiva beslutsfattande och ansvar får ett reellt innehåll, men att det inte är frågan om något sådant kollektivt beslutsfattande och ansvar vid handlingsutlämnande, såvida inte ärendet har överlämnats till regeringens prövning. JO konstaterade att organisationen inte är anpassad till offentlighetsprincipen och inte heller till de sedan länge genomförda förändringarna i departementsorganisationen. JO gjorde därefter följande uttalande.

Det ter sig som om en begäran som inte leder till ett omgående utlämnande av den begärda handlingen lätt kan hamna i ett ingenmansland, där den skickas runt utan att vare sig tjänstemän eller statsråd kan hållas ansvariga för långa handläggningstider eller andra brister som inkräktar på enskildas och massmediers grundlagsstadgade insyns rätt.

Sekretessprövning som fördröjer utlämnande

JO anförde att i de ärenden som granskats av JO har Regeringskansliet i samtliga fall ursäktat den långa handläggningstiden med att det har krävts en tidsödande sekretessprövning. JO anför i sitt beslut att det i princip inte är en uppgift för JO att gå in på enskilda sekretessbedömningar, men framför samtidigt att en myndighet, för att undgå kritik för brott mot skyndsamhetskravet, på ett någorlunda konkret sätt bör kunna påvisa att det har funnits ett sådant behov i det enskilda fallet. JO uttalade i denna del följande.

Det är med andra ord inte tillräckligt med ett mer eller mindre blankt påstående om att den ena eller den andra sekretessbestämmelsen aktualiserats. I de granskade fallen har vad som anförts om detta från Regeringskansliets sida huvudsakligen varit kortfattat, abstrakt och mindre övertygande.

JO fann avslutningsvis att Regeringskansliets handläggning av de gjorda framställningarna om att få ut allmänna handlingar har inneburit *grova åsidosättanden* av tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. Att döma av det som utretts och av Regeringskansliets egen beskrivning har brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner bidragit till att grundlagens krav inte efterlevts. JO hänvisade till att likartade iakttagelser har gjorts i tidigare granskningar. JO gjorde vidare följande uttalande.

Det är från JO:s synpunkt ovanligt att uppenbara brister i handläggningen av frågor som gäller offentlighetsprincipen uppdragas inom en myndighet utan att myndigheten själv vidgår och beklagar det som brustit. I de här granskade fallen synes Regeringskansliet anse att dess handläggning varit normal och godtagbar. Jag vill i anledning av detta avslutningsvis framhålla att det är särskilt viktigt att just regeringens

kansli respekterar allmänhetens insyns rätt. I motsatt fall är risken stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva efter grundlagens bokstav, vilket på sikt skulle vara ett hot mot offentlighetsprincipen.

Tidigare granskningar

Allmänna handlingar

Under riksmötet 2010/11 granskade utskottet handläggningen av regeringsärenden i vilka regeringen hade haft att ta ställning till framställningar om att få ut allmänna handlingar. De ärenden som granskades gällde framställningar till Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, i vilka regeringsbeslut fattats under 2009. Framställningar som avgjorts på tjänstemannanivå ingick inte i granskningen.

Utskottet gjorde följande uttalande med anledning av denna granskning (2010/11:KU10 s. 31).

Rätten att ta del av allmänna handlingar är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och granskning. För att denna rätt ska kunna upprätthållas ska prövningen av en begäran att få ta del av en allmän handling eller en kopia av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser göras genast eller så snart det är möjligt respektive skyndsamt (2 kap. 12–13 §§ tryckfrihetsförordningen). Det kan i enskilda fall vara nödvändigt med ett visst dröjsmål t.ex. därför att framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Utskottet har tidigare uttalat att kravet på skyndsamhet i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen innebär att en begäran om kopior av allmänna handlingar ska behandlas med förtur (bet. 2002/03:KU20¹ s. 134) och att en tidsutdräkt om sju veckor är för lång i ett ärende om utfående av en allmän handling (bet. 2009/10:KU10 s. 18).

I årets granskning visar de långa mediantiderna (drygt elva respektive sex veckor) och genomsnittliga tiderna (drygt tolv respektive drygt åtta veckor) på för långa handläggningstider i flera av de granskade ärendena. Dessa avser samtliga regeringsärenden om utfående av allmänna handlingar som handlagts i UD och Försvarsdepartementet under 2009. Det sagda talar enligt utskottets mening för att det finns brister i handläggningsrutinerna. Utskottet anser att det finns anledning för Regeringskansliet att se över sina rutiner för handläggning av denna typ av ärenden.

Under hösten 2012 granskade utskottet hanteringen av hemliga handlingar inom Regeringskansliet. Granskningen avsåg hanteringen vid Justitiedepartementet, Landsbygdsdepartementet och Utrikesdepartementet. I granskningen berördes frågor om diaries vid de olika departementen och allmänhetens tillgång till dessa diaries, diariesföring och användning av sekretessmarkeringar samt sekretessprövningar vid utlämnande av allmänna handlingar. Utskottet gjorde följande uttalande med anledning av granskningen (2012/13:KU10 s. 45 f.).

Konstitutionsutskottet konstaterar att Utrikesdepartementets huvuddiarium inte motsvarar kraven i offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Enligt 5 kap. 2 § OSL ska det i fråga om handlingar som registreras i ett diarium framgå datum för när handlingen kom in till myndigheten

¹ Av misstag hänvisas till fel betänkande i ställningstagandet; den korrekta hänvisningen ska vara bet. 2003/04:KU20 s. 134.

eller när den upprättades och vilket diarienummer handlingen har fått. Vidare ska uppgifter om avsändare eller mottagare och vad handlingen gäller framgå. För att ett diarium ska kunna hållas tillgängligt för allmänheten ska dock sekretessbelagda uppgifter om avsändare eller mottagare och vad handlingen gäller utelämnas.

Det har vid granskningen framkommit att UD:s huvuddiarium oavsiktligt kan innehålla sekretessbelagda uppgifter, vilket får till följd att en sekretessprövning måste göras innan utdrag ur diariet kan lämnas ut. Detta leder till onödiga tidsförluster och försvårar för allmänheten att få tillgång till allmänna handlingar. Utskottet konstaterar således att UD:s huvuddiarium i praktiken inte kan anses ha varit allmänt tillgängligt sedan 2008. Detta är inte en godtagbar ordning och utskottet utgår från att det inom Regeringskansliet påbörjade arbetet med att möjliggöra att uppgifter i UD:s diarium enklare och lättare ska kunna göras tillgängliga för allmänheten påskyndas.

— — —

Vid granskningen har också framgått att vad som dokumenteras och diarieförs i ärenden om utlämnande av allmänna handlingar varierar mellan de olika departementen. Utskottet noterar i detta sammanhang att man inom Regeringskansliet har inlett ett arbete som innebär att rutiner vid utlämnande av allmänna handlingar ses över.

Utskottet har i granskningen även försökt bilda sig en uppfattning om de sekretessprövningar som görs vid utlämnande av allmänna handlingar. Det bör framhållas att sekretessprövningar inte får ske slentrianmässigt, utan att noggranna prövningar måste göras i varje enskilt fall. Det allmänna intrycket av den nu genomförda granskningen är att man vid de granskade departementen eftersträvar att lämna ut så mycket som möjligt och att noggranna sekretessprövningar görs i ärendena.

Uppgifter till utskottet

Under den förnyade granskningen av regeringens ansvar för hanteringen av flodvågskatastrofen 2004 gjorde utskottet följande uttalande (bet. 2007/08:KU6 s. 33).

Med detta sagt vill utskottet starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen.

Utskottet kan konstatera att felaktiga uppgifter lämnades från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen. Ytterst har berört statsråd ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern därvidlag ett särskilt ansvar. Här kan flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Dit kan höras att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i Regeringskansliets interna föreskrifter.

Promemorior från Regeringskansliet

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

Som svar överlämnades den 5 mars 2013 två promemorior som har upprättats inom Näringsdepartementet och Förvaltningsavdelningen (bilaga A4.2.3). Av svarspromemorian från Näringsdepartementet framgår att det inom Näringsdepartementet finns – utöver tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav och förordningen med instruktion för Regeringskansliet – en rutinbeskrivning över hur en begäran om utlämnande av en allmän handling ska hanteras. Denna rutinbeskrivning, som bifogades promemorian, finns tillgänglig för departementets medarbetare på Regeringskansliets intranät. I svaret anförs dock att handläggningen i enskilda fall är beroende av en rad omständigheter såsom vilken typ av handlingar utlämnandet avser, om det kan antas att uppgifter i de begärda handlingarna omfattas av sekretess, om en motsvarande begäran har kommit in till flera departement etc.

I svaret framhålls att det inte finns någon ordning som innebär att Näringsdepartementets ”pressavdelning” regelmässigt informeras när en framställning om att få ut en handling kommer in. Däremot förekommer det enligt svaret inte sällan att den politiska ledningen eller pressfunktionen informeras om ett utlämnandeärende. Detta sker om det kan förväntas att den politiska ledningen kan komma att få frågor om ärendet eller om upplysningar behöver hämtas in från den politiska ledningen till stöd för en s.k. skadeprovning enligt den aktuella sekretessbestämmelsen. Det avgörs från fall till fall när en sådan information ges. Det finns ingen praxis i departementet som innefattar något krav på återkoppling från den politiska ledningen, pressfunktionen eller andra personer som informeras om utlämnandeärendet, såvida inte upplysningar bör hämtas in från dem som underlag inför en skadeprovning.

När det gäller den aktuella begäran informerades den av näringsministerns pressekreterare som tjänstgjorde den 1 augusti 2012. Informationen skedde muntligen när begäran kom in och pressekreteraren fick senare, i informationssyfte, en kopia av listorna. Även när begäran om att få ut fakturor kom in den 6 augusti 2012 informerades pressekreteraren. I anslutning till att arbetet med att sekretesspröva fakturorna påbörjades lämnades kopior av fakturorna till pressekreteraren i informativt syfte.

Av svaret framgår vidare att både näringsministern och statssekreteraren blev informerade om ärendet av pressekreteraren.

Att pressfunktionen eller den politiska ledningen informeras om att ett utlämnandeärende har kommit in och om vilka handlingar som lämnas ut får, anges i det i svaret, anses vara förenligt med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav eftersom det sker parallellt med sekretessprovningen och inte fördröjer utlämnandet.

När det gäller fakturorna från van der Nootska Palatset och Villa Bonnier anför departementet att det inte har gjorts några ändringar i handlingarna innan de lämnades ut. Däremot maskades de fyra sista siffrorna i statssekreterarens personnummer, vilket den journalist som hade begärt ut handlingarna också informerades om.

På en fråga om vilka rutiner som finns när det gäller fakturering av det slag som det var fråga om anges det i svaret att fakturor avseende kostnader som ska belasta någon annan än departementet, t.ex. Centerpartiet, ska ställas dit. I det aktuella fallet var det av förbiseende som fakturan kom att ställas till Näringsdepartementet. Så snart misstaget upptäcktes efterfakturerades den till Centerpartiet.

Av svaret framgår vidare att de handlingar som begärdes ut från Näringsdepartementet rörde departementets politiska ledning. Det var inte uteslutet att det i handlingarna kunde finnas uppgifter som omfattades av sekretess.

Till svarspromemorian bifogades de nio fakturor som avser kostnader för Näringsdepartementets dag. I svaret framgår att bokföringen av dagen skedde i enlighet med Regeringskansliets lathund för kontering m.m. av representation etc. Enligt svaret ska lathunden ses som ett komplement till Regeringskansliets kontoplan, som i allt väsentligt bygger på Ekonomistyrningsverkets EU-anpassade baskontoplan.

I svarspromemorian från Förvaltningsavdelningen anføres att den sammanställning av internrepresentation som begärdes ut den 6 augusti 2012, och som Förvaltningsavdelningen lämnade ut den 9 augusti 2012, inte var slutligt färdigställd förrän kort innan den lämnades ut. Näringsdepartementet och övriga departement fick ta del av den färdiga sammanställningen samma dag.

Av svaret framgår också att uppgifter om intern representation kan omfattas av sekretess. I det nu aktuella ärendet kunde, anføres det i svaret, sekretessprövningen göras först sedan sammanställningen hade skapats.

Utfrågningar med statsrådet Annie Lööf

Utskottet höll den 16 april 2013 en utfrågning med näringsminister Annie Lööf (bilaga B9). Näringsministern anförde inledningsvis att grundprincipen om öppenhet i statsförvaltningen givetvis är helt central för hela Regeringskansliet. Hon slog fast att det inte stämmer att Näringsdepartementet har en ordning som innebär att handlingar inte lämnas ut innan den politiska ledningen lämnat sitt godkännande eller att departementet ändrade i de aktuella handlingarna eller att utlämnandet av handlingarna försenades av att den politiska ledningen fick del av dem innan de lämnades ut. Det stämmer inte heller att utlämnandet blev en lång och tidskrävande process. Näringsministern konstaterade att samtliga handlingar som begärdes utlämnade lämnades ut från Näringsdepartementet senast dagen efter att begäran kom in.

Vidare anförde hon att det stämmer att så snart de upptäckte att departementet felaktigt hade debiterats kostnader som rätteligen var privata eller som skulle belasta Centerpartiet så rättades det till. Det stämmer också att kostnaderna för Näringsdepartementets dag har bokförts i enlighet med Regeringskansliets styrande dokument för ekonomiadministration.

Näringsministern ansåg att departementet hade handlagt begäran om utlämnande av kopior av de allmänna handlingarna med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver, och att pressekreteraren fick del av kopior har inte på något sätt påverkat snabbheten i utlämnande.

När det gäller den transaktionslista över intern och extern representation som journalisten fick del av framgick det enligt näringsministern tydligt vilka konton som omfattades av utdraget, vilket innebar att de fakturor som hänförde sig till Näringsdepartementets dag inte fanns med i utdraget eftersom de i enlighet med Regeringskansliets kontoplan inte hade bokförts på de aktuella kontona. När det gäller hur kostnaderna för dagen hade bokförts anförde näringsministern att kostnaderna har bokförts i enlighet med Regeringskansliets lathund för kontering av representation som är ett komplement till kontoplanen.

Under utfrågningen framgick det att rutinbeskrivningen från den 20 september 2007 över hur allmänna handlingar ska hanteras – som utskottet har fått ta del av – inte har reviderats eller genomgått någon översyn sedan dess. Vidare att det är den enskilda tjänsteman som hanterar utlämnandeärendet som avgör om den politiska ledningen ska informeras. I det aktuella fallet var det den tillförordnade expeditionschefen som gjorde avgörandet. På en fråga om när näringsministern och statssekreteraren blev informerade av pressekreteraren svarade näringsministern att informationen gavs före utlämnandet.

Vid utfrågningen framgick det vidare att den transaktionslista som begärdes ut omfattade både intern och extern representation, samt att det om en begäran gäller den politiska ledningen finns en praxis att kontrollera om aktuella sekretessbestämmelser kan vara gällande. I det fallet är det naturligt att kontakta den politiska ledningen när man gör skadeprovningen. Både statssekreteraren och statsråd tillhör ju den politiska ledningen.

På en fråga om det finns stöd att ändra i handlingarna svarade näringsministern att inga handlingar har blivit ändrade. I det nu aktuella fallet har tjänstemän någon dag innan fakturan betalades sett att fakturan inte ska betalas av departementet utan att den borde vidarefaktureras. Det var av ett förbiseende under sommarledigheterna i juli som gjorde att fakturan inte vidarefakturerades till Centerpartiet förrän i början av augusti.

Vidare ställdes en fråga om hur det kan komma sig att man lämnade ut handlingar till Ekot innan Aftonbladet hade alla handlingar på plats. Näringsministern svarade att det här är mycket olycklig, men att handlingen aldrig lämnades ut till Ekot. Det nämndes av en av statssekreterarna i en intervju som handlade om de två fakturorna. I slutet av intervjun säger han att i en jämförelse med andra departement kan man konstatera att Näringsdeparte-

mentet ligger väldigt lågt. Det gjorde han i ljuset av att han trodde att Förvaltningsavdelningen redan hade lämnat ut handlingen. Näringsministern anförde vidare att eftersom Näringsdepartementet inte hanterat samtliga departement skickades den aktuella begäran vidare till Förvaltningsavdelningen. Under de tre dagar som det tog Förvaltningsavdelningen att samordna de olika departementens representationskostnader fanns det ett utkast som skulle kvalitetssäkras innan det lämnades ut till journalisten. Enligt näringsministern var det detta utkast som statssekreteraren olyckligt refererade till.

När det gäller Näringsdepartementets dag anförde näringsministern att departementet vid bokföringen hade följt de rekommendationer som Skatteverket har och de riktlinjer som Ekonomistyrningsverket har. Näringsdepartementet har tyckt att det har varit angeläget att följa de riktlinjer för bokföring som finns i de ekonomiadministrativa funktioner som departementet hanterar.

Näringsministern fick också frågan om hon tycker att de rutiner som innebär att allmänna handlingar skickas runt för synpunkter innan de lämnas ut är förenliga med tryckfrihetsförordningen. På denna fråga svarade näringsministern att när det gäller den handling som lämnades ut efter tre dagar kunde man konstatera att Näringsdepartementet lämnade över den omedelbart till Förvaltningsavdelningen där man skulle sammanställa departementens olika interna kostnader. Näringsministern såg ingen anledning att som departementschef över Näringsdepartementet kommentera Förvaltningsavdelningens handläggning. Hon konstaterade också att Näringsdepartementet inte har fått någon kritik av JO för hur man har hanterat ärenden. På en fråga om man tagit upp det till diskussion internt i regeringen att rutinerna skapar problem och svårigheter att uppfylla tryckfrihetsförordningen, svarade ministern att man givetvis lyssnar på de beslut som JO fattar och att det är ett led i det utvecklingsarbete som hela Regeringskansliet gör.

Vid utfrågningen besvarade näringsministern också en fråga om huruvida det brukar ske någon form av återkoppling, godkännande eller klar-tecken från pressavdelningen innan något lämnas ut. Det skedde, enligt ministern, ingen återkoppling eller något godkännande innan handlingen i det nu aktuella fallet lämnades ut. Näringsministern framhöll att det inte finns någon ordning som innebär att departementets pressavdelning regelmässigt informeras när en framställning har kommit in. Det förekommer givetvis att den politiska ledningen och pressfunktionen informeras om ett utlämnandeärende. Den enskilda tjänstemannen bedömer om det kan förväntas att dessa kan få frågor om ärendet eller om upplysningar behöver inhämtas för en skadeprövning. Då måste den berörda personen tillfrågas.

Med anledning av att det efter utfrågningen visade sig att utskottet hade fått uppgifter från näringsministern som inte stämde hölls den 25 april 2013 en ny utfrågning med näringsministern (bilaga B15). Hon inledde med att tacka för att hon fick möjligheten att komma till utskottet igen,

och sa att hon var uppriktigt ledsen över att konstitutionsutskottet hade fått en felaktig uppgift senast hon var hos utskottet. Näringsministern bad om ursäkt för detta och för att hon inte hade lämnat en fullständig bild. Näringsministern anförde att när hon var i utskottet den 16 april uppgav hon som svar på en fråga att Näringsdepartementet inte hade lämnat ut den i ärendet aktuella sammanställningen över alla departementens kostnader för internrepresentation till Ekot. Näringsministern kände då inte till att sammanställningen inte bara hade refererats till muntligen utan också mejlats till medierna. Detta fick hon kännedom om torsdagen den 18 april när Ekot intervjuade henne. Sammanställningen mejlades över till Ekot och TT samma dag som statssekreteraren intervjuades, dvs. den 8 augusti 2012.

På en fråga om JO hade fått ett riktigt och fullständigt underlag för att kunna fatta det beslut som JO gjorde svarade näringsministern att hon kunde konstatera att uppgiften om att man inte bara muntligen gav uppgifterna utan också mejlade över sammanställningen efteråt inte heller hade kommit till expeditionschefens kännedom när skrivelsen till JO författades och undertecknades av honom. Näringsministern framhöll att hon som departementschef självklart har det yttersta ansvaret för att säkerställa att hon ger konstitutionsutskottet en fullständig och korrekt bild när hon svarar inför utskottet. Ministern beklagade att hon trots mycket noggranna förberedelser där hon hade suttit ned med de medarbetare som varit aktiva i det här skedet inte hade fått tillräcklig information, men att hon har det yttersta ansvaret för att hon är fullt underrättad.

Ministern sa också att självklart måste man på departementet vara betydligt mer noggrann med att se till och säkerställa att en handling som man tror har lämnats ut till den som har begärt ut den, i detta fall sammanställningen, verkligen har kommit den personen till handa. Näringsministern ansåg att det var mycket olyckligt att det som hade delgetts muntligen och som mejlades ut var ett utkast som var föremål för kvalitetssäkring inom Förvaltningsavdelningen inför ett utlämnande.

Näringsministern anförde också att det pågår ett kontinuerligt utvecklings- och förbättringsarbete inom Regeringskansliet för att ständigt kunna leva upp till de krav som medborgare och journalister rätteligen ställer, och att det utvecklingsarbetet kommer att fortgå.

På en fråga om medarbetarna lämnat felaktiga uppgifter till expeditionschefen som sedan hade vidarebefordrat dem till JO svarade näringsministern att man inte medvetet hade lämnat felaktiga uppgifter. Man har berättat att man muntligen hade delgett Ekot innehållet i sammanställningen. Att handlingarna också hade överlämnats skriftligen kom aldrig fram när expeditionschefen respektive ministern förberedde sig inför JO respektive KU. På en fråga om vilka uppgifter som expeditionschefen lämnade till JO hänvisade näringsministern till att de uppgifter som expeditionschefen lämnade till JO ingår i den formella skrivelsen på den remiss som JO skickat in, och som kommit till utskottets kännedom.

Näringsministern medgav dock att hon under förberedelserna inte hade fått information om att uppgifterna inte bara muntligen hade delgetts Ekot och TT utan också mejlades över till dem. Då drog hon slutsatsen, på en direkt fråga från en ledamot i konstitutionsutskottet, att handlingarna inte hade lämnats över. Det har vi kunnat konstatera i efterhand var en felaktig uppgift, sa näringsministern. Det var pressekreteraren som mejlade handlingarna till Ekot och TT.

Skrivelse från näringsminister Annie Lööf

Efter utfrågningen med näringsminister Annie Lööf den 16 april 2013 inkom en skrivelse från näringsministern till utskottet (bilaga A4.2.4). I skrivelsen, som inkom den 19 april 2013, skriver näringsministern att det efter utfrågningen har uppmärksammats att hon hade lämnat ett felaktigt svar till utskottet. Näringsminister bad om ursäkt för de felaktiga uppgifterna och beklagade det inträffade. Näringsministern anförde vidare följande.

På en fråga från en ledamot nämnde jag att Näringsdepartementet inte hade lämnat den i ärendet aktuella sammanställningen över departementens internrepresentation till Ekot. Efter utfrågningen har jag emellertid kunnat konstatera att denna uppgift inte stämmer. I anslutning till att statssekreteraren intervjuades av Ekot och TT den 8 augusti 2012 mailades den aktuella sammanställningen till en reporter på Ekot och till en reporter på TT. Som framkom vid utfrågningen har statssekreteraren sagt att han vid intervjutillfällena trodde att sammanställningen redan hade lämnats ut till Aftonbladets reporter med anledning av dennes begäran. Detsamma gällde för pressekreteraren när han mailade sammanställningen till reportrarna efter att intervjun hade gjorts.

Näringsministern beklagar det inträffade och konstaterar att departementet borde ha säkerställt att handlingen hade lämnats ut till reportern som begärt ut den innan den lämnades ut till någon annan. Hon avslutar med att erbjuda sig att inför utskottet svara på eventuella kompletterande frågor.

Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet höll den 2 maj 2013 en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B16). Statsministern framhöll inledningsvis följande. Offentlighet och insyn ska prägla Regeringskansliets verksamhet. Varje dag tar Regeringskansliet emot och handlägger ett stort antal förfrågningar från allmänhet och medier. Regeringskansliet arbetar för att alla förfrågningar och ärenden ska hanteras snabbt och korrekt. Det sker också i de allra flesta fall, men ibland kan det bli fel. Statsministern beklagade detta.

Regeringskansliet tar till sig av den kritik som JO har riktat mot Regeringskansliet. Statsministern anförde att han som chef för myndigheten Regeringskansliet har det yttersta ansvaret för myndighetens verksamhet. Det är viktigt att Regeringskansliet följer gällande regler. Statsministern har därför försäkrat sig om att man inom Regeringskansliet arbetar med att analysera och ta hand om JO:s synpunkter.

Under de senaste åren har det skett en ökning av antalet framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Uppfattningen är att också förfrågningar om att få ta del av andra uppgifter och sammanställningar har ökat. Samtidigt har det blivit alltmer aktuellt att bedöma vilka uppgifter som, om de blir offentliga, skulle kunna utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Säkerhetsläget i omvärlden får betydelse för den sekretessprövning som alltid ska göras. Många till synes harmlösa uppgifter som finns i Regeringskansliet kan, om man lägger samman dem, ligga till grund för en kartläggning av den centrala statsledningen. En sådan kartläggning kan sedan användas av personer eller organisationer som kan utgöra ett hot mot vår säkerhet. Mot denna bakgrund har Regeringskansliet ofta att göra noggranna och svåra sekretessprövningar.

Sedan en tid tillbaka pågår ett arbete under förvaltningschefen med att se över rutinerna och organisationen för handläggning av ärenden som rör förfrågningar från medier och allmänhet.

Vidare framgick bl.a. följande vid utfrågningen. Statsministern anförde som svar på en fråga att han är chef för Regeringskansliet, och därunder ligger bl.a. Förvaltningsavdelningen. På en fråga om vad som var motivet till att ett utkast skickades till Näringsdepartementet ett helt dygn innan materialet lämnades ut, svarade statsministern att han inte känner till enskilda ärenden och hänvisade till att utskottet haft möjlighet att ställa frågor till näringsministern. Följdfrågorna blev vem som tar ansvar för vad som händer på Förvaltningsavdelningen och om det är vanligt att man gör en sammanställning och skickar ut den för kännedom eller kontroll. Statsministern hänvisade i sitt svar till att tryckfrihetsförordningens regler är utgångspunkten och att man har utarbetat rutiner för detta inom Förvaltningsavdelningen. Vidare sa han att han i enskilda fall inte bär ansvar för hur det detta handläggs av det enkla skälet att det är decentraliserat till handläggare runt om i Regeringskansliet. Han framhöll att han har ett ansvar för att säkerställa att det sker en utbildning av nyanställda och att man kontinuerligt arbetar med att förbättra rutinerna men att detta görs av därtill tillsatta ansvariga chefer, bl.a. chefen för Förvaltningsavdelningen. I sitt svar hänvisade statsministern också till att instruktionen är att handläggningen ska ske skyndsamt men underströk samtidigt den ökade komplexiteten som Regeringskansliet har att arbeta med i de här fallen.

Statsministern hänvisade även till att behovet av sekretessprövningar har ökat över tid. Det kan handla om att enskilda eller organisationer som hämtar in olika information med vilken man faktiskt kan kartlägga hur den centrala statsledningen fungerar. Om man lägger ihop denna information går det att göra ett ganska omfattande sammanläggningsarbete. Ställda inför denna typ av mer omfattande frågor som ställts har man insett att vart och ett av dessa måste mötas med en sekretessprövning som ibland är spridda över flera departement.

En annan närliggande fråga gällde hur statsministern avser att säkerställa att enskilda departement inte lämnar ut handlingar som inte är fullständigt kontrollerade ur sekretessynpunkt när beredningen ännu inte är färdig. Statsministerns uppfattning var att man ska eftersträva enhetlighet i hanteringen.

Vidare framgick att arbetet med att förbättra rutinerna dels handlar om den kommunikationschef som har anställts, dels ett uppföljningsarbete som görs i Förvaltningsavdelningen. Ibland uppträder olikheter mellan departement i exakt hur man behandlar förfrågningar, men Regeringskansliets strävan är att skapa största möjliga enhetlighet. Det är ett kontinuerligt förändrings- och förbättringsarbete. Skälet till att det kontinuerligt måste vara just ett förändrings- och förbättringsarbete är dels kritik som har utdelats, dels att det sker förändringar i vilken typ av verklighet Regeringskansliet arbetar med, alltså vilken typ av dokument och handlingar som efterfrågas.

Som exempel på en del av det förbättringsarbete som Regeringskansliet nu utför för att möta JO:s kritik sa statsministern att tanken är att när det gäller framställningar som gäller den här typen av sammanställningar ska de hanteras av en grupp medarbetare inom Förvaltningsavdelningen för att på ett snabbare sätt kunna effektuera och hantera utlämnandefrågor. Statsministern sa också att frågan kring UD:s diarium snart är löst och att han anser att man redan i dag i de flesta fall lever upp till tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

En fråga gällde om den kritik som JO har riktat mot Regeringskansliet för dess sätt att hålla sina fakturor ordnade har föranlett några åtgärder från statsministerns sida. Statsministern svarade att det är en del av det utvecklingsarbete som pågår just i ljuset av JO:s kritik.

Utskottets ställningstagande

Företrädare för massmedierna – liksom andra enskilda – som begär ut allmänna handlingar ska behandlas lika. Detta följer av den s.k. likhetsgrundsatsen i 1 kap. 9 § RF. Om en myndighet under pågående beredning på eget initiativ lämnar ut en begärd handling – eller uppgifter ur den – till andra än den som begärt ut den kan det starkt ifrågasättas.

I konstitutionsutskottets granskning har det framkommit att företrädare för Näringsdepartementet efter de intervjuer som statssekreteraren hade med Ekot och TT den 8 augusti 2012 lämnade ut ett utkast till en sammanställning över departementens interna representation. Uppgifter ur sammanställningen delgavs även muntligen. Journalisten vid Aftonbladet, som var den som hade begärt ut handlingen, fick ut den färdiga sammanställningen först dagen efter intervjuerna.

Utskottet konstaterar att Näringsdepartementets agerande varit felaktigt. Från Näringsdepartementets sida kan man inte ha varit omedvetet om att journalistens framställan sannolikt var föranledd av det intresse han som journalist hade av sammanställningen i just det nyhetsskede då han efter-

sökte den. Det går inte att utesluta att departementet agerade för att få ut sin version först, och det skedde på ett sätt som missgynnade den journalist som hade begärt ut handlingen. Näringsminister Annie Lööf är som departementschef ytterst ansvarig för Näringsdepartementets hantering i ärendet.

Statsministern bär ett övergripande ansvar för att man inom Regeringskansliet som helhet har den organisation och de rutiner som krävs för att tryckfrihetsordningens regler om handlingsutlämnande ska kunna efterlevas. Utskottet bedömer i likhet med JO att Regeringskansliets organisation inte är anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen. Utskottet förutsätter dock att man inom Regeringskansliet påskyndar det förbättringsarbete som har inletts för att tryckfrihetsordningens skyndsamhetskrav ska kunna upprätthållas vid handläggningen av utlämnandearbenden. Utskottet ser även anledning till att framhålla vikten av en god offentlighetsstruktur. Att enbart beakta bokföringsmässiga aspekter vid registreringen av fakturor är inte, som också framhållits av JO, tillfyllest.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att de uppgifter som lämnas är riktiga och att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Efter den första utfrågningen med näringsministern uppdagades det att hon vid utfrågningen hade lämnat felaktiga uppgifter till utskottet. Näringsministern bär, som hon själv påpekat, ansvaret för att de uppgifter som lämnas till utskottet är korrekta. Att det i anmälan till utskottet gjordes gällande att Näringsdepartementet lämnat ut delar av de begärda handlingarna till Ekot innan Aftonbladet fick ut dem gör att Näringsdepartementet och näringsministern inte kan ha varit omedvetna om frågeställningen i granskningen, och hon borde därmed ha vinnlagt sig om att redan från början ge utskottet fullständiga och korrekta uppgifter om vad som hade ägt rum. Utskottet ser kritiskt på det inträffade. I sammanhanget kan noteras att inte heller JO i sin utredning synes ha fått fullständig information. Om uppgifter som lämnas är oriktiga, missvisande eller ofullständiga undergrävs den konstitutionella kontrollen.

4.3 Fråga om nuvarande landsbygdsministrarnas styrning av Skogsstyrelsen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet granskar om dåvarande jordbruksministern gjort sig skyldig till ministerstyre i förhållande till Skogsstyrelsen.

I anmälan anges att det i ett inslag i Sveriges Radio den 10 oktober 2012 framfördes uppgifter om att dåvarande jordbruksministern, nuvarande landsbygdsministern, Eskil Erlandsson i ett telefonsamtal våren 2008 bad Skogsstyrelsens dåvarande generaldirektör Göran Enander att avboka sin planerade medverkan i en konferens anordnad av Naturskyddsföreningen.

Enligt anmälaren kan det inte vara förenligt med den svenska traditionen av självständiga myndigheter att en minister talar om för en generaldirektör vilka konferenser hon eller han får medverka vid.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som har upprättats inom Landsbygdsdepartementet, *bilaga A4.3.2–3*. Därutöver har offentliga utfrågningar ägt rum med Göran Enander, f.d. generaldirektör för Skogsstyrelsen och landsbygdsminister Eskil Erlandsson, *bilaga B7* och *B13*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sveriges Radio den 10 oktober 2012

Den 10 oktober 2012 sändes ett inslag i Sveriges Radio om miljöhänsynen i det svenska skogsbruket. Inslaget innehåller bl.a. en intervju med Göran Enander. Han var generaldirektör för Skogsstyrelsen 2003–2008. Av inslaget framgår att riksdagen 1993 beslutade att skogspolitiken ska ha två jämställda mål – ett produktionsmål och ett miljömål. Det framgår vidare att det var Skogsstyrelsens huvuduppgift att göra avvägningen mellan de två målen och att försöka se till att båda målen nåddes. Hur avvägningen mellan de två målen skulle göras i praktiken var enligt Göran Enander inte helt klart, och han kontaktades under sin tid som generaldirektör flitigt av såväl miljöförrelsen som skogsindustrin. Ett förslag som Skogsstyrelsen presenterade innebar bl.a. att 10 procent av den produktiva skogsmarken skulle skyddas. Av inslaget framgår att förslaget kritiserades av skogsnäringsen. Bland annat menade företrädare för skogsnäringsen att de inte kände igen ”sin myndighet”. Det fanns även representanter för skogsnäringsen som öppet krävde att Göran Enander skulle avgå eftersom de ansåg att han prioriterade miljön framför produktionen. I maj 2008 var Göran Enander inbjuden av Naturskyddsföreningen för att tala vid ett seminarium. Av radioinslaget framgår dels att en skogsdirektör ringde upp Göran Enander och uppgav att det var olämpligt att Enander deltog i det aktuella seminariet, dels att det av Göran Enanders dagboksanteckningar framgår att han påföljande dag fick ytterligare ett samtal. I denna del har Göran Enander uppgett följande. ”Dagen efter blir jag uppringd av jordbruksministern som var ganska tydlig med att det där var inte så lämpligt att jag deltog på den här konferensen med Naturskyddsföreningen. Det var ju ändå en väldigt

tydlig signal.” Enligt Göran Enander blev han uppringd av ministern en torsdag och han bad att få återkomma till ministern med besked efter helgen. På måndagen ringde han upp ministern och uppgav att han inte med så kort varsel kunde ställa in sin medverkan vid seminariet. I övrigt avslutade de enligt Göran Enander samtalet i den delen. Av inslaget framgår vidare att Göran Enander några månader efter samtalet fick sluta som generaldirektör för Skogsstyrelsen.

Medierapportering den 4 september 2008

Den 4 september 2008 rapporterade en rad medier att regeringen samma dag beslutat att med omedelbar verkan ”sparka” Göran Enander från uppdraget som Skogsstyrelsens generaldirektör. Det framgår också av rapporteringen att Göran Enanders förordnande löpte till våren 2009. Av en artikel som Svenska Dagbladet publicerade i sin nättidning framgår att Riksrevisionen i mars 2008 riktade allvarlig kritik mot Skogsstyrelsen. Bland annat kritiserades Skogsstyrelsen för bristande intern styrning och kontroll och för att årsredovisningen saknade väsentlig information om myndighetens ansträngda ekonomi.

Tidskriften Miljöaktuellt

Den 12 maj 2009 publicerade tidskriften Miljöaktuellt en intervju med Göran Enander. På frågan varför han fick sluta som generaldirektör vid Skogsstyrelsen svarade Göran Enander att det inte gick att komma ifrån att myndigheten fick en anmärkning av Riksrevisionen. Han berättade vidare att jordbruksministern svarat nej på hans fråga om det fanns någon annan anledning till att han fick sluta som generaldirektör.

Gällande ordning m.m.

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket. Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Enligt 12 kap. 1 § RF lyder statliga förvaltningsmyndigheter – som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen – under regeringen. Av paragrafen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna. Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första

följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om att den offentliga makten utövas under lagarna, eller annorlunda uttryckt, principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen och förvaltningsmyndigheterna, är bundna av gällande rätt. Regeringen får alltså inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen. I propositionen anfördes att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med 11 kap. 7 § RF (nuvarande 12 kap. 2 § RF) och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande KU 1986/87:29 (s. 13) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyret kan inte förnekas. Därför bör, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Av 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA, följer att om chefen för en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen är anställd för en bestämd tid, får hon eller han förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Ett beslut om en sådan förflyttning får inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (36 § andra stycket LOA). Beslutet får dock ges omedelbar verkan om det finns synnerliga skäl för det. Enligt 39 § LOA ska talan väckas inom tre veckor om en arbetstagare vill söka ändring i ett beslut enligt 33 §. Av 37 § LOA följer att mål om tillämpningen av LOA ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Tidigare granskning

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2012 granskade utskottet bl.a. dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten i samband med en utbildningsfältövning (bet. 2011/12:KU20 s. 161 f.). Enligt utskottet hade kontakten mellan dåvarande statssekreteraren och dåvarande generaldirektören varit inriktad på frågor och information, och inte styrning (s. 170). Utskottet konstaterade vidare att generaldirektören därefter hade fattat ett självständigt beslut om uppläggnings av fältövningen.

Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om ett uttalande har varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det har varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller en myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande.

I två anmälningar under riksmötet 2004/05 begärdes att utskottet skulle granska dåvarande skolministerns uttalande där han ifrågasatte att en rapport som Skolverket hade presenterat borde ha släppts ut från myndigheten (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). Rapporten drogs tillbaka, och frågan var om detta skedde på grund av ministerns uttalande. Utskottet hänvisade inledningsvis till behovet av försiktighet och till vad utskottet tidigare hade uttalat om statsråds rätt att yttra sig. Utskottet anförde vidare att det också är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev (s. 207 f.). Granskningen föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

Åtta ledamöter (M, FP, KD, C och MP) reserverade sig mot utskottets bedömning och anförde att skolministern uttalat sig på ett sådant sätt att det kunde uppfattas som att han önskade styra Skolverket att vidta den åtgärd som myndigheten senare samma dag vidtog (s. 266). Uttalandet kunde enligt ledamöterna uppfattas som ett direktiv till myndigheten och för detta handlande kunde ministern inte undgå kritik.

Den s.k. granskningsgruppen har i promemorian Konstitutionella kontrollfunktioner särskilt tagit upp granskningen av uttalanden av statsråd (2008/09:RFR14 s. 48–49).

Förflyttningar av myndighetschefer

Vidare har utskottet tidigare även granskat förflyttningar av generaldirektörer utifrån vissa bestämmelser i lagen om offentlig anställning. Våren 2009 granskade utskottet förflyttningen av generaldirektören för Arbetsförmedlingen (bet. 2008/09:KU20). Utskottet konstaterade inledningsvis att de statliga myndigheterna i Sverige i flera avseenden har en självständig ställning (s. 162). Utskottet anförde vidare att den gällande ordningen när det gäller att skilja eller förflytta en myndighetschef från hans eller hennes anställning syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet och är en förutsättning för att kunna rekrytera kompetenta chefer. Det är därför enligt utskottet av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef. Enligt utskottet visade granskningen att den aktuella förflyttningen gjorts av organisatoriska skäl. Granskningen visade också att den aktuella omorganisationen av Arbetsförmedlingen var avsedd att fortgå även efter det att myndigheten Arbetsförmedlingen hade bildats den 1 januari 2008. Regeringen hade gjort bedömningen att Arbetsförmedlingen efter sommaren 2008, när omorganisationen skulle vara fullbordad eller nära fullbordad, borde få en ny generaldirektör, och enligt utskottet ankom det på regeringen att med stöd av lagen om offentlig anställning göra avvägningar av det slaget. Enligt utskottet gav granskningen inte anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut om förflyttning.

Åtta ledamöter (S, V och MP) reserverade sig mot utskottets bedömning och anförde att det vid tidpunkten för beslutet om förflyttning den 10 april 2008 enligt vad granskningen visade inte hade tillkommit några andra, nya organisatoriska skäl än de som redan var kända när generaldirektören så sent som den 19 december 2007 förordnades som chef för den nya Arbetsförmedlingen fram till mars 2011 (s. 312). Mot denna bakgrund ansåg ledamöterna att de skäl som anförts för beslutet den 10 april 2008 om förflyttningen objektivt sett inte var godtagbara och att det följaktligen fanns anledning att rikta kritik mot regeringens beslut att förflytta generaldirektören och särskilt mot den ansvariga ministerns hantering av ärendet.

Våren 2010 granskade utskottet förflyttningen av generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (bet. 2009/10:KU20 s. 58 f.). Utskottet framhöll att den gällande ordningen syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Det är mot denna bakgrund enligt utskottet av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef. Utskottet anförde vidare att en bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov, och att det enligt förarbetena följer att regeringen har att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Vidare framhöll utskottet att det är regeringens uppgift att bereda frågor om utnämningar och omförordnan-

den på ett så omsorgsfullt sätt att det kan förutsättas att den aktuella myndighetschefen ska komma att stanna kvar under den tid förordnandet avser. Den möjlighet som ges i 33 § lagen om offentlig anställning att förflytta en myndighetschef bör enligt utskottets mening ses som en undantagsregel som ska tillämpas bara när det uppkommit ohållbara situationer som inte hade kunnat förutses vid tidpunkten för utnämningen eller omförordnandet. Ett skäl för förflyttning är enligt utskottet att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av hänsyn till myndighetens bästa vill förflytta henne eller honom till en annan tjänst. Ett skäl för omedelbar förflyttning är att stora ekonomiska värden står på spel, vilket självfallet kan vara fallet om ett pågående reformarbete riskerar att fördröjas. Enligt utskottet ska regeringen vid sitt beslut, som kan bli föremål för domstolsprövning, göra avvägningar av det slaget i enlighet med bestämmelserna i 33 och 36 §§ lagen om offentlig anställning och 1 kap. 9 § regeringsformen. Granskningen gav enligt utskottet inte vid handen att regeringen brustit i detta avseende. Utskottet ansåg mot denna bakgrund att granskningen inte gav anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut att förflytta generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet.

Åtta ledamöter (S, V och MP) reserverade sig mot utskottets bedömning och anförde att, som utskottet tidigare understrukit, den gällande ordningen när det gäller att skilja eller förflytta en myndighetschef från anställningen syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet (s. 355 f.). Mot bakgrund av vikten av myndigheternas och deras chefers självständiga ställning är det enligt ledamöterna av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef. Förflyttningen av generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket beslutades av regeringen i samband med att man fått information om innehållet i den redovisning av ett uppdrag som generaldirektören avsåg att presentera. Ledamöterna anförde vidare att det aktuella uppdraget var ett led i arbetet med omregleringen av apoteksmarknaden och att de slutsatser som utredningen lett till uppenbarligen ogillades av regeringen. Generaldirektören avsåg att presentera en självständig slutsats baserad på en utredning av den aktuella frågan. Det förhållandet att slutsatserna ogillades av regeringen utgjorde enligt ledamöterna inte ett sakligt och godtagbart skäl. Tvärtom utgör en förflyttning av ett sådant skäl ett allvarligt ingrepp i den självständighet som gäller för myndigheterna och deras chefer i det svenska förvaltningssystemet. Mot denna bakgrund menade ledamöterna att det fanns anledning att rikta kritik mot regeringens beslut om förflyttning och särskilt socialministerns hantering av ärendet.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 5 mars 2013

I en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet att få svar på följande frågor.

- Har det under våren 2008 förekommit några kontakter mellan Eskil Erlandsson och Göran Enander med anledning av Göran Enanders planerade medverkan vid ovan redovisade konferens?
- Om det har förekommit kontakter: a) Hur och när togs dessa kontakter? b) Vad var syftet med kontakterna? c) Vad sades vid kontakterna?
- Är det känt om Göran Enander medverkade vid konferensen?
- När och varför slutade Göran Enander sin anställning som generaldirektör för Skogsstyrelsen?
- Har Göran Enander haft någon annan statlig anställning som beslutats av regeringen efter det att han slutade som generaldirektör för Skogsstyrelsen?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i promemorian anledning till?

Som svar på frågorna från konstitutionsutskottet översändes den 5 mars 2013 en promemoria som upprättats inom Landsbyggsdepartementet (bilaga A4.3.2).

Av promemorian framgår att det i Landsbyggsdepartementet inte finns några minnesanteckningar om kontakterna mellan den politiska ledningen i dåvarande Jordbruksdepartementet och Göran Enander vid den aktuella tidpunkten och att redogörelsen i svaret därför uteslutande baseras på dåvarande jordbruksministern Eskil Erlandssons och dåvarande statssekreterarens minnesbilder. Av svaret framgår att under våren 2008 kontaktade antingen Eskil Erlandsson eller hans statssekreterare Göran Enander per telefon och att samtalet följdes upp på så sätt att Göran Enander någon eller några dagar därefter ringde till Eskil Erlandsson.

Bakgrunden till att Göran Enander kontaktades var att regeringen i mars 2008 hade lämnat en skogspolitisk proposition (prop. 2007/08:108), i vilken regeringen bl.a. redovisade sin syn på de båda jämställda skogspolitiska målen, och att företrädare för skogsnäringen senare under våren kontaktade departementet och framförde kritik mot ledningen för Skogsstyrelsens syn på de skogspolitiska målen.

Av promemorian framgår vidare att syftet med kontakten med Göran Enander var att informera honom om den kritik som framförts till departementet och att följa upp och föra en dialog om hur Skogsstyrelsen arbetade med och kommunicerade de skogspolitiska målen. Det kan inte uteslutas att Naturskyddsföreningens konferens kan ha nämnts i detta sammanhang. Syftet med samtalet var dock inte att ge Göran Enander några instruktioner om hans deltagande i konferensen. Det är inte känt om Göran Enander medverkade vid konferensen.

Det framgår av svaret att Riksrevisionen den 19 mars 2008 lämnade en revisionsberättelse med invändning efter att ha iakttagit flera allvarliga brister hos Skogsstyrelsen. Bland bristerna kan nämnas bristande ekonomisk uppföljning samt bristande intern styrning och kontroll. Skogsstyrelsen tog därefter fram ett ambitiöst åtgärdsprogram för att komma till rätta med bristerna. En uppföljning av åtgärdsprogrammet utförd på styrelsens uppdrag av ett revisionsföretag i augusti 2008 visade att delar av dessa brister fortfarande kvarstod samtidigt som det förelåg risk för ett starkt negativt resultat för 2008.

I promemorian anges att regeringen den 4 september 2008 beslutade att anställa Göran Enander som generaldirektör i Regeringskansliet. Samma dag beslutade regeringen att förordna en annan person som tillfällig chef för Skogsstyrelsen.

Den 3 februari 2011 beslutade regeringen att anställa Göran Enander som länsöverdirektör vid Länsstyrelsen i Skåne län.

Svarspromemoria den 26 mars 2013

Genom en ny skrivelse som ställdes till Regeringskansliet begärde utskottet att få svar på ett antal kompletterande frågor.

Som svar översändes den 26 mars 2013 en promemoria som upprättats inom Landsbygdsdepartementet (bilaga A4.3.3).

På frågor om förflyttningen av Göran Enander från anställningen som generaldirektör för Skogsstyrelsen till anställningen som generaldirektör i Regeringskansliet har följande uppgetts. Vid beredningen av ärendet konstaterades att omständigheterna var sådana att en förflyttning var nödvändig med hänsyn till Skogsstyrelsens bästa. Det fanns dessutom synnerliga skäl för att ge beslutet omedelbar verkan.

Av promemorian framgår vidare att i mars 2008 lämnade Riksrevisionen som redovisats tidigare en revisionsberättelse med invändning mot ledningens förvaltning och årsberättelse. Enligt Riksrevisionen uppvisade Skogsstyrelsens interna styrning och kontroll betydande brister inom flera områden och årsredovisningen gav inte en rättvisande bild i flera avseenden. För att komma till rätta med bristerna beslutade Skogsstyrelsens styrelse om en åtgärdsplan. Externa revisorer anlätades och dessa rapporterade varje månad till styrelsen hur arbetet med åtgärdsplanen fortskred. Efter det att Skogsstyrelsen hade redovisat sitt halvårsbokslut kunde det konstateras att resultatet hade försämrats allvarligt under 2008 och att underskottet uppgick till 45 miljoner kronor. Vidare hade den kortfristiga likviditeten försämrats. I augusti 2008 lämnade de externa revisorerna en rapport enligt vilken genomförandet av Skogsstyrelsens åtgärdsplan inom flera områden var bristfälligt. Särskilt riktades kritik mot kvarstående brister i fråga om den interna styrningen och kontrollen. I dåvarande Jordbruksdepartementet gjordes bedömningen att arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen och åtgärda Skogsstyrelsens ekonomiskt ansträngda läge inte bedrivits på ett tillfredsställande sätt. När det gäller

beslutets omedelbara verkställande bedömdes situationen för Skogsstyrelsen vara sådan att omedelbara åtgärder för att förbättra ekonomin samt intern styrning och kontroll var nödvändiga.

Utfrågningar

Göran Enander

Den 11 april 2013 höll utskottet en offentlig utfrågning med f.d. generaldirektören för Skogsstyrelsen Göran Enander (bilaga B7).

Göran Enander uppgav inledningsvis att Skogsstyrelsen 2006 fick i uppdrag av regeringen att ta fram en ny prognos över hur mycket skog som behövde skyddas i Sverige för att miljömålet Levande skogar skulle kunna uppnås. Underlaget utgjorde en del av en rapport som Miljömålsrådet överlämnades till regeringen i slutet av mars 2008. Den 18 mars 2008 överlämnade regeringen propositionen En skogspolitik i takt med tiden till riksdagen. Skogsskyddet och frågan om levande skogar behandlades inte i propositionen, och av propositionen framgick att regeringen avsåg att återkomma i dessa delar.

Enligt Göran Enander var det många som uppfattade Skogsstyrelsens förslag som kontroversiella. Skogsnäringen ansåg att förslagen var för långtgående medan miljöförörelsen menade att förslagen var otillräckliga.

När det gäller frågor kring Göran Enanders deltagande i den konferensen som anordnades av Naturskyddsföreningen 2008 uppgav han bl.a. följande.

I mars eller i början av april 2008 fick han en förfrågan från Naturskyddsföreningen om att delta i en konferens som föreningen anordnade. Konferensen skulle äga rum i Stockholm den 12 maj 2008 och tanken var att han vid konferensen skulle redogöra för Skogsstyrelsens ovan nämnda förslag. Även företrädare för Skogsindustrierna skulle närvara.

Vid den aktuella tidpunkten hade han varit generaldirektör för Skogsstyrelsen i drygt fem år och detta var den första aktivitet i Naturskyddsföreningens regi som han valde att ställa upp på. Anledningen till att han inte gjort det förut var att han tidigare varit ordförande i Naturskyddsföreningen. Han hade fram till Naturskyddsföreningens konferens deltagit i 25–30 aktiviteter i skogsnäringens regi.

Den 6 maj 2008 blev han uppringd av Skogsindustriernas dåvarande skogsdirektör som uppgav att Naturskyddsföreningens ordförande varit väldigt polemisk i sin inbjudan till föreningens konferens den 12 maj 2008 och att det var olämpligt att Göran Enander deltog i konferensen. Göran Enander kommenterade inte uttalandet. Enligt Göran Enander hände det att han fick propåer från skogsnäringen om hur han borde agera.

Torsdagen den 8 maj kl. 14.50 blev Göran Enander uppringd av dåvarande jordbruksministern Eskil Erlandsson. Normalt brukade han inte anteckna klockslag för telefonsamtal men eftersom samtalet var ganska exceptionellt gjorde han en anteckning i sin anteckningsbok. Vid samtalet

tog ministern upp frågan om Göran Enanders deltagande i Naturskyddsföreningens konferens. Enligt jordbruksministern var det olämpligt att Göran Enander närvarade vid konferensen och argumenterade mot regeringen. Göran Enander svarade att han inte skulle argumentera mot regeringen. Han uppgav vidare att han skulle redogöra för den rapport som riksdagen och regeringen ännu inte hade tagit ställning till. Därefter följde en kort diskussion om detta. Enligt Göran Enander framförde ministern samma argument som Skogsindustriernas företrädare men ministern sade inte att det fanns påtryckningar på ministern från Skogsindustrierna. Jordbruksministern sade inte uttryckligen att Göran Enander skulle avstå från att närvara vid konferensen. Budskapet från ministern var dock enligt Göran Enander mycket tydligt. Enligt ministern var Göran Enanders deltagande i konferensen problematiskt och han uppmanades att tänka över saken. Han uppfattade det som att ministern gav honom direktiv att inte delta vid konferensen. Göran Enander sade att han skulle fundera på saken och återkomma. Vid samtalet diskuterades varken kritik från skogsnäringen eller skogspolitikens två jämställda mål.

Göran Enander funderade över helgen och kontaktade jordbruksministern per telefon måndag morgon. Det var samma dag som konferensen skulle äga rum. Han informerade ministern om att han skulle delta i konferensen. Han sade också att han inte kunde hoppa av med så kort varsel och att han inte skulle bedriva någon polemik mot regeringen utan endast redogöra för Skogsstyrelsens förslag. Jordbruksministern kommenterade inte beskedet närmare. Det var ett kort och neutralt samtal.

Under åren som generaldirektör för Skogsstyrelsen hade Göran Enander flera kontakter med företrädare för Jordbruksdepartementet. Vid dessa kontakter framfördes aldrig någon kritik när det gällde avvägningen mellan produktions- och miljömålen. Det redovisade telefonsamtalet avvek från tidigare kontakter eftersom samtalet rörde en detaljfråga och en detaljsynpunkt.

När det gäller frågor kring omplaceringen av Göran Enander uppgav han bl.a. följande.

Den 2 september 2008 blev han uppkallad till jordbruksministern som informerade honom om att han skulle lämna Skogsstyrelsen och bli placerad i Regeringskansliet. Det var ett kort möte. Närvarande vid mötet var även departementets rättschef. Vid mötet sades inget om gällande arbetsrättsliga regler. Göran Enander informerades inte heller om sina rättigheter. Som grund för omplaceringen återopade ministern Skogsstyrelsens ekonomiska situation samt brister i myndighetens interna styrning och kontroll.

Det är riktigt att det var och hade varit en del problem inom Skogsstyrelsen. En förklaring till detta var att myndigheten var relativt ny. Med anledning av den kritik som framfördes i Riksrevisionens rapport från mars 2008 vidtog Skogsstyrelsen en rad åtgärder för att komma till rätta med problemen. Av halvårsberättelsen för 2008 framgick att det alljämt

fanns en del kvar att göra. Göran Enanders bedömning var dock att Skogsstyrelsen i september 2008 hade kommit en bra bit på väg med att lösa problemen inom myndigheten. Det visade sig också senare att problemen var åtgärdade vid utgången av 2008.

Regeringen fattade beslut om hans förflyttning den 4 september 2008. Hans förordnande som generaldirektör löpte till den 31 maj 2009. Göran Enander fick alltså lämna posten som generaldirektör ca sex månader i förtid.

Landsbygdsminister Eskil Erlandsson

Den 23 april 2013 höll utskottet en offentlig utfrågning med landsbygdsminister Eskil Erlandsson (bilaga B13).

När det gäller frågor kring regeringens beslut att skilja Göran Enander från uppdraget som generaldirektör för Skogsstyrelsen uppgav landsbygdsministern bl.a. följande.

Den 19 mars 2008 lämnade Riksrevisionen en revisionsberättelse enligt vilken Skogsstyrelsens interna styrning och kontroll uppvisade betydande brister inom flera områden. Som exempel kan nämnas att årsredovisningen saknade kommentarer om myndighetens ekonomiskt ansträngda läge, att resultaträkningen redovisade ett för högt resultat och att anslagsförbrukningen var för lågt redovisad. De bristfälliga rutinerna hade även medfört att Skogsstyrelsen inte uppfyllde kraven för hanteringen av stöd från landsbygdsprogrammet. Detta innebar fördyringar och att stödutbetalningar försenades. Skogsstyrelsen hade inte heller tillräcklig kontroll över anläggningstillgångar och stöldbegärlig egendom. Det var helt enkelt ingen ordning och reda på myndigheten.

Skogsstyrelsens styrelse beslutade om en åtgärdsplan för att komma till rätta med bristerna, men i augusti 2008 lämnade externa revisorer en rapport som visade att genomförandet av styrelsens åtgärdsplan var bristfälligt inom flera områden.

När Skogsstyrelsens problem blev tydliga under våren 2008 var det Eskil Erlandssons förhoppning att den sittande generaldirektören skyndsamt skulle åtgärda dessa. I slutet av sommaren blev det dock tydligt att tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits, att Skogsstyrelsen var i behov av en ny chef och att situationen var brådskande eftersom fara förelåg för skattebetalarnas pengar.

Han informerade Göran Enander om att regeringen avsåg att förflytta honom till Regeringskansliet. Anledningen till omplaceringen var ovan redovisade brister. Göran Enander informerades om anledningen till omplaceringen, och departementets rättschef informerade bl.a. om de arbetsrättsliga förhållandena. Göran Enanders deltagande i Naturskyddsföreningens konferens invercade inte på beslutet att förflytta honom.

När det gäller frågor om telefonsamtal i maj 2008 uppgav landsbygdsministern bl.a. följande.

Under åren 2007 och 2008 hade han och hans medarbetare flera kontakter med Göran Enander i olika frågor. Han har tyvärr inget minne av det telefonsamtal som Göran Enander redogjort för och som skulle ha ägt rum den 8 maj 2008. Han har dock ingen anledning att ifrågasätta Göran Enanders uppgifter om att de talades vid om Göran Enanders deltagande i Naturskyddsföreningens konferens. Det vore honom emellertid främmande att kontakta en myndighetschef i syfte att ge instruktioner om deltagande i en konferens. Göran Enander har ju dessutom själv uppgett att han efter samtalet ansett sig oförhindrad att delta i konferensen, att han meddelat ministern detta och att han då inte mötts av någon negativ reaktion.

Han har heller inget minne av att han, före det aktuella samtalet med Göran Enander, skulle ha kontaktats av företrädare för Skogsindustrierna som varit kritiska till Göran Enanders deltagande i Naturskyddsföreningens konferens. Han håller inte för otroligt att samtalet har ägt rum. Som minister kontaktas han av en rad intresseorganisationer.

Det är korrekt att departementet i det skriftliga svaret till utskottet uppgett att syftet med kontakten med Göran Enander var att informera honom om den kritik som framförts till departementet samt att följa upp och föra en dialog om hur Skogsstyrelsen arbetade med och kommunicerade de skogspolitiska målen. Han och hans f.d. statssekreterare var i ett inledningskede väldigt osäkra på det redovisade telefonsamtalet och svaret är ett uttryck för deras gemensamma minnesbild. Det har gått fem år sedan aktuellt telefonsamtal och han har i dag ingen klar minnesbild av telefonsamtalet.

Utskottets ställningstagande

Landsbygdsministern har vid utfrågningen uppgett att han inte har något klart minne av det aktuella telefonsamtalet men att han inte har någon anledning att ifrågasätta den dåvarande generaldirektörens uppgifter om telefonsamtalet och om att de vid samtalet talade om generaldirektörens deltagande i Naturskyddsföreningens konferens. Det råder dock olika meningar om ministern avrådde generaldirektören från att delta i konferensen.

Som konstitutionsutskottet tidigare har kunnat konstatera finns det ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Detta är nödvändigt för en väl fungerande förvaltningsapparat. Sådana informella kontakter innebär dock risker för ministerstyre och bör därför vara inriktade på information, och inte på styrning.

Det finns inte något utrymme för en enskild minister att ge direktiv till en myndighetschef om dennes deltagande i en konferens. När det gäller det aktuella telefonsamtalet vill utskottet hänvisa till behovet av en viss försiktighet. Direktiv till en myndighet meddelas av regeringen kollektivt.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

4.4 Brev från kulturministern till Skånes landshövding

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A4.4.1*, begärs det att utskottet granskar frågor kring ett brev från kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth till Skånes landshövding Margareta Pålsson.

Enligt anmälan har det förekommit uppgifter i massmedia om att kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth den 3 oktober 2012 skickade ett handskrivet brev i personlig ton till den ny tillträdde landshövdingen för Skåne län, Margareta Pålsson. I brevet bifogades ett brev från en bekant till kulturministern och hennes make Ulf Adelsohn. I detta bifogade brev ska det, enligt anmälaren, ha uttryckts starka uppfattningar i ett för länsstyrelsen aktuellt ärende angående planer för strandängarna mellan Vitemöllla och Haväng i Simrishamns kommun. Brevet avslutades, enligt anmälares uppgift, med uppmaningen ”Må du fatta ett klokt beslut” och var undertecknat med ”Många varma hälsningar från vännen Lena”. Anmälaren anför att brevet enligt samma uppgift var skickat på Kulturdepartementets papper och med kulturministerns förtryckta namn.

Anmälares framhåller vidare att konstitutionsutskottet tidigare har granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i frågan om formerna för regeringens styrning av myndigheter. Utskottet har då vid olika tillfällen uttalat att statsråd bör iakttä försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan. Mot den bakgrunden anser anmälares att kulturministerns agerande måste betraktas som anmärkningsvärt och vill därför att konstitutionsutskottet granskar om kulturministerns brev kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som har upprättats inom Kulturdepartementet, *bilaga A4.4.2–3*, samt en offentlig utfrågning av kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Myndigheternas självständighet

Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker

därmed genom kollektivt fattade beslut. Det innebär att regeringsformen i princip tar avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden.

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) föreskrivs en allmän regel om saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet. Enligt denna paragraf ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Överlämnande av framställning

Om en framställning till regeringen avser ett ärende som uppenbarligen ska avgöras av en annan myndighet får Regeringskansliet, enligt 19 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, överlämna framställningen till den berörda myndigheten. Gula boken (Ds 1998:39, s. 26–29) innehåller riktlinjer för handläggningen av överlämnandefrågor i Regeringskansliet.

Bakgrund

Vitemölla och Haväng strandbackar i Simrishamns kommun är naturreservat, och enligt ett tidigare beslut ska naturreservatets areal fördubblas. I samband med områdets utökning skulle även en skötselplan för naturreservatet tas fram, något som hittills saknats. Enligt Länsstyrelsen i Skåne län har en hel del igenväxning skett, och för att restaurera området behöver man återskapa omfattningen av det öppna landskapet och ta ned delar av en tallplantering. Syftet är att bevara en rad unika växt- och djurarter. Dessa frågor m.fl. tas upp i förslaget till skötselplan.

Förslaget har remissbehandlats vid två tillfällen, den 17 oktober 2011 och den 19 juli 2012. Det reviderade förslaget till skötselplan fick stor uppmärksamhet, och oro uttrycktes för att naturreservatet skulle "skövlas". Länsstyrelsen fattade beslut om skötselplanen den 31 januari 2013 (dnr 511-17097-2012 1291-202).

I den SVT-artikel anmälaren hänvisar till framgår att kulturministern anser att hennes brev inte kan missuppfattas. Enligt kulturministern har hon inte tagit ställning i frågan, utan endast uppmanat landshövdingen att fatta ett klokt beslut. Även landshövding Margareta Pålsson framhåller i samma artikel att hon inte har uppfattat brevet som något annat än en vänskaplig hälsning.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har handlat i strid med den gällande ordningen i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheter. Utskottet genomförde 2007 en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av översikten framgår att granskningarna i huvudsak gällt huruvida uttalandet haft som syfte att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet samt om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande.

Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig angående statsråds rätt att göra uttalanden och uttryckt att en viss återhållsamhet måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet. Utskottet har anfört att ett statsråd visserligen har i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning och reglerna för myndigheters självständighet bör iaktta viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Utskottet har vidare uttalat att vid en bedömning om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten måste betydelse tillmätas såväl avsikten med uttalandet som på vilket sätt uttalandet har kunnat uppfattas av myndigheten. Därutöver har utskottet uttalat att vid en bedömning bör det i viss (men inte avgörande) mån vägas in om statsrådet är ansvarigt för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Utskottet har i några fall också framhållit att det är angeläget att ett enskilt statsråds uttalande inte riskerar att uppfattas som ett direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev.

Våren 2011 granskade utskottet kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths uttalande i ett brev till Svenska Filminstitutet. I utskottets ställningstagande framhölls att utskottet vid olika tillfällen uttalat att statsråd bör iaktta försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan, som det gjorts i fråga om Filminstitutet. Utskottet anförde även att brevet i detta ärende gav uttryck för en besvikelse i det i ärendet aktuella brevet som kunde uppfattas som ett försök att tillrättavisa Filminstitutet (bet. 2010/11:KU20, s. 231 f).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde svar på vissa frågor i en skrivelse som den 29 januari 2013 sändes till Regeringskansliet. Härutöver begärde utskottet en kopia av kulturministerns brev inklusive det bifogade brevet. Som svar översändes den 19 februari 2013 en promemoria från Kulturdepartementet till utskottet (bilaga A4.4.2).

När det gäller frågan om vilka rutiner som tillämpas vid överlämnande av skrivelser anges det i promemorian att Kulturdepartementet i regel tillämpar de rutiner som framgår av 19 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet samt den tidigare versionen av Gula boken (Ds 1998:39).

Det anges även att innehållet i brevet till kulturministern var sådant att Kulturdepartementet bedömde att det stod klart för brevskrivaren att frågan skulle prövas av Länsstyrelsen i Skåne län. Vidare framhålls att kulturministerns agerande inte innebar att ärendet överlämnades till länsstyrelsen, utan endast hade till syfte att informera landshövdingen om innehållet i brevet till kulturministern.

Av promemorian framgår även att brevet till kulturministern diariefördes i Kulturdepartementet och att kulturministerns brev till landshövdingen tillfördes i akten i kopia kort efter att det hade skickats.

Som svar på frågan om vilka kommentarer granskningsanmälan ger anledning till i fråga om otillbörlig påverkan uppges i promemorian att ärendet inte rör en sakfråga för vilken kulturministern eller Kulturdepartementet ansvarar och att ärendet inte heller är föremål för regeringens ställningstagande, utan hanteras av Länsstyrelsen i Skåne län. Därför uppfattades brevet till kulturministern närmast som en opinionsyttring. Det framhålls vidare att formuleringen i kulturministerns brev visar att kulturministern inte har haft för avsikt att påverka handläggningen i någon riktning, utan endast att informera landshövdingen om denna opinionsyttring. Därför, anförs det, har kulturministern således endast vidarebefordrat en opinionsyttring till den ansvariga myndigheten utan att själv ange något ställningstagande i sakfrågan. Slutligen framhålls att landshövdingen inte har uppfattat kulturministerns agerande som en otillbörlig påverkan, så som framgår av bilagorna till granskningsärendet.

I promemorian bifogades såväl kulturministerns brev som det vidarebefordrade brevet.

Utskottet begärde svar på vissa kompletterande frågor i en skrivelse som den 5 mars 2013 sändes till Regeringskansliet. Som svar översändes den 26 mars 2013 en promemoria från Kulturdepartementet till utskottet (bilaga A4.4.3).

Som svar på frågan om brev som inkommer till Regeringskansliet och som innehåller så kallade opinionsyttringar brukar överlämnas till de berörda myndigheterna anges att sådana vanligtvis inte överlämnas i formell mening till någon myndighet. Däremot kan det inom ramen för ett informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheterna förekomma att det lämnas upplysningar för kännedom om t.ex. inkomna opinionsyttringar.

Slutligen anges, som svar på frågan om i vilket syfte kulturministern i sitt brev angav att det bifogade brevet var skrivet av en bekant till kulturministern och hennes make, att syftet var att ge en bakgrund till varför brevet skickats till kulturministern.

Utfrågning av kulturministern

Utskottet höll den 16 april 2012 en utfrågning med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth (bilaga B10).

Kulturministern anförde att det i ärendet aktuella brevet hade registrerats, i likhet med de andra brev och skrivelser som inkommer till Kulturdepartementet, men att det antagligen hade uppfattats som delvis privat eftersom brevskrivaren höll en privat ton. Kulturministern konstaterade därvid att det inte var en fråga som rörde Kulturdepartementet och lät därför brevet gå vidare med en personlig hälsning till landshövdingen.

I fråga om avsikten med den personliga hälsningen till landshövdingen framhöll kulturministern att det var en hälsning till den nya landshövdingen i Skåne som kulturministern haft mycket kontakt med i riksdagsgruppen. Avsikten var inte att försöka påverka ärendet. Kulturministern anförde att det möjligen var något obetänksamt att hänvisa till att brevskrivaren var en bekant till kulturministern och hennes make, men att det inte fanns något syfte med upplysningen och att det är olyckligt om det uppfattades så. Kulturministern framhöll att man "får vara försiktigare" i fråga om rutiner för brevskickande. Under utfrågningen framkom att kulturministern därtill hade skickat ett e-postmeddelande, vilket inte registrerades, till brevskrivaren med information om att brevet hade mottagits och vidarebefordrats till landshövdingen.

Enligt kulturministerns uppfattning innebar vidarebefordringen av brevet inte att ärendet överlämnades, utan endast att en opinionsyttring vidarebefordrades. Kulturministern framhöll vidare att brev och skrivelser som inkommer till Kulturdepartementet vanligtvis besvaras med information om att ärendet inte rör Kulturdepartementet (om så är fallet). På frågan om varför kulturministern i detta fall hade valt att agera på ett annorlunda sätt anförde kulturministern att det endast var i informativt syfte.

I fråga om varför kulturministern valde att skicka den personliga hälsningen på Regeringskansliets brevpapper anförde kulturministern att det i högre grad hade kunnat tolkas som ett försök till påverkan om ett neutralt papper i stället hade valts. Hälsningen skulle registreras på Länsstyrelsen i Skåne, vilket också skedde.

Slutligen anförde kulturministern att hon inte kunde bedöma vilken avsikt brevskrivaren hade med att skicka brevet till Kulturdepartementet.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har vid olika tillfällen uttalat att statsråd bör iakttäta viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. I det aktuella granskningsärendet framstår det som klart att kulturministerns avsikt med brevet inte var ett försök att påverka länsstyrelsen. Utskottet anser emellertid att det finns utrymme för en ökad tydlighet från kulturministerns sida i fråga om åtskillnad mellan privat agerande och agerande i tjänst. Utskottet kan konstatera att den opinionsytt-

ring ärendet gäller har hanterats enligt en annan ordning än den ordinarie. Utskottet vill mot denna bakgrund framhålla att alla inkommande brev och skrivelser med samma typ av innehåll självklart bör behandlas på ett likartat sätt, oavsett vem som är avsändare. I den mån det saknas rutiner för att uppfylla krav på en sådan hantering förutsätter utskottet att sådana införs.

5 Vissa frågor rörande militärt samarbete med Saudiarabien

5.1 Regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.1.1*, begärs det att utskottet granskar om den dåvarande försvarsministern Sten Tolgfors och regeringens agerande i en fråga om ett militärt samarbete med Saudiarabien är förenligt med gällande rätt och Sveriges folkrättsliga principer. Anmälarna hänför sig till att det några dagar tidigare i media hade avslöjats att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i ett pågående eller avslutat projekt hade åtagit sig att ge Saudiarabien möjlighet att renovera och modifiera gamla antitankvapen. När det inte ansågs lämpligt för FOI som myndighet att genomföra projektet ska FOI enligt dessa medieuppgifter, trots att detta inte var tillåtet för FOI, ha bildat ett aktiebolag som skulle överta rollen som projektledare. Det bör enligt anmälarna utredas vilken information regeringen har fått och om regeringen eller Regeringskansliet har fattat några beslut i ärendet. Det bör också utredas om det har uppkommit frågor om tillståndspliktig verksamhet och hur dessa har hanterats samt om det stämmer att regeringen har förmått företrädare för Inspektionen för Strategiska produkter (ISP) att delta på ett möte mellan FOI och Saudiarabien där affärsupplägget diskuterades. Anmälarna hävdar slutligen att det av dokumentationen i ärendet framgår att regeringen vid handläggningen av ärendet har tagit hänsyn till svenska affärsintressen och låtit sådana intressen påverka samarbetets utveckling. Det bör därför utredas vilka avvägningar som har gjorts mellan sådana hänsyn och den svenska utvecklings- och utrikespolitiken i stort.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat 9 promemorior som upprättats inom Försvarsdepartementet respektive Utrikesdepartementet, *bilaga A5.1.2–8*, en promemoria upprättad inom ISP, *bilaga A5.1.9*, och en promemoria upprättad inom FOI, *bilaga A5.1.10*.

Som svar på utskottets begäran den 7 juni 2012 överlämnade Regeringskansliet den 24 augusti 2012 ett omfattande material, som bl.a. består av regeringsbeslut med tillhörande akter, skriftlig kommunikation med Saudiarabien, med svenska myndigheter och inom Regeringskansliet, samt dokumentation från ett stort antal möten. Dessutom överlämnade Regeringskansliet, på utskottets begäran, den 4 februari 2013 visst ytterligare material,

främst promemorior upprättade inom Regeringskansliet. En övervägande del av det överlämnade materialet omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Utskottet har hållit elva muntliga utfrågningar med följande personer: f.d. medarbetaren vid FOI Dick Sträng (den 14 mars 2013), *bilaga B1*, f.d. generaldirektören vid FOI Madelene Sandström (den 21 mars 2013), *bilaga B2*, nuvarande generaldirektören vid FOI Jan-Olof Lind (den 21 mars 2013), *bilaga B3*, f.d. chefen för Must Stefan Kristiansson (den 26 mars 2013), *bilaga B4*, f.d. generaldirektören för ISP Andreas Ekman Duse (den 26 mars 2013) *bilaga B5*, f.d. departementsrådet vid Försvarsdepartementet Cecilia Looström (den 26 mars 2013), *bilaga B6*, f.d. medarbetaren vid FOI Helena Bergman (den 11 april 2013), *bilaga B8*, f.d. statssekreteraren vid Försvarsdepartementet Håkan Jevrell (den 22 april 2013), *bilaga B11*, f.d. statssekreteraren vid Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen HG Wessberg (den 22 april 2013), *bilaga B12*, f.d. försvarsministern Sten Tolgfors (den 23 april 2013), *bilaga B14* samt statsminister Fredrik Reinfeldt (den 2 maj 2013), *bilaga B16*. Utfrågningen med Sten Tolgfors var uppdelad i en offentlig och en sluten del. Utfrågningen med statsminister Fredrik Reinfeldt var offentlig. Övriga utfrågningar var slutna.

Dessutom har utskottet haft tillgång till det s.k. redovisningsprotokoll som Säkerhetspolisen (Säpo) upprättade i den förundersökning om bl.a. trolöshet mot huvudman som genomfördes under våren och sommaren 2012 och som främst består av förhörprotokoll, *bilaga A5.1.11*. Även dessa protokoll omfattas delvis av sekretess. Slutligen har utskottet haft tillgång till åklagarens beslut den 21 september 2012 att lägga ner förundersökningen, *bilaga A5.1.12*.

Förhållandevis många uppgifter både i det skriftliga materialet och under de utfrågningar som utskottet har hållit omfattas av sekretess. Dessa kan endast redovisas övergripande och i begränsad utsträckning i betänkandet.

Gällande ordning

Internationella överenskommelser

Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås enligt 10 kap. 1 § regeringsformen av regeringen. Regeringen kan dock enligt 2 § ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en sådan överenskommelse, om den inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Ett sådant uppdrag ges ofta i form av särskilda regeringsbeslut med först ett bemyndigande att förhandla om ett avtals utformning och sedan, när förhandlingarna är avslutade, ett bemyndigande att ingå avtalet.

Export av krigsmateriel m.m.

Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel får verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd inte bedrivas i Sverige utan tillstånd. Detsamma gäller sådan verksamhet som bedrivs i utlandet av svenska myndigheter, svenska företag och den som är bosatt eller stadigvarande vistas här (4 §). Tekniskt bistånd får inte lämnas till någon utanför landet utan tillstånd. Militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare får inte bedrivas i Sverige utan tillstånd. För svenska myndigheter och företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här krävs dessutom tillstånd för att yrkesmässigt bedriva sådan utbildning i ett annat land.

Enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd menas med tekniskt bistånd allt tekniskt stöd som har samband med reparation, utveckling, tillverkning, montering, testning, underhåll eller någon annan teknisk tjänst och som kan anta sådana former som utbildning, överföring av kunskaper och färdigheter eller konsulttjänster. ISP är den myndighet som prövar frågor om bl.a. tillstånd och förbud enligt lagen. Företag och myndigheter kan begära ett förhandsbesked från ISP om planerade vapenexportaffärer. Ett positivt förhandsbesked är inte detsamma som att tillstånd kommer att beviljas. En slutlig prövning görs först när en formell ansökan har kommit in.

Riktlinjerna för svensk försvarsmaterielexport och annan utlandssamverkan fastställdes av riksdagen 1992 (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61). Enligt dessa riktlinjer bör tillstånd ges endast om utförelse av krigsmateriel eller annan samverkan med någon i utlandet avseende försvarsmateriel bedöms vara nödvändigt för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärt samt inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Vidare anges bl.a. att tillstånd inte bör lämnas om utlandssamverkan avser en stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Respekt för mänskliga rättigheter är enligt riktlinjerna ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.

Exportkontrollrådet (EKR) är ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ för exportkontrollfrågor. EKR bistår ISP med tolkningen av riktlinjerna för tillstånd i enskilda ärenden. Även tjänstemän vid Försvars- och Utrikesdepartementen deltar i rådets sammanträden. ISP kan behöva samråda om exempelvis nya mottagarländer, länder där utvecklingen kräver en ny prövning eller situationer som av andra skäl förutsätter en särskild tolkning av riktlinjerna.

Alla utförelseärenden redovisas för EKR. I varje behandlat ärende redovisas enligt ISP:s hemsida försvarspolitiska behov, landbedömningar och tidigare tolkningar av regler och riktlinjer. Rådet fattar inte beslut utan redovisar sina rådgivande ställningstaganden. Med utgångspunkt från dessa

formulerar ISP förhandsbesked till industrin. Ordförande i rådet är ISP:s generaldirektör och övriga ledamöter är riksdagsledamöter. Rådet sammanträder ungefär en gång i månaden.

FOI är en myndighet under Försvarsdepartementet som har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. FOI ska på uppdrag av Försvarsexportmyndigheten också bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn. Myndigheten får också bedriva tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens verksamhetsområde och som ligger inom ramen för dess uppdrag. Om FOI:s verksamhet är tillståndspliktig enligt de nämnda lagarna måste myndigheten ansöka om tillstånd.

Regeringens styrning av förvaltningen

Det är regeringen som enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr riket. Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsmyndigheterna är enligt 12 kap. 2 § regeringsformen självständiga i beslutsfattandet i enskilda ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller som rör tillämpningen av lag.

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade då bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet framhöll att regeringen oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar alltså är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99).

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk och utländsk medborgare enligt 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen ha rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses som inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. Om en handling inte har expedierats anses den upprättad när det ärende som handlingen hänför sig till har slutbehandlats.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas om det krävs med hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen angivna grundläggande intressen, såsom rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, intresset att förebygga eller beivra brott eller skyddet för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska

anges noga i bestämmelser i en särskild lag eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. I OSL anges när en uppgift i en allmän handling inte ska lämnas ut på grund av att den omfattas av sekretess. Av 15 kap. 1 § OSL följer exempelvis att sekretess gäller för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, med borgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs ("utrikessekretess"). Enligt 15 kap. 2 § OSL gäller sekretess för uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs ("försvarssekretess").

Registrering och gallring av allmänna handlingar

En allmän handling ska enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § första stycket OSL registreras så snart den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver enligt tredje stycket inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Undantaget från registreringsskyldigheten gäller således inte handlingar som omfattas av sekretess.

En handling som utgörs av en minnesanteckning som tillkommit hos en myndighet och som inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering är enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen inte en allmän handling. Med minnesanteckning avses en promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgifter.

Huvudregeln enligt arkivlagen (1990:782) är att myndigheters arkiv ska bevaras. Allmänna handlingar får dock under vissa förhållanden gallras. Gallring sker för att begränsa arkivens omfattning och för att arkiven inte ska tyngas av handlingar som saknar påtagligt informationsvärde. Gallring kan även ske för att skydda den enskildes integritet. Möjligheten till gallring av allmänna handlingar är inskränkt genom att man vid gallringen ska ta hänsyn till att arkiven utgör en del av kulturarvet. Det arkivmaterial som återstår efter gallringen ska enligt 10 § andra stycket arkivlagen kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Som gallring räknas enligt Riksarkivet förstöring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar (se t.ex. 2 kap. 1 § RS-FS 2003:3). All överföring av uppgifter som medför informationsförluster för användaren betraktas därmed också som gallring. Överföring till annan databärare räknas som gallring om överföringen medför informationsförlust, förlust av sökmöjligheter eller förlust av möjlighet att fastställa informationens autenticitet.

Offentlighets- och sekretesskommittén anförde i sitt delbetänkande Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97) att det kan vara fråga om gallring även om elektroniskt lagrad information förs över till en pappersutskrift och sedan raderas från ADB-mediet. Även om uppgifter från den elektroniska handlingen kan tyckas finnas kvar på pappersutskriften har ofta olika sökmöjligheter eller möjligheter att sammanställningar eller kontroller av handlingars autenticitet gått förlorade. Innebörden av att ett visst material har gallrats är alltså enligt kommittén att möjligheten att få fram information ur materialet på något sätt har försämrats.

Enligt Regeringskansliets föreskrift (RK 2006:09) om gallring av allmänna handlingar ska enligt 3 § handlingar som har kommit in till Regeringskansliet gallras när de inte behövs för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet, om innehållet har förts över till ett annat format eller annan databärare och gallringen inte medför mer än ringa informationsförlust.

Myndigheters rätt att bilda bolag

Enligt 10 § a kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188), som gällde fram till 2011, får myndigheter under regeringen inte utan regeringens medgivande använda statens medel för att bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt eller förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt. Liknande bestämmelser finns i den nuvarande kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Regeringen har inte i myndighetsinstruktionen eller genom något annat beslut gett FOI medgivande att bilda bolag eller förvärva aktier i bolag.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Allmänt om Sveriges relationer och handel med Saudiarabien

Saudiarabien anges som en huvudaktör i den del av Mellanöstern till vilken ekonomiska, energimässiga och politiska maktcentra alltmer har kommit att koncentreras. Sverige har sedan decennier goda relationer med Saudiarabien som framför allt bygger på ett omfattande ekonomiskt utbyte. Landet har länge varit Sveriges viktigaste handelspartner i Mellanösternregionen och den svenska exporten dit har stadigt ökat, främst under 2000-talet. De dominerande exportvarorna är verkstadsprodukter, telekom- och eldistributionsutrustning, fordon, papper, medicinska och farmaceutiska produkter, järnmalm och virke. Dessutom finns en omfattande tjänsteexport från svensk sida, exempelvis genom att många svenska läkare och ingenjörer arbetar i Saudiarabien. Av betydelse för relationerna anges också växande saudiska investeringar i Sverige, exempelvis på Stockholmsbörsen

och den svenska fastighetsmarknaden. Ett antal bilaterala avtal har ingåtts med Saudiarabien under senare år, bl.a. ett ekonomiskt samarbetsavtal och ett investeringsskyddsavtal.

Ett antal officiella besök har ägt rum både från och till Saudiarabien. Både svenska statsråd, medlemmar av kungafamiljen och en vice talman har under senare år besökt Saudiarabien. Saudiska delegationer med exempelvis den saudiske talmannen respektive den saudiske kronprinsen har varit i Sverige.

Samförståndsavtal med Saudiarabien

Sverige och Saudiarabien undertecknade den 15 november 2005 ett samförståndsavtal, ett s.k. Memorandum of Understanding (MoU), om militärt samarbete (SÖ 2005:59). I avtalet, som i detta betänkande kallas samförståndsavtalet, anges flera områden där länderna ska samarbeta. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de delar av avtalet som rör utbyte inom forskning om utveckling samt överföring av militärteknologi. Avtalet är ett ram- eller paraplyavtal, som för sitt förverkligande kräver underavtal om konkreta projekt.

I avtalet anges bl.a. att parterna är överens om att dels studera och utforska möjligheterna att upprätta ett partnerskapsprogram mellan FOI och de behöriga institutionerna i Saudiarabien i fråga om försvarsteknologi, dels sträva efter att utbyta teknisk och ingenjörsmässig expertis i fråga om underhåll, utveckling och rekonstruktion av vapensystem, utrustning och reservdelar. Parterna ska vidare främja att deras industrier utformar gemensamma projekt för sammansättning eller produktion av militär utrustning i den andra partens land.

Samarbetsprojektet

Under våren 2007 meddelade FOI Försvarsdepartementet att man önskade inkomma med en framställan om bemyndigande att ingå ett underavtal med Saudiarabien om ett samarbetsprojekt. Saudiarabien ville skaffa sig förutsättningar, både utrustnings- och kunskapsmässigt, för att på egen hand renovera och modifiera sina befintliga antitankvapen (som till stor del var föråldrade). Projektet syftade därför till att bygga upp grunden till visst ammunitionssäkerhetsarbete och till att ge sauderna kompetens att själva genomföra renovering och modifiering. Enligt planerna omfattade projektet dessutom uppbyggnaden av en pilotanläggning för viss militär tillverkning. I ett inledande skede skulle en förstudie tas fram, som skulle uppskatta kostnaden för projektet, namnge lämpliga underleverantörer och lämna rekommendationer på den fortsatta utvecklingen av projektet.

Saudiarabien ska, enligt bl.a. uppgifter under utfrågningarna med Madelene Sandström och Dick Sträng samt från viss e-postkommunikation i det material utskottet har tagit del av, ha signalerat ett starkt förtroende för och vilja att samarbeta med just FOI och ställt krav på att motparten skulle vara en statlig myndighet och inte ett privat företag. Utöver FOI var

emellertid planerna att ett antal svenska företag skulle kunna medverka i projektet som underleverantörer, däribland företag som uppför byggnader och företag som bedriver utveckling och tillverkning av bl.a. sprängämnen och kemiska substanser.

Förhandlingar om andra underavtal och affärsuppgörelser

Parallellt med förhandlingarna om samarbetsprojektet pågick under vintern 2007–2008 även diskussioner om ytterligare ett underavtal, ett forsknings- och utvecklingsavtal. I dessa diskussioner fick Saudiarabien via en medarbetare vid FOI ta del av ett avtal som Sverige hade ingått med ett annat land. Regeringskansliet reagerade på detta eftersom regeringen inte hade bemyndigat FOI att förhandla med Saudiarabien om ett forskningsavtal. Enligt FOI hade man inte påbörjat någon förhandling i egentlig mening utan bara skickat över ett exempel på hur ett avtal kunde se ut. Saudiarabien hade emellertid återkommit med synpunkter på detta avtal och tolkade exemplet som ett förhandlingsbud. FOI uppmanades, enligt bl.a. Sten Tolgfors under utfrågningen, att avbryta förhandlingarna och hänskjuta frågan om eventuella underavtal till det förestående mötet kring samförståndsavtalet – ett av flera s.k. MoU-möten – i maj samma år.

Förhandlingar inleddes vidare 2005 mellan ett svenskt företag och Saudiarabien om försäljningen av en viss krigsmaterielprodukt. Enligt uppgifter i det material från Regeringskansliet som utskottet har tagit del av hade sauderna framställt dessa affärsförhandlingar och förhandlingarna om underavtal till samförståndsavtalet som beroende av varandra. Samarbetsprojektet angavs därmed vara en förutsättning för uppgörelser både om den aktuella och andra kommande affärer; om samarbetsprojektet gick bra utlovades stora kommande samarbeten för både FOI, försvarsindustrin och övrig industri. En genomförd affär uppskattades av företaget vara värd ca 5 miljarder kronor under 2005, med goda möjligheter till uppföljningskontrakt.

Problem i förhandlingarna våren 2008

Under hösten 2007 fick FOI ett underhandsbesked från ISP om att samarbetsprojektet, i den utformning det beskrevs i den pågående förstudien, inte skulle komma att få tillstånd. Efter uppmaningen att hänskjuta samtalen om underavtal till mötet i maj avbröt företrädarna för FOI kommunikationen med Saudiarabien vilket, enligt vad som framgår av materialet, orsakade missnöje hos motparterna i Saudiarabien. Viss brevväxling till och från Försvarsdepartementet under våren 2008, som finns i det överlämnade materialet, visar att problemen i relationerna sågs som allvarliga och kunde få konsekvenser även för andra förbindelser mellan Sverige och Saudiarabien.

Enligt bl.a. uppgifter från Sten Tolgfors vid utfrågningen inför utskottet gjordes bedömningen inom Regeringskansliet att samförståndsavtalet från 2005 hade skapat förväntningar hos sauderna och en uppfattning att de

redan var lovade det samarbete de nu efterfrågade. Den svenska regeringen gjordes emellertid bedömningen att det efterfrågade samarbetet vore politiskt olämpligt och ISP gjorde bedömningen att projektet inte var förenligt med svensk exportlagstiftning. Det saudiska missnöjet riskerade att orsaka utrikespolitisk skada som kunde drabba såväl pågående försäljningsförhandlingar som andra militära och civila handelsrelationer som Sverige byggt upp under årtionden. Att man inom Regeringskansliet bedömde att risken för utrikespolitisk skada var allvarlig framgår också av det skriftliga material som har överlämnats till utskottet, bl.a. av e-postkommunikation och interna promemorior.

Försvarsdepartementet anmodade i detta läge, med anledning av de uppkomna problemen, FOI att redovisa vilka kontakter och samarbetsdiskussioner man hade haft med Saudiarabien om forskningsrelaterat samarbete och eventuella underavtal till det övergripande samförståndsavtalet från 2005. Vidare anmodades FOI att i detalj redovisa vilka icke tillståndspliktiga samarbetsmöjligheter på forskningsområdet som FOI i samråd med ISP såg som möjliga. FOI svarade med redogörelser för diverse möten mellan FOI och Saudiarabiens försvarsdepartement, föranledda av arbetet med förstudien och diskussioner om det fortsatta projektet. FOI redogjorde också för hur man på myndigheten hade uppfattat de saudiska förväntningarna och kraven och att man hade poängterat för de saudiska företrädarna att FOI inte kunde ingå ett avtal utan ett regeringsbeslut. Som svar på uppmaningen att redovisa tänkbara icke tillståndspliktiga samarbetsmöjligheter angavs både sådana som redan hade diskuterats med Saudiarabien och sådana som inte hade diskuterats. FOI uttryckte dock tveksamhet till att det skulle gå att "rädda" samarbetet genom avtal på dessa områden. Saudierna skulle möjligen anse att det var intressanta förslag, men skulle inte låta sig nöja med dessa. Uppgifter med motsvarande innebörd har lämnats av Madelene Sandström under utfrågningen.

Håkan Jevrell anförde vid utfrågningen inför utskottet att relationen till Saudiarabien behövde hanteras professionellt och med stor förståelse för hur motparten tänkte och hade uppfattat situationen. Saudiarabien, liksom alla andra stater som Sverige har relationer med, har anledning att utgå från att en svensk myndighet har mandat att agera och att den ger uttryck för regeringens vilja när den exempelvis lämnar ett förhandlingsbud. Han reste tillsammans med Madelene Sandström till Riyadh i början av maj 2008, bl.a. i syfte att träffa den saudiske vice försvarsministern och försöka reparera de skadade relationerna. Jevrell uppgav vid utfrågningen att det vid detta möte tydligt framgick att saudierna var besvikna på Sveriges agerande och att deras huvudsakliga intresse låg vid det samarbetsområde som förstudien hade behandlat. Han redogjorde då för den svenska myndighetsstrukturen, särskilt den roll ISP har. Han redogjorde också för vad Sverige inte kunde göra och framförde de alternativa förslag till samarbetsprojekt som hade utarbetats. Dessa accepterades dock inte av saudierna. Två ytterligare möten genomfördes i Stockholm i maj och juni 2008 mel-

lan företrädare för Försvarsdepartementet, FOI och Saudiarabien, för att om möjligt hitta en väg framåt. Resultatet av dessa möten blev att Saudiarabien skulle ta huvudansvaret för det ursprungliga samarbetsprojektet och att FOI endast skulle ha en konsultativ roll.

Planerna på bolagsmedverkan och bildandet av bolaget SSTI

Under våren 2008 fördes diskussioner mellan företrädare för FOI, Försvars- och Utrikesdepartementen samt i vissa delar ISP om tänkbare lösningar på problemet med de avbrutna förhandlingarna med Saudiarabien, som hotade med att bl.a. ställa in den nämnda förhandlade affären med en krigsmaterielprodukt. Huvudinriktningen på dessa diskussioner var alltså att sauderna skulle överta ansvaret för att leda och genomföra projektet medan FOI skulle ha en konsultroll. Även med detta upplägg fann man dock enligt vissa handlingar i Regeringskansliets material att det var tveksamt om FOI skulle kunna medverka i den utsträckning som sauderna krävde.

Under våren/sommaren 2008 väcktes, enligt bl.a. uppgifter under utfrågningarna med Dick Sträng och Madelene Sandström, tanken på någon form av bolagsmedverkan. Det finns olika uppgifter om vem som kom med idén, vilka som deltog i diskussionerna och i vilken utsträckning upplägget var förankrat. Madelene Sandström uppgav under utfrågningen att man under ett besök i Riyadh diskuterade ett förslag av en företrädare för ett svenskt företag om hur projektet skulle kunna läggas upp. Det skulle inte vara fråga om ett bolag bildat av FOI. Efter resan berättade hon för Dick Sträng om dessa diskussioner, men hon beordrade honom inte att bilda ett bolag. Dick Sträng å sin sida uppgav under utfrågningen att Sandström efter resan gav honom i uppdrag att bilda ett bolag. Vad som är klarlagt och offentligt är att Dick Sträng, som då arbetade vid FOI, i december 2008 bildade bolaget Swedish Security Technology & Innovation AB (SSTI). SSTI skulle enligt verksamhetsbeskrivningen i bolagsregistret bedriva utbildning, konsultverksamhet, forskning, teknisk utveckling, produktion samt utvärdering av teknik och material med användningsområden inom militär säkerhet och försvar samt därmed förenlig verksamhet. Bolagets styrelse bestod av Dick Sträng med en annan FOI-medarbetare som suppleant. Olika uppgifter har under förundersökningen och i utskottets utredning lämnats i frågan om huruvida bolagsbildningen skedde på order av, eller i samförstånd med, FOI:s generaldirektör, eller om hon inte varit delaktig i bolagsbildningen.

Utskottet har vid samtliga utfrågningar ställt frågor om vems idé det var att bilda bolaget SSTI, vilka som deltog i diskussioner om upplägget, vilken information om detta som lämnades till företrädare för regeringen och Regeringskansliet och i vilken utsträckning upplägget var förankrat hos företrädare för regeringen eller Regeringskansliet. Frågorna har besvarats. Vad som närmare har framkommit i dessa delar omfattas till viss del av sekretess. Det kan här konstateras att företrädarna för regeringen och Reger-

ingskansliet under utfrågningarna har uppgett att de inte har medverkat eller deltagit i bildandet av SSTI, inte före mars 2010 har fått information eller deltagit i samtal om SSTI:s koppling till FOI och inte före februari–mars 2012 har fått information om hur bolaget finansierats. Ingen av de övriga utfrågade personerna har uppgett att de har informerat eller på annat sätt samtalat med företrädare för regeringen eller Regeringskansliet om SSTI:s koppling till FOI eller bolagets finansiering. Dick Sträng har dock uppgett att Helena Bergman vid FOI vid något tillfälle under den andra halvan av 2008 åt lunch med Cecilia Looström vid Försvarsdepartementet och sedan sa att de då hade diskuterat bolagsupplägget. Cecilia Looström å sin sida uppger bl.a. under utfrågningen inför utskottet att hon aldrig har hört talas om vare sig SSTI eller någon bolagskonstruktion innan medierna rapporterade om det i mars 2012.

Av det skriftliga materialet och genom utfrågningarna med Cecilia Looström, Dick Sträng, Madelene Sandström och Håkan Jevrell framgår att det hölls två möten i Stockholm med den saudiska förhandlingsrepresentanten under våren 2008. Vid ett sådant möte i FOI:s huvudkontor i Kista kom man överens om ett upplägg där FOI skulle agera som konsult i förhållande till Saudiarabien. I ett dokument från detta möte finns skrivningar som tyder på att en bolagsmedverkan har aktualiserats, men att en viss sådan lösning inte ansågs vara nödvändig. Utskottet har ställt vissa frågor till Regeringskansliet som rör detta möte och skrivningarna i dokumentet. Frågorna och svaren omfattas av sekretess.

Sten Tolgfors och statsminister Fredrik Reinfeldt anförde båda under sina utfrågningar att FOI inte har bildat ett bolag. Bolaget SSTI bildades av en enskild medarbetare vid FOI. Statsministern konstaterade att en myndighet inte får bilda bolag utan ett uttryckligt medgivande från regeringen. Regeringskansliet har varken initierat, sanktionerat eller accepterat bildandet av ett bolag i detta fall. Regeringskansliet har lämnat motsvarande svar på utskottets skriftliga frågor.

Frågan om bolagsbildningen var även föremål för frågor inom ramen för åklagarens förundersökning om brottet trolöshet mot huvudman. Protokollen från de förhör som Säpo genomförde är till stora delar belagda med sekretess. Åklagaren anför emellertid bl.a. följande i sitt offentliga beslut den 21 september 2012 att lägga ner förundersökningen.

Till att börja med saknas tyvärr ett auktoritativt uttalande från någon i ansvarig ställning som fattat beslut om bildandet och därför kan förklara varför det skedde. Inte heller finns något skriftligt myndighetsbeslut som sanktionerar överföringen av kapitaltillskott till bolaget. MS, som var chef för FOI vid den här tidpunkten, säger att hon inte fattat något beslut att bilda bolaget. DS säger att det var hennes beslut och en del andra personer i chefsställning utgår ifrån att det var generaldirektören som bestämt detta eftersom något annat inte var tänkbart. Emellertid finns det uppgifter i förundersökningen som jag anser kan förklara varför SSTI kom till. Avtalet från år 2005 gav FOI en betydelsefull roll för det överenskomna samarbetet. FOI är den enda organisation som nämns vid namn i avtalet. Saudiarabien fäste vikt vid att ha FOI som motpart. Samtidigt var avtalet långtgående. Som statlig myn-

dighet och enligt det regelverk som finns för export av krigsmateriel var FOI dock förhindrat att vidta vissa åtgärder som avtalet förutsatte. Däremot var det möjligt för ett privat företag att tillhandahålla krigsmateriel. SSTI får genom beslut av ISP 2009-07-13 tillstånd att göra detta. Erfarenheterna från mötet i maj 2008 har sannolikt haft en avgörande betydelse för tillkomsten av SSTI. Genom förhör framkommer att Saudiarabien inte alls var nöjt med den svenska insatsen ditills och att det nu var dags för Sverige att infria sina åtaganden enligt avtalet. Genom att bilda ett "FOI-company", ett företag med en stark koppling till FOI, skulle man både kunna leva upp till avtalets krav och samtidigt skulle det i praktiken fortfarande vara FOI som var Saudiarabiens motpart i avtalet.

Åklagaren konstaterar också i beslutet att utredningen inte har kunnat visa om bildandet av bolaget verkligen beslutats av generaldirektören eller om anställda bara uppfattat att det var så.

Finansieringen av SSTI

Uppgifter om finansieringen av bolaget SSTI har förekommit i media. Under utskottets utfrågningar har frågor om dessa uppgifter ställts. Både frågor och svar omfattas av sekretess. Utskottet har även ställt skriftliga frågor om regeringens och Regeringskansliets kommentarer till uppgifterna. Även dessa frågor och svaren på dem omfattas av sekretess.

Av åklagarens beslut den 21 september 2012 framgår följande om finansieringen. Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) fakturerade FOI sammanlagt 250 000 kronor för "säktjänster". Beloppen är uppdelade på två fakturor om vardera 125 000 kronor. Fakturorna bokfördes hos FOI och betalades i mars 2009. Varken SSTI eller Dick Sträng har fakturerats beloppen av FOI. En person med en chefsbefattning inom FOI, med kontakter inom Must, har under förundersökningen uppgett att han tog emot 250 000 kronor i kontanter från Must, som inte ställde några frågor om vad pengarna skulle användas till.

Pengarna, som kvitterades och överlämnades till Dick Sträng, var enligt denna person ett lån. Helena Bergman har uppgett att hon accepterade att hennes avdelning belastades med beloppet. Dick Sträng har uppgett att han kvitterade beloppet, fick pengarna i en plastpåse och att det inte var ett lån. Chefen för Must har i förhör med Säpo uppgett att Must inte kände till vad pengarna skulle användas till och inte skulle ha lånat ut dem om de hade vetat att det skulle användas till att starta ett bolag. Han har även inför utskottet besvarat frågor om påståendena kring finansieringen av bolaget.

Åklagaren anför följande i beslutet.

Genom förhör har också framkommit att ett antal anställda i chefsställning på FOI vetat om och delvis medverkat i samband med finansieringen eller bildandet av bolaget. Även om vissa uttryckt sin skepsis mot SSTI, så framstår det som att bolagsbildningen var en viktig angelägenhet för FOI. Den omständigheten att FOI varken fakturerat SSTI eller DS och att SSTI inte heller betalat tillbaka några pengar talar för

att det inte varit avsikten att beloppet 250 000 kr skulle betalas tillbaka. Att DS fick pengarna kontant i handen talar också för en sådan slutsats.

Åklagaren beslutade att lägga ner förundersökningen. Det saknas enligt beslutet anledning att anta att brottet trolöshet mot huvudman hade begåtts eftersom åklagaren inte kunde finna att det funnits någon avsikt att skada svenska staten eller myndigheten FOI. Man hade försökt att hantera en svår situation och trott att SSTI skulle kunna lösa problem för både Sverige och FOI. Det var, enligt åklagaren, visserligen anmärkningsvärt att åtgärder hade vidtagits för att dölja finansieringen av bolaget, men han ansåg inte att detta, eller det faktum att bestämmelserna i kapitalförsörjningsförordningen inte hade följts påverkade den straffrättsliga bedömningen. Brottet osant intygande var enligt åklagaren i vart fall preskriberat och brottet tjänstefel hade inte begåtts eftersom beslutet att bilda SSTI, oavsett vem som fattade det, inte var ett beslut som innefattade myndighetsutövning som fick rättsverkningar för enskilda eller juridiska personer.

Beslutet att avbryta bolagets medverkan i projektet och information om detta

Jan-Olof Lind började på FOI 2007, först som överdirektör. Han förordnades som tillförordnad generaldirektör 2009 och som generaldirektör i juli 2010. Han har, i förhör med Säpo och vid utfrågningen inför utskottet, uppgett att han i efterhand upplever att han i samband med sitt tillträde som generaldirektör inte fick fullständig information om det aktuella samarbetsprojektet från ett antal ledande befattningshavare i myndigheten. Han har under utfrågningen uppgett att han i mars 2009 lät analysera om Dick Strängs ägande av SSTI kunde vara en förtroendeskadlig bisyssla, varefter Sträng fick beskedet att han måste lämna FOI om han skulle ha kvar SSTI. Lind anförde att han hela tiden betraktade SSTI som ett från FOI fristående företag. Hösten 2009 växte kritiken hos några FOI-medarbetare mot SSTI:s roll. Kritikerna menade att projektet, som väntades omsätta 2–3 miljarder kronor, var för stort för ett enmansföretag och innebar stora risker för FOI. När kritiken framfördes till Jan-Olof Lind tillsatte han en intern utredning om bolaget och dess roll i projektet. Han kom fram till att upplägget inte var hållbart och avslutade SSTI:s medverkan i projektet. Utskottet har haft tillgång till minnesanteckningar förda vid samtal under denna utredning. De omfattas av sekretess. Jan-Olof Lind informerade, enligt bl.a. uppgifter vid utfrågningen, i februari och mars 2010 statssekreteraren Håkan Jevrell om att det tilltänkta upplägget var avbrutet och att man på myndigheten fortsatte att planera i en annan riktning. Han uppgav att han inte då eller någon annan gång informerade Håkan Jevrell eller någon annan företrädare för Regeringskansliet vad SSTI var för bolag, vem som ägde bolaget eller vilken personkoppling som fanns mellan SSTI och FOI. Han minns inte hur statssekreteraren reagerade på informationen om det stoppade upplägget.

Håkan Jevrell uppgav under utfrågningen att Jan-Olof Lind i februari 2010 sa att han hade upptäckt ett problem som han skulle undersöka. Lind återkom den 10 mars 2010 och uppgav då att han hade kommit fram till att det bolag som skulle leda arbetet i förhållande till Saudiarabien företräddes av en medarbetare vid FOI, att han bedömde att detta var ohållbart och att han hade avslutat FOI:s relation till SSTI. Eftersom samarbetet med bolaget var avslutat fanns det enligt både Lind och Jevrell ingen anledning för Försvarsdepartementet att vidta ytterligare åtgärder. Jevrell fick vid detta tillfälle ingen information om bolagets finansiering. Sådana uppgifter fick han först i februari–mars 2012. Försvarsdepartementet anmodade då FOI att redovisa vad som hade förevarit på myndigheten i relation till bolaget SSTI. FOI meddelade senare att deras efterforskningar med anledning av denna anmodan gett dem sådan information att de, i stället för att besvara anmodan, hade gjort en polisanmälan.

Enligt Regeringskansliets skriftliga svar på utskottets frågor lämnade Håkan Jevrell i samband med informationen från Jan-Olof Lind i mars 2010 information till Sten Tolgfors om att Lind hade hittat ett problem och att han hade stoppat det. Utskottet har ställt kompletterande skriftliga frågor om det mer konkreta innehållet i informationen till Tolgfors. Som svar har Regeringskansliet hänvisat till vad Tolgfors uppgav under en presskonferens den 9 mars 2012 med anledning av de uppgifter som hade lämnats i media. Av detta framgår att Tolgfors fick ”information” efter det att generaldirektören hade informerat statssekreteraren Håkan Jevrell.

Under utfrågningarna har följande framkommit om det mer konkreta innehållet i informationen. Håkan Jevrell uppgav att han, samma dag eller dagen därpå, informerade Sten Tolgfors om att det hade funnits ett sådant upplägg men att det hade avslutats av generaldirektören. Sten Tolgfors uppgav att Jevrell kom till honom efter mötet med Lind och sa ungefär att Lind hade sett ett problem, åtgärdat det och informerat om det. Av utfrågningen med statsministerns förre statssekreterare HG Wessberg framgår vidare att Jevrell informerat även honom om att FOI:s generaldirektör hade uppgett att ett bolag hade haft en för nära kontakt med FOI och att generaldirektören hade satt stopp för det. Wessberg informerade inte statsministern i frågan eller i någon annan fråga som hade med samarbetsprojektet med Saudiarabien att göra.

Av minnesanteckningar från det nämnda mötet den 10 mars 2010, där bl.a. Jan-Olof Lind och Håkan Jevrell deltog, framgår vidare att Håkan Jevrell lämnade vissa instruktioner till FOI om den fortsatta hanteringen av ärendet.

Regeringsbeslut, beredningen av regeringsärenden inom Regeringskansliet och beredningen av det aktuella ärendet

I ärendet kring samarbetsprojektet och därmed sammanhängande frågor har tre regeringsbeslut fattats. Den 29 maj 2008 bemyndigades FOI att förhandla ett avtal om försvarsforskning och teknologiutveckling. Den 20

november 2008 bemyndigades FOI att ingå detta avtal. Samtidigt bemyndigades FOI att förhandla även om det projektavtal som denna granskning gäller. FOI bemyndigades att ingå ett sådant projektavtal den 16 juli 2009. Föredragande statsråd i ärendet var vid detta regeringssammanträde handelsminister Ewa Björling. I det skriftliga material som har överlämnats till utskottet finns de handlingar som har förts till akterna för de olika regeringsbesluten. I dessa finns bl.a. vissa uppgifter om hur regeringsbeslutet den 16 juli 2009 bereddes inom Regeringskansliet. Vidare finns e-post och interna promemorior som ger en bild av beredningen av ärendet. Uppgifterna omfattas av sekretess. Utskottet har begärt att få ta del av eventuell dokumentation rörande vissa delar av beredningsprocessen, särskilt i den del det innefattade den s.k. samordningsfunktionen. Regeringskansliet har svarat att det inte går att fastställa vad som sades vid det möte som avses med utskottets fråga, vilka personer som deltog eller vilka handlingar man hade tillgång till.

Som svar på utskottets skriftliga fråga om beredningen av regeringsbeslutet den 16 juli 2009 har Regeringskansliet vidare anfört i huvudsak följande. Regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträden. Dessa sammanträden är i regel av formell karaktär; det faktiska avgörandet har normalt fattats tidigare, vid beredning mellan berörda departement och enheter inom Regeringskansliet. Ett regeringsärende som faller inom flera departements verksamhetsområde ska handläggas av det departement dit ärendet huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda departement. Detta samråd kallas gemensam beredning och är reglerat i 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Gemensam beredning sker främst mellan tjänstemän och gäller såväl i ärenden om exempelvis propositioner, lagrådsremisser och skrivelser till riksdagen som i förvaltningsärenden. Dessutom har Statsrådsberedningen utfärdat riktlinjer om samrådsförfarandet i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Vidare har det under den nuvarande koalitionsregeringen träffats en överenskommelse om den s.k. samordningsfunktionen. Dess uppgift är att säkra att den politik som de fyra regeringspartierna kommer överens om också blir den som genomförs. Det aktuella ärendet handlades enligt Regeringskansliet enligt de redovisade bestämmelserna och rutinerna.

Av uppgifter i det överlämnade materialet, som omfattas av sekretess, framgår att ärendet har varit föremål för föredragningar för och diskussioner i samordningsfunktionen.

Statsminister Fredrik Reinfeldt uppgav under utfrågningen i huvudsak följande om beredningen av regeringsbeslut i allmänhet och beslutet den 16 juli 2009 i synnerhet. Han leder regeringssammanträden där regeringsbeslut formellt fattas. Ärendena är dessförinnan beredda på respektive departement och det är föredragande statsråd som ansvarar för beredningsprocessen. Tjänstemännen föredrar ärendet inför ansvarigt statsråd och inte inför honom. Han har som regeringschef ansvar för de beslut som regeringen fattar, men har inte per automatik tagit del av de handlingar som

ligger till grund för ett beslut. Han deltog inte i några diskussioner om det aktuella ärendet före regeringens beslut den 16 juli 2009. Han kände före medierapporteringen våren 2012 inte till något om företaget SSTI eller hur det ska ha finansierats. I frågor om beredningen av ärendet, ställningstagandet att FOI endast skulle agera som konsult och om huruvida styrningen av FOI varit tillräcklig hänvisade han till ansvarigt statsråd. Vare sig Sten Tolgfors eller hans företrädare på posten som försvarsminister tog i något sammanhang upp frågan om samarbetsprojektet med Saudiarabien för att redovisa läget eller samråda med honom. Samordningskansliets funktion är att säkerställa att den politik som de fyra partierna kommer överens om också genomförs. Att samordningsfunktionen finns beror på att regeringen består av fyra partier och förändrar inte beslutsfunktionerna eller beredningsprocessen i övrigt i Regeringskansliet. Samordningsfunktionen är inte en funktion för beslutsfattande. Därför kan man inte ställa krav på dokumentation av olika slag. Det skulle t.o.m. vara mindre lämpligt just av det skälet att beslutsfattandet i Regeringskansliet utförs med de redovisade beredningsprocesserna och rutinerna för delning. Spårbarheten måste ligga i beredningsprocessen och vägen fram till de fattade regeringsbesluten.

Statsministerns dåvarande statssekreterare HG Wessberg, som dessförinnan hade varit statssekreterare vid Försvarsdepartementet, har uppgett följande om sin och statsministerns kännedom om projektet. Han kom i Försvarsdepartementet i kontakt med frågan endast genom en inledande kontakt med FOI som gällde den fortsatta handläggningen av en aviserad hemställan och genom att han skrev ett artighetsbrev till den saudiske vice försvarsministern där han tackade för ett nyligen genomfört MoU-möte. På Statsrådsberedningen kom han i kontakt med ärendet inför de regeringsbeslut som fattades 2008 och 2009. Som statssekreterare i Statsrådsberedningen övervakar man att beredningsrutinerna är fullföljda i de ärenden som ska tas upp på ett regeringssammanträde. Sakfrågorna och själva beredningen hanteras dock alltid på ansvarigt departement. Han fick vidare ta del av den information som FOI:s generaldirektör lämnade om det stoppade bolagsupplägget. Han informerade inte statsministern om några frågor som rörde det aktuella samarbetsprojektet. Skulle statsministern ha blivit informerad skulle det ha varit inför ett regeringsbeslut och det skulle ha varit av Wessberg, och han har inte informerat statsministern.

Även Håkan Jevrell redogjorde under utfrågningen för samordningskansliets roll i beredningsprocessen. Han sa sig inte ha någon som helst minnesbild av att det skulle ha varit något speciellt med beredningen i det här ärendet. Regeringsbeslutet bereddades enligt normala rutiner.

Den handling som ledde fram till regeringsbeslutet den 16 juli 2009 att bemyndiga FOI att ingå det projektavtal med Saudiarabien där FOI skulle agera som konsult var en hemställan från FOI den 25 mars 2009. I denna hemställan beskrivs kortfattat projektet och FOI:s roll i det. Det anges vidare att det övergripande projektet kommer att ledas av ett svenskt företag (SSTI) i samarbete med ett saudiskt företag och att FOI är tänkt att

agera som konsult och stöd för projektets utförande gentemot det saudiska försvarsdepartementet och de utförande företagen. Håkan Jevrell har under utfrågningen uppgett att tjänstemännen normalt sammanställer en promemoria till beredningen med statsrådet inför ett regeringsbeslut. I promemorian sammanfattas den ofta stora mängd uppgifter som har förekommit i ett ärende och den innehåller ett förslag till regeringsbeslut. Han tror att han inför regeringsbeslutet den 16 juli 2009 bara tog del av beredningspromemorian och att SSTI inte nämndes i denna. Han tror dessutom att det inte var försvarsminister Sten Tolgfors som faktiskt föredrog ärendet vid regeringsammansamlingen utan att denna uppgift övertogs av ett annat statsråd eftersom det var mitt i sommaren. Han brukar i sådana fall inte delta i dragningen inför det andra statsrådet och han minns inte om han gjorde det i detta fall. Han menar dock att det faktum att ett företag nämns i en hemställan inte i och för sig behöver föranleda någon åtgärd av Försvarsdepartementet. Det ankommer på myndigheten att granska de bolag man väljer att samarbeta med. Jan-Olof Lind uppgav under utfrågningen att hemställan inte rörde FOI:s relation till bolaget SSTI utan FOI:s relation med motparten i Saudiarabien.

Under utfrågningarna med företrädare för regeringen och Regeringskansliet har frågan ställts om vem eller vilka som tagit del av och läst FOI:s hemställan. Ingen av de utfrågade har sagt att de har tagit del av den faktiska hemställan före regeringens beslut utan att det gjordes av handläggande tjänstemän vid departementet.

I en bilaga till ett e-postmeddelande från FOI till Försvarsdepartementet i januari 2010 nämns vidare SSTI och dess koppling till FOI. Handelsminister Ewa Björling skulle resa till bl.a. Saudiarabien och i arbetet med att upprätta en underlagspromemoria inför resan ombads de berörda myndigheterna redovisa aktuella kontakter med länderna i fråga. I det bifogade dokumentet ges en kort presentation av samarbetsprojektet. Det nämns att det saudiska försvarsdepartementet kommer att upphandla hela arbetet med det svenska företaget SSTI. SSTI är enligt samma dokument "ett fristående, privatägt svenskt företag, med det har genom flera personer en koppling till FOI". E-postmeddelandet och det bifogade dokumentet togs emot och bearbetades av en medarbetare vid Försvarsdepartementet och innehållet i dokumentet överfördes i stora delar till underlagsmaterialet inför handelsministerns resa. E-postmeddelandet och dess bilaga behandlas ytterligare nedan i avsnittet om hanteringen av allmänna handlingar.

Regeringens styrning av FOI

Under utfrågningarna ställdes vissa frågor om regeringens styrning av FOI. Håkan Jevrell uppgav i denna del i huvudsak följande. Ytterst är det riksdagen som formar förutsättningarna för myndigheternas agerande. Regeringen ansvarar för den löpande styrningen av myndigheterna. Till detta finns regelverk och föreskrifter. I normalfallet styr regeringen på en övergripande nivå med regleringsbrev. Sedan finns det under resans gång

löpande myndighetskontakter. Regeringen kan ge olika slags uppdrag till myndigheter och uppmana dem att svara på vissa frågor. Han anförde också att händelserna i det nu aktuella fallet senare ledde till en polisanmälan.

Sten Tolgfors anförde under utfrågningen att han anser att regeringen har varit tydlig och klar i sin styrning av FOI. Det har fattats regeringsbeslut som sätter gränser för vad FOI får och inte får göra och Försvarsdepartementet har anmodat FOI att lämna information om vad som har förevarit i relationen med Saudiarabien. Vidare har man haft en dialog om att hitta alternativa samarbetsområden. Regeringsbeslutet gällde FOI:s mandat att ingå avtalet med Saudiarabien, inte vilka företag FOI skulle samarbeta med. Tolgfors träffade som försvarsminister FOI:s dåvarande generaldirektör Madelene Sandström högst två gånger. Han tror att han träffade henne när han besökte FOI under sin "eriksgata" för att besöka alla departementets myndigheter och i samband med att hon lämnade sin befattning.

Även statsminister Fredrik Reinfeldt lämnade under utfrågningen en allmän redogörelse för regeringens styrning av sina förvaltningsmyndigheter och den svenska modellen med fristående, stora förvaltningsmyndigheter. Reinfeldt anförde också att Försvarsdepartementet genom regeringsbeslut och skrivelser till FOI med tydliga instruktioner om vad myndigheten fick göra och vad den inte fick göra, får anses ha vidtagit lämpliga åtgärder när departementet fick kännedom om att myndigheten inte agerade inom ramarna.

Regeringskansliet har vidare som svar på utskottets skriftliga frågor om Försvarsdepartementets styrning av FOI anført i huvudsak följande. Regeringen styr FOI, liksom andra myndigheter, genom förordningen med myndighetens instruktion, regleringsbrev och enskilda regeringsbeslut. Vidare genomförs en årlig myndighetsdialog med FOI, där en strukturerad genomgång görs av bl.a. myndighetens resultat och verksamhet. Vid sidan om denna mer formella kontakt förekommer löpande kontakter på olika nivåer mellan Försvarsdepartementet och FOI. Sådana kontakter är främst inriktade på ett ömsesidigt utbyte av information. Det förekommer vidare att beslut riktade till FOI fattas på departementsnivå. Den vanligaste kategorin av sådana beslut är remisser för att inhämta förklaringar, upplysningar och yttranden. Sedan 2011 pågår ett utvecklingsprogram inom Regeringskansliet för förbättrad styrning av myndigheter och verksamheter. Målet är att Regeringskansliet ska ges bättre förutsättningar att stödja regeringen att styra den statliga förvaltningen på ett tydligt, resultatutrett och verksamhetsanpassat sätt.

ISP:s tillstånd till SSTI

Bolaget SSTI beviljades den 13 juli 2009 tillstånd av ISP att tillhandahålla krigsmateriel i form av bl.a. ammunition och stridsdelar för eldrörsvapen, robotar, raketer, torpeder, bomber, krut och sprängämnen samt utrustning för tillverkning av krigsmateriel. ISP konstaterar i beslutet att den person

som söker tillståndet arbetar på FOI och är välkänd av ISP sedan tidigare. Därför bedömdes att det inte var nödvändigt med någon kontroll med polisen och Försvarets materielverk i tillståndsfrågan. Journalister vid SR:s Ekonyheter har besökt SSTI:s lokaler och i ett reportage kunnat konstatera att bolaget hade sin lokal i Dick Strängs lägenhet i ett vanligt bostadsområde.

Under Säpoförhören lämnade Dick Sträng uppgifter om att ISP i frågan om tillstånd till SSTI att tillhandahålla vapen hade blivit föremål för påtryckningar från Försvarsdepartementet. Han sa sig genom åren ha sett en tät relation mellan ISP och Försvarsdepartementet som inte borde finnas. Tjänstemän idkar enligt honom politisk styrning som han inte är säker på att ministrarna känner till. Jan-Olof Lind ska vidare enligt Cecilia Loostroms uppgifter i Säpoförhör ha gjort vissa uttalanden med innebörden att Utrikesdepartementet hade utövat påtryckningar på ISP att bevilja SSTI:s tillstånd.

Utskottet har ställt skriftliga frågor till både Regeringskansliet och ISP om påståendena om påtryckning. Regeringskansliet har anfört att det är svårt att förhålla sig till uppgifter som hänför sig till vad enskilda personer har uttalat i polisförhör. De har emellertid på ett allmänt plan uppgett att Regeringskansliet och ISP vid utövandet av sina respektive uppgifter ska iakttä bestämmeiserna i regeringsformen, däribland bestämmelseiserna om statliga myndigheters underrättelseskyldighet (10 kap. 13 §) och bestämmelseiserna om förvaltningens självständighet (12 kap. 2 §). Regeringskansliet informeras fortlöpande om myndigheternas verksamhet.

ISP har som svar anfört i huvudsak följande. ISP har inte blivit föremål för påtryckningar från Försvarsdepartementet. När det gäller påståendet om en tät relation mellan departementet och myndigheten menar ISP att det finns en relation som, bl.a. för att tillgodose myndighetens behov av sakkunskap i försvarspolitiska frågor, bör finnas där. Relationen kan dock enligt ISP:s uppfattning inte beskrivas som "tät" och som att den inte "borde finnas". Det förekom inga kontakter mellan Regeringskansliet och ISP i frågan om SSTI:s tillstånd innan ISP den 13 juli 2009 fattade beslutet att bevilja SSTI tillstånd att tillhandahålla krigsmateriel. Det har inte funnits några påtryckningar från Utrikesdepartementet på ISP att bevilja tillstånd.

ISP:s förre generaldirektör Andreas Ekman Duse uppgav under utfrågningen i huvudsak följande i frågan om relationen mellan ISP och Regeringskansliet. Det ska finnas en dialog mellan Utrikesdepartementet och myndighetsledningen med utgångspunkt i svenska utrikesprioriteringar. Regeringen kan emellertid inte lägga sig i de enskilda besluten. Det förekom inga påtryckningar på ISP om att ISP skulle ändra inställning och ge klartecken till projektet. Däremot var det helt klart att man från saudisk sida tillmätte den här affären mycket stor betydelse och man gjorde kopplingar mellan den svenska attityden i den här affären och andra relationer mellan Sverige och Saudiarabien. Eftersom det var klart att den svenska relationen med Saudiarabien bedömdes såsom viktig handlade det givetvis

om att inte agera i onödan på ett sådant sätt att man störde relationerna. Han menar vidare att det finns en anomali i lagstiftningen: när dagens lagstiftning var ny var utgångspunkten att det var privata företag som skulle ansöka om tillstånd. FOI hade tidigare som enda uppgift att serva den svenska försvarsmakten. Nu går emellertid även FOI ut och säljer sina tjänster på en internationell marknad och det är många gånger fråga om tillståndspliktiga tjänster. Samtidigt bemyndigar regeringen FOI att genomföra viss verksamhet som kan innebära att tillstånd krävs från ISP. Det hänger inte riktigt ihop; ISP kan ha behandlat ett tillståndsärende med utgångspunkt i de svenska riktlinjerna, medan regeringen av andra skäl kan komma till en annan slutsats – eller tvärtom. I den mån regeringen tillåter FOI att genomföra vissa typer av insatser blir det en preliminär positiv bedömning att detta också ska komma att godkännas enligt exportkontrollregelverket.

Hanteringen av allmänna handlingar

Vissa delar av granskningen har kommit att handla om hanteringen av allmänna handlingar i Regeringskansliet.

Vid mötet i Kista våren 2008 upprättades dokumentation som i olika exemplar undertecknades av Cecilia Looström och eventuellt också av den saudiske företrädaren och Madelene Sandström. Ett exemplar av dokumentet förvarades efter mötet till en början i FOI. Dokumentationen ska enligt uppgifter från Madelene Sandström i media och inför utskottet sedan av Cecilia Looström ha krävts och skickats till Försvarsdepartementet utan att den dessförinnan hann diarieföras i FOI. Madelene Sandström har i media och inför utskottet sagt att departementet motiverade detta till en medarbetare vid FOI med att man behövde ”skydda ministern” och att man uppmanades skicka tillbaka samtliga kopior av dokumentet. Cecilia Looström å sin sida förnekar att hon har talat om att ”skydda ministern” och uppger att anledningen till att handlingen skulle tas bort från FOI var att man bedömde att den i stället borde diarieföras i Regeringskansliet, eftersom det var ett ”dokument mellan Försvarsdepartementet och Saudi-arabien”. Hon uppger vidare under utfrågningen inför utskottet att handlingen i fråga aldrig kom att skickas till departementet. Dick Sträng har vidare i ett annat sammanhang sagt att FOI fick order av Försvarsdepartementet att förstöra minnesanteckningar från ett möte mellan Cecilia Looström och den person som skötte förhandlingarna för sauderna ”under 2008”.

I det material som utskottet har fått från Regeringskansliet finns en handling som är daterad samma dag som mötet i Kista ägde rum. Den är skriven på Regeringskansliets papper och med Cecilia Looströms namn i brevhuvudet. Den är undertecknad av Looström. Hon har under förhör med Säpo och inför utskottet beskrivit handlingen som ett ”letter of intent” som de hade förberett på departementet inför mötet och som de överlämnade till motparten. Att ett sådant dokument fanns har bekräftats

av bl.a. Sandström inför utskottet. När man kom överens om ett upplägg i enlighet med dokumentets förslag skrev Looström under handlingen. Sandström uppger, i motsats till Looström, att den även skrevs under av den saudiske företrädaren. Sandström är osäker på om hon själv undertecknade den eller inte. Sandström har under utfrågningen även talat om ett dokument som skrevs och ändrades vid sittande bord och att det därför måste finnas ett annat dokument än det som hade förberetts av Försvarsdepartementet och som finns i Regeringskansliets arkiv. Dick Sträng har också i olika sammanhang sagt sig ha varit "sekreterare" vid detta möte, med uppgift om att han då förde minnesanteckningar.

Regeringskansliet har på utskottets fråga sagt att det inte såvitt är känt finns någon ytterligare dokumentation från detta möte. FOI har uppgett att några minnesanteckningar, protokoll eller liknande handlingar som skulle ha upprättats i anslutning till detta möte inte har registrerats och inte har kunnat återfinnas bland de registrerade handlingarna i ärendet.

Dick Sträng har i samband med den interna utredningen på FOI, som tillsattes av Jan-Olof Lind våren 2010, också uppgett att FOI vid ytterligare ett tillfälle har fått order från Försvarsdepartementet att förstöra en allmän handling. En tjänsteman vid departementet ska enligt dessa uppgifter ha skickat skriftliga instruktioner om det fortsatta agerandet gentemot saudierna och sedan begärt att denna instruktion, som då var diarieförd i FOI, skulle "destrueras". FOI har på utskottets fråga i denna del emellertid svarat att den nuvarande myndighetsledningen saknar kunskap om och därför inte kan bidra med ytterligare uppgifter kring den påstådda begäran att den angivna handlingen skulle destrueras. Någon sådan handling har heller enligt FOI inte registrerats och har inte heller kunnat återfinnas bland de registrerade handlingarna i ärendet.

I media har det vidare rapporterats att ett e-postmeddelande med ett bifogat Worddokument skickades från FOI till Försvarsdepartementet i januari 2010. E-posten registrerades aldrig i Regeringskansliets diarium och det gallrades enligt Regeringskansliet någon gång under 2010. Innehållet i det bifogade dokumentet, som bl.a. anger att det fristående, privatägda bolaget SSTI genom flera personer har koppling till FOI, kopierades dock, med undantag av en del av en mening, till ett dokument som Regeringskansliet kallar arbetshandling och som användes som ett underlag vid handelsminister Ewa Björlings resa till bl.a. Saudiarabien senare samma vinter. Detta dokument, liksom den ursprungliga bilagan till e-postmeddelandet, innehöll uppgifter som omfattades av sekretess och diariefördes i Regeringskansliet i samband med att det tillsammans med andra handlingar i ärendet överlämnades till konstitutionsutskottet sommaren 2012.

Regeringskansliet har som svar på utskottets frågor uppgett att det var ett förbiseende som gjorde att e-posten inte diariefördes 2010. E-postmeddelandet och bilagan gallrades våren 2010, som en verkställighetsåtgärd av

Regeringskansliets föreskrifter (1999:03) om gallring av allmänna handlingar, men det är enligt Regeringskansliet inte möjligt att i dag fastställa hur gallringen kom att utföras.

Håkan Jevrell anförde följande under utfrågningen. Vid tidpunkten för det omtalade e-postmeddelandet hade han inget med det att göra. Han har fått kännedom om det i efterhand. Regeringskansliet jobbar ständigt med frågan om allmänna handlingars status och hur de ska diarieföras, hanteras och gallras. Han konstaterar vidare att Cecilia Loostrom har meddelat sin uppfattning i frågan om minnesanteckningarna från mötet i Kista. I övrigt kan han inte spekulera i vad som har förevarit eller vad andra personer har sagt och haft för uppfattning.

Sten Tolgfors anförde i huvudsak följande under utfrågningen. Påståendena om att Försvarsdepartementet ska ha begärt tillbaka en handling för att "skydda ministern" har bara lämnats i andra hand och Cecilia Loostrom har gjort gällande att det inte har gått till på det sättet som påstås. Han ifrågasätter också det logiska i att, om syftet är att skydda ministern, flytta en påstått känslig handling närmare ministern. I övrigt kan han som statsråd bara förutsätta att bestämmelserna om hur allmänna handlingar ska hanteras alltid följs.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det beträffande vissa uppgifter i utredningen finns olika uppfattningar om vissa skeenden, uttalanden och i vilken utsträckning beslut har varit förankrade inom myndighetsledning, regeringen eller Regeringskansliet och i så fall hos vem. Mycket talar dock enligt utskottet för att planerna på att bilda bolaget SSTI och låta detta bolag få en aktiv roll i samarbetsprojektet inte bara var en enskild FOI-medarbetares idé. Utskottet noterar särskilt det faktum att ett flertal andra medarbetare vid samma myndighet arbetade aktivt med administrationen kring bolaget, att en annan medarbetare möjliggjorde och bidrog vid verkställigheten av finansieringen av bolaget, att en finansiering alls kunde genomföras på det sätt som skedde och att myndigheten FOI såvitt framgår av utredningsmaterialet aldrig har krävt en återbetalning av de pengar som användes, vare sig av bolaget eller av den medarbetare som stod bakom bolaget. Vidare konstaterar utskottet att det åtminstone sedan våren 2009 har funnits information i Regeringskansliet om förekomsten av bolaget SSTI och dess roll i projektet.

Konstitutionsutskottet ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Som påpekas i kommentaren till denna bestämmelse (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 581 f.) är det inte bara positivt handlande av ett statsråd som kan granskas av utskottet utan också underlåtenhet att handla.

Som utskottet tidigare har uttalat (bet. 2012/13:KU10 s. 99) ingår det i regeringens styrande funktion en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis med beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Det kan diskuteras vem som i olika situationer bör ha det huvudsakliga ansvaret för att informationen når fram, regeringen eller myndigheten. För att regeringen ska kunna fullgöra sin skyldighet att leda och följa den statliga förvaltningens verksamhet måste enligt utskottet emellertid i vart fall krävas att regeringen själv agerar för att skaffa sig de nödvändiga upplysningarna om myndighetens information är bristfällig eller uteblir.

Utskottet finner att det i granskningen inte har framkommit något som styrker att någon i regeringen eller Regeringskansliet har varit delaktig i eller godkänt beslutet om bolagsmedverkan samt bildandet och finansieringen av bolaget SSTI. Utskottet konstaterar att det i utredningen i vissa frågor finns olika uppgifter om händelseförlopp och beslutsgång inom FOI.

Granskningen har visat ett antal omständigheter som gett den dåvarande försvarsministern särskild anledning att följa och informera sig om ärendets fortsatta handläggning inom FOI. Trots detta träffade aldrig försvarsministern generaldirektören för att diskutera ärendet.

Försvarsdepartementet var 2007, när frågan om samarbetet med Saudiarabien i form av ett projekt som skulle ge sauderna kompetens att renovera och modifiera antitankvapen först väcktes av FOI, initialt skeptiskt till projektet. ISP meddelade vidare underhand att den tänkta utformningen av projektet inte skulle komma att få tillstånd. Trots denna tveksamhet resulterade ärendets fortsatta beredning i ett regeringsbeslut som bemyndigade FOI att ingå ett avtal med Saudiarabien.

Att statssekreteraren i Försvarsdepartementet själv reste till Riyadh för att träffa den saudiske vice försvarsministern våren 2008 i syfte att försöka finna en väg framåt, att ärendet har varit föremål för diskussioner och förhandling i Statsrådsberedningens samordningskansli och att statssekreteraren informerat både försvarsministern och statsministerns statssekreterare om vissa delar av händelseutvecklingen i ärendet förstärker bilden av att frågan om samarbetsprojekt upplevdes som både betydelsefull och känslig i Försvarsdepartementet. De förväntningar som fanns på att lösa den uppkomna situationen har enligt utskottet överförts på de inblandade myndigheterna, som har fått information om frågans politiska känslighet och instruktioner att lösa problemet.

Trots att upplägget med ett bolag med tydlig koppling till FOI så uppenbart löser dilemmat med att man från svensk sida inte anser att FOI kan fullfölja avtalet på det sätt som var tänkt, samtidigt som sauderna krävde FOI som motpart, uppges bolaget och dess starka koppling till myndigheten ha varit okända för Regeringskansliet. Inte heller när FOI ett år efter det kritiska läget meddelar att förhandlingarna är klara och inkommer med

en hemställan om ett bemyndigande som informerar om SSTI och bolagets roll i projektet säger man sig i den dåvarande politiska ledningen vara informerad om upplägget.

De redovisade omständigheterna visar enligt utskottets mening att det har varit fråga om ett känsligt ärende som har uppfattats som väldigt angeläget att lösa. Mot denna bakgrund framstår det därför som särskilt angeläget för departementet att hålla sig underrättat om utvecklingen av ärendet och följa verksamheten i myndigheten. Av vad som framkommit i granskningen har dock, anser utskottet, Försvarsdepartementet tvärtom skjutit frågan om den fortsatta händelseutvecklingen i kontakterna mellan FOI och de saudiska motparterna ifrån sig. Trots att det varit ett känsligt ärende som orsakat oro för utrikespolitisk och ekonomisk skada för Sverige som stat och för svenskt näringsliv, sker, enligt den dåvarande försvarsministerns och Regeringskansliets uppgifter, ingen synbar uppföljning av instruktionerna till myndigheterna att lösa problemen och upplägget med FOI som konsult.

Regeringen är ansvarig inför riksdagen för sin styrning av riket. Riksdagens ansvarsutkrävande förutsätter att det ansvariga statsrådet, med respekt för förvaltningens självständighet enligt regeringsformen, både ser till att styra myndigheterna och håller sig informerad om deras verksamhet. De brister i dessa hänseenden som har kunnat konstateras i granskningen är enligt utskottet av allvarligt slag som i förlängningen har lett till skada för rikets internationella relationer.

Härutöver vill utskottet uppmärksamma följande. Att allmänheten genom diariet kan få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet är en grundläggande förutsättning för att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillgodoses. Att underlåta registrering och att dessutom föra över innehållet i det bifogade dokumentet till en icke diarieförd handling och att utan synbart stöd i gallringsföreskrifterna radera det ursprungliga e-postmeddelandet är ett anmärkningsvärt åsidosättande av offentlighetsprincipens bestämmelser. Utskottet förutsätter att nödvändiga åtgärder vidtas inom Regeringskansliet för att en sådan felaktig hantering inte upprepas. Vad gäller dokumentationen från ett möte i Kista går uppgifterna isär om vilken handling det rör sig om, med vilken motivering den begärdes tillbaka och om den faktiskt kom att flyttas från FOI till Försvarsdepartementet. Utskottet konstaterar att det inte i granskningen har gått att bringa klarhet i denna eller andra omständigheter kring hantering av handlingar i samband med mötet.

Utskottet vill slutligen anföra att granskningen har gett anledning till vissa frågor rörande den del av beredningen som sker i Statsrådsberedningens samordningskansli. Statsministern anförde i denna del under utfrågningen att samordningsfunktionen inte fattar några beslut och inte ersätter andra, reglerade beredningsrutiner och att samma krav på dokumentation därför inte kan ställas på denna del av beredningen. Utskottet avser att i höstens granskning återkomma till frågor som rör samordningskansliet.

5.2 Förra regeringens beredning av militärt samarbetsavtal med Saudiarabien

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.2.1*, begärs det att utskottet granskar den dåvarande försvarsministern Leni Björklunds och den dåvarande statsministern Göran Perssons agerande vid beredningen av ärendet om ingående av ett militärt samförståndsavtal med Saudiarabien 2005 och i vilken utsträckning de då haft kännedom om konkreta planerade projekt och affärer med Saudiarabien. Anmälaren konstaterar att utskottet 2006 granskade Leni Björklunds undertecknande av samförståndsavtalet och ett sådant avtals förenlighet med svensk krigsmateriellagstiftning och principer för svensk utrikespolitik. I samband med den granskningen anförde Försvarsdepartementet att avtalet var ett ramavtal som skulle öppna för diskussioner om framtida samarbete men som inte band regeringen, Försvarsmakten eller industrin för specifika projekt. Mot bakgrund av vad som under våren 2012 avslöjats om ett samarbetsprojekt och det faktum att innehållet i detta projekt stämmer väl överens med artiklarna i avtalet ställer sig anmälaren frågan om den dåvarande regeringen vid avtalsingåendet kände till några konkreta affärsplaner och om samförståndsavtalet i så fall var anpassat efter dessa. Om så var fallet kan avtalet enligt anmälaren ha varit avsett att fungera som ett slags förhandsbesked om att export skulle godkännas av Sverige. Under sådana förhållanden fick konstitutionsutskottet inte fullständig information i granskningsärendet 2006. Vidare synes regeringens beredning och beslut enligt anmälaren inte ha skett i enlighet med reglerna för svensk krigsmaterielexport.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som har upprättats inom Försvars- respektive Utrikesdepartementet, *bilaga A5.2.2*.

Som svar på utskottets begäran den 7 juni 2012 överlämnade Regeringskansliet vidare den 24 augusti 2012 skriftligt material i ärendet, bl.a. handlingar som legat till grund för beslutet att godkänna samförståndsavtalet 2005.

Utskottet har hållit tre utfrågningar, med f.d. medarbetaren vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) Dick Sträng (den 14 mars 2013), *bilaga B1*, f.d. generaldirektören vid FOI Madelene Sandström (den 21 mars 2013), *bilaga B2*, och f.d. statssekreteraren vid Försvarsdepartementet Jonas Hjelm (den 2 maj 2013), *bilaga B17*. Utfrågningarna var slutna.

Förhållandevis många uppgifter i det skriftliga materialet och från de utfrågningar utskottet har hållit omfattas av sekretess. Dessa kan redovisas i betänkandet endast i begränsad utsträckning och på ett övergripande sätt.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Samförståndsavtalet mellan Sverige och Saudiarabien

Sverige har ingått ett betydande antal s.k. samförståndsavtal, s.k. Memorandum of Understanding (MoU), med andra stater. Sådana avtal har ofta ram- eller paraplykaraktär och brukar för sin tillämpning förutsätta konkreta underavtal.

Sverige och Saudiarabien undertecknade 2005 ett sådant samförståndsavtal om militärt samarbete (SÖ 2005:59). Avtalet anger ett antal frågor där länderna ska samarbeta, exempelvis områdena forskning och utveckling samt överföring av militärteknologi. Parterna ska enligt avtalet bl.a. särskilt sträva efter att utbyta teknisk och ingenjörsmässig expertis i fråga om underhåll, utveckling och rekonstruktion av vapensystem, utrustning och reservdelar. De ska också främja att industrin i det egna landet utformar gemensamma projekt för sammansättning eller produktion av militär utrustning i det andra landet. Parterna ska vidare studera och utforska möjligheterna att upprätta ett partnerskapsprogram mellan FOI och de behöriga institutionerna i Saudiarabien i fråga om försvarsteknologi. Även detta samförståndsavtal förutsätter för sin tillämpning konkreta underavtal.

Militärt samarbetsavtal

I mars 2012 rapporterade Sveriges Radios program Ekonyheterna första gången att det enligt sekretessmarkerade handlingar som redaktionen hade tagit del av fanns långtgående planer på att FOI skulle hjälpa Saudiarabien att bygga en ”avancerad vapenfabrik”. Frågan hanterades enligt medierapporteringen under största sekretess på Forsvarsdepartementet och inom FOI och i planerna ingick bl.a. ett privat bolag bildat av personer anställda vid FOI och finansierat med pengar utlånade av den militära underrättelsetjänsten Must. Rapporteringen om det samarbetsprojektet har fortsatt i olika medier under 2012 och 2013. Den nuvarande regeringens agerande i ärendet om detta samarbete har varit föremål för utskottets granskning och behandlas i detta betänkande (se avsnitt 5.1). Projektet kan här kortfattat sammanfattas på följande sätt.

Saudiarabien ville skaffa sig förutsättningar, både utrustnings- och kunskapsmässigt, att självständigt kunna reovera och modifiera sina befintliga antitankvapen som till stor del var från 1970-talet och därför föråldrade. De vände sig till FOI och efterfrågade dess kompetens. Projektet syftade till att bygga upp grunden till ett ammunitionssäkerhetsarbete och till att ge sauderna kompetens att själva genomföra reovering och modifiering. Projektet innefattade också uppbyggnaden av en pilotanläggning för viss militär tillverkning. I ett inledande skede togs en förstudie fram inom FOI, som beskrev det fortsatta projektets tänkta utformning, uppskattade kostnader m.m. Under arbetet med förstudien fick FOI ett underhandsbesked från Inspektionen för strategiska produkter (ISP) om att

samarbetsprojektet, i den utformning som beskrevs i den pågående förstudien, innefattade tillståndspliktig verksamhet och att projektet inte skulle komma att få tillstånd. För att undvika utrikespolitisk skada i relationerna till Saudiarabien, som enligt vad som har framkommit i utredningen som redovisas i avsnitt 5.1 förväntade sig ett avtal och var av uppfattningen att de genom samförståndsavtalet från 2005 hade blivit lovade detta, vidtogs åtgärder inom både Regeringskansliet och FOI för att finna en väg framåt i samarbetet.

För ytterligare redovisning av vad som framkommit om projektet i granskningsärendet om den nuvarande regeringens agerande i fråga om detta militära samarbetsavtal med Saudiarabien hänvisas till avsnitt 5.1.

Gällande ordning

Sveriges ingående av internationella överenskommelser

Det är regeringen som enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingår överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer. I frågor som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan kan regeringen i stället ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse. FOI fick sedermera regeringens uppdrag att förhandla om och ingå underavtal till det aktuella samförståndsavtalet med Saudiarabien.

Beredningskravet

Av 7 kap. 2 § regeringsformen följer att behövliga upplysningar och yttranden vid beredningen av regeringsärenden ska inhämtas från berörda myndigheter.

Utskottet granskade hösten 2008 hur detta beredningskrav fullgörs i olika typer av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Regeringskansliet redovisade som svar på utskottets skriftliga frågor, när det gäller beredningen av ärenden om internationella överenskommelser som inte kräver riksdagens godkännande, i huvudsak följande. Ärenden om ingående av internationella överenskommelser bereds normalt genom att yttranden och upplysningar inhämtas från berörda myndigheter och även från sammanslutningar. Remisstiden varierar beroende på frågans art och hur snabbt en svensk ståndpunkt måste tas fram. Alltifrån den normala remisstiden tre månader till mycket korta tider förekommer (s. 189). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande (s. 64) att de skilda rutiner som hade beskrivits för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden.

Export av krigsmateriel m.m.

Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel får verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar som rör krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd inte bedrivas i Sverige utan tillstånd. Detsamma gäller sådan verksamhet som bedrivs i utlandet av svenska myndigheter, svenska företag och den som är bosatt eller stadigvarande vistas här (4 §). Tekniskt bistånd får inte lämnas till någon utanför landet utan tillstånd. Militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare får inte bedrivas här i landet utan tillstånd. För svenska myndigheter och företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här krävs dessutom tillstånd för att yrkesmässigt bedriva sådan utbildning i ett annat land.

Riktlinjerna för svensk försvarsmaterielexport och annan utlandssamverkan fastställdes av riksdagen 1992 (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61). Enligt dessa riktlinjer bör tillstånd ges endast om utförelse av krigsmateriel eller annan samverkan med någon i utlandet avseende försvarsmateriel bedöms erforderlig för att tillgodose svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärt samt inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Det anges vidare bl.a. att tillstånd inte bör lämnas om utlandssamverkan avser en stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Respekt för mänskliga rättigheter är enligt riktlinjerna ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.

ISP är den myndighet som prövar frågor om bl.a. tillstånd och förbud enligt lagen. Exportkontrollrådet (EKR) är ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ för exportkontrollfrågor. EKR bistår ISP med uttolkningen i enskilda ärenden av riktlinjerna för tillstånd. FOI är en myndighet under Försvarsdepartementet som har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. FOI ska på uppdrag av Försvarsexportmyndigheten också bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn. Myndigheten får också bedriva tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens verksamhetsområde och som ligger inom ramen för dess uppdrag. Om FOI:s verksamhet är tillståndspliktig enligt de nämnda lagarna måste myndigheten ansöka om tillstånd.

Utskottets tidigare granskning av ingåendet av samförståndsavtalet

Konstitutionsutskottet granskade våren 2006 (bet. 2005/06:KU20 s. 59 f.) om Leni Björklunds undertecknande av avtalet om militärt samarbete med Saudiarabien stred mot gällande svensk krigsmateriellagstiftning och principerna för svensk utrikespolitik. Som ett led i granskningen ställde utskottet

vissa frågor till Regeringskansliet, bl.a. vilka överväganden som legat bakom beslutet att ingå avtalet och hur avtalet förhåller sig till riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan.

Som svar anförde Regeringskansliet bl.a. följande. Samförståndsavtalet med Saudiarabien är ett avtal av ram- och paraplykaraktär. Det öppnar för närmare diskussioner om konkreta samarbetsmöjligheter som ligger i båda parterns intresse. Det binder dock inte regeringen, Försvarsmakten eller industrin för specifika projekt. Samarbete på olika nivåer och inom olika sektorer ger även unika möjligheter till både formella och informella samtal om utveckling på skilda samhällsområden. Goda och förtroendefulla relationer skapar bättre förutsättningar för att dels framföra kritik, t.ex. när det gäller synen på demokrati och mänskliga rättigheter, dels erbjuda stöd och samarbete för förbättringar. Samarbetsavtalet syftar till att ge en ram för att närmare undersöka möjligheterna till ömsesidigt fördelaktigt och konkret samarbete på olika områden. Inför varje eventuell exportaffär krävs även i fortsättningen tillstånd från ISP i enlighet med svensk lagstiftning, de i riksdagen förankrade riktlinjerna för krigsmaterielexport och EU:s uppförandekod för export.

Utskottets majoritet (S, M, FP, C och KD) konstaterade att ingåendet av avtalet inte utgjorde tillståndspliktig verksamhet enligt krigsmateriellagstiftningen och fann inte anledning till ytterligare uttalanden med anledning av granskningen. Två ledamöter (MP och V) reserverade sig och menade att eftersom militärt samarbete med Saudiarabien inte borde förekomma förtjänade regeringen kritik för beslutet att ingå avtalet (s. 217).

Den förra regeringens beredning av ärendet om ett samförståndsavtal

Av det skriftliga materialet som har överlämnats till utskottet framgår att Sverige och Saudiarabien från i vart fall 1994 diskuterade och förhandlade om ett antal projekt och affärsplaner. Vad dessa projekt närmare innehöll omfattas av sekretess. Det rörde sig om både civila och militära projekt inom exempelvis områdena distributionssystem, telekommunikation och hydrografik.

Representanter för den svenska regeringen (Försvarsdepartementet) genomförde enligt vad som framkommer av materialet några resor till Saudiarabien. Den dåvarande statssekreteraren i Försvarsdepartementet Yvonne Gustafsson reste till Saudiarabien i mars 2003 för att bl.a. träffa de saudiska försvars-, utrikes- och handelsministrarna (däribland den biträdande försvarsministern) samt den saudiske flygvapenchefen. Den dåvarande statssekreteraren vid Försvarsdepartementet Jonas Hjelm reste till Saudiarabien i maj 2005. Han träffade då bl.a. den dåvarande försvarsministern och den biträdande försvarsministern. Vid sina resor har de båda statssekreterarna, enligt de s.k. talepunkter som finns i materialet, uttryckt den svenska regeringens fulla stöd för ett av de projekt som var föremål för förhandling.

I det överlämnade materialet finns vidare viss skriftväxling mellan representanter för de svenska och saudiska regeringarna. De flesta breven har närmast karaktären av artighetsbrev eller planeringar inför kommande möten. I ett av breven uttrycker den dåvarande statssekreteraren Jonas Hjelm den svenska regeringens fulla stöd för ett av de projekt som var föremål för förhandling.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor som avser förhandlingsarbetet och beredningen av regeringens beslut att godkänna avtalet. Dessa frågor, och svaren på dem, omfattas inte av sekretess. Härutöver ställde utskottet också vissa ytterligare frågor om regeringens beredning av ärendet. Dessa frågor och svaren på dem omfattas av sekretess.

Som svar översändes den 12 mars 2013 två promemorior (bilaga A5.2.2). I den offentliga svarspromemorian anförs i huvudsak följande.

Samförståndsavtalet upprättades efter förhandlingar mellan ombud för de svenska och saudiska regeringarna. Någon dokumentation som innebär att det i dag kan fastställas exakt vilka personer som deltog har inte påträffats. Det är heller inte i dag möjligt att närmare klarlägga hur förhandlingsarbetet gick till och vilka överväganden som gjordes med avseende på bl.a. vad samarbetet konkret skulle komma att omfatta och att just FOI pekades ut i avtalet som kontakt på den svenska sidan. I samband med förhandlingarna bereddes ISP tillfälle att yttra sig över ett förslag till avtalstext, och EKR informerades om avtalet, i båda fallen i april 2005. I sitt yttrande konstaterade ISP bl.a. att de materielprojekt som då diskuterades och som inrymdes i det aktuella avtalsutkastet redan hade prövats och godkänts av myndigheten samt att positiva förhandsbesked hade lämnats efter godkännande i EKR. Sammanfattningsvis konstaterade ISP att myndigheten inte hade något att invända mot ett samarbetsavtal mellan de båda länderna. Beredningen av regeringsärendet att godkänna samförståndsavtalet bereddes i enlighet med gällande rutiner. Det är inte i dag möjligt att fastställa vilka befattningshavare som deltog i beredningen. Det är heller inte i dag möjligt att klarlägga skälen till varför enskilda delar av samförståndsavtalet kom att utformas som de gjorde.

I den svarspromemoria som omfattas av sekretess besvaras vissa frågor som gäller om det före undertecknandet av samförståndsavtalet fanns planer på ett sådant samarbetsprojekt som nu har blivit känt.

Utfrågningar

Utskottet har hållit utfrågning med f.d. medarbetaren vid FOI Dick Sträng (bilaga B1) och f.d. generaldirektören vid FOI Madelene Sandström (bilaga B2). De uppgav båda att FOI i endast mycket begränsad omfattning deltog i förhandlingarna om samförståndsavtalet innan det undertecknades. Madelene Sandström uppgav att hon inte fick kännedom om avtalet

förrän efter det att det hade undertecknats. Det kan ha varit så att en jurist från FOI var involverad i utformningen av avtalet men i så fall har den personen inte rapporterat till henne om eventuella utfästelser som gällde FOI. Hon kunde i efterhand konstatera att avtalet på ett ovanligt utförligt sätt ”lovade bort” FOI. Dick Sträng uppgav att han först i ett sent skede av beredningen fick se avtalsutkastet och att han då hade vissa synpunkter på avtalets utformning, bl.a. i vilken utsträckning avtalet skulle utlova vissa åtgärder från FOI:s sida.

Utskottet har vidare hållit en utfrågning med f.d. statssekreteraren Jonas Hjelm (bilaga B17). Han anförde då i huvudsak följande.

Han deltog inte själv i förhandlingarna kring samförståndsavtalet. Han kan heller inte minnas några diskussioner om specifika frågor i avtalet eller om något som ligger ens i gränslandet till vapenfabriker eller något sådant. Han kan inte minnas att det fanns några andra diskussioner utöver en form av ramverk för ett militärt samarbete. Om detta samförståndsavtal är ovanligt omfattande och detaljerat kan han tänka sig att anledningen var att man inte ville begränsa utan göra ett paraply som sedan kunde rendera i ytterligare avtal. Han tror att Sverige och Saudiarabien kan ha haft olika uppfattningar om vad avtalet faktiskt innebar och att detta är ofrånkomligt. Det är också därför som det enligt hans uppfattning finns en portalparagraf som tydligt anger att samarbetet ska ske inom ramarna för varje lands inrikes- och utrikespolitik och vara förenligt med respektive lands lagar. Han kan förstå att sauderna lyfte frågan om det önskade samarbetet utifrån samförståndsavtalets utformning. Frågan är fri att ställa och man kunde inleda en diskussion om ett underavtal. Det finns enligt hans uppfattning ingen ”carte blanche” i samförståndsavtalet att man skulle gå vidare med den saudiska förfrågan. Han är inte säker men har en svag minnesbild av att ISP och Utrikesdepartementet deltog i diskussionerna för att klarlägga svensk lagstiftning. Han minns inte vem som fick vilken information vid vilket tillfälle, men i hans värld följde detta alla rutiner, dvs. alla berörda departement var involverade enligt normala rutiner. Han kan inte minnas att han vid regeringsskiftet 2006 överlämnade något till sin efterträdare HG Wessberg som rörde detta eller andra samförståndsavtal. Det är lätt att vara efterklok i ljuset av vad man nu vet; han menar att ärendet bereddes på korrekt sätt men att vissa skrivningar kanske hade kunnat uttryckas på ett annat sätt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att samförståndsavtalet med Saudiarabien är ett avtal av paraplykaraktär som ger en ram för fortsatta diskussioner. Det öppnar, måhända ovanligt detaljerat, för närmare diskussioner om konkreta samsarbetsmöjligheter. Det binder emellertid inte någondera parten för specifika

projekt, utan kräver för sitt förverkligande underavtal, som dessutom enligt svensk lagstiftning kan kräva godkännande av den självständiga myndigheten ISP.

Samförståndsavtalet har redan varit föremål för granskning av utskottet. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något nytt uttalande från utskottet.

Reservationer

Följande reservationer har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Fråga om regeringens uppfyllande av Sveriges åtagande i FN:s klimatkonvention (avsnitt 1.2)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M) och Tuve Skånberg (KD).

Vi konstaterar att klimatkonventionen inte anger några siffersatta finansiella åtaganden.

I konstitutionsutskottets granskning har det konstaterats att det synes saknas enighet om hur begreppet ”new and additional” ska definieras, både på internationell och nationell nivå. Begreppet är komplext och förekommer i många olika multilaterala förhandlingar. Någon rättsligt bindande definition föreligger dock inte.

Av granskningen har framkommit att regeringen inte har ingått någon överenskommelse som innebär ett rättsligt bindande åtagande för Sverige att bidra med medel till klimatåtgärder i fattiga länder.

Vi har således i granskningen inte funnit att regeringen agerat i strid med Sveriges folkrättsliga åtaganden i den aktuella frågan.

2. Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar m.m. (avsnitt 4.2)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M) och Tuve Skånberg (KD).

Företrädare för massmedierna – liksom andra enskilda – som begär ut allmänna handlingar ska behandlas lika. Detta följer av den s.k. likhetsgrundsatsen i 1 kap. 9 § RF.

I konstitutionsutskottets granskning har det framkommit att företrädare för Näringsdepartementet efter de intervjuer som statssekreteraren hade med Ekot och TT den 8 augusti 2012 lämnade ut ett utkast till sammanställning över departementens interna representation. Journalisten vid Aftonbladet fick ut den färdiga sammanställningen först dagen efter intervjuerna i Ekot och TT.

Vi konstaterar att det var fel av Näringsdepartementet att lämna ut handlingen till Ekot och TT innan Aftonbladets journalist fick del av den. Näringsministern har medgett felet och hon anser att Näringsdepartementet borde ha säkerställt att handlingen hade lämnats ut till den journalist som begärt ut den innan den lämnades ut till någon annan.

Både konstitutionsutskottet och JO har tidigare uttalat kritik mot Regeringskansliets hantering av allmänna handlingar. Vid utskottets utfrågning anförde statsministern att Regeringskansliet tar den kritik som uttalats på stort allvar. I detta sammanhang vill vi betona vikten av att verksamheten organiseras så att offentlighetsprincipen upprätthålls. En omständighet som har framkommit vid granskningen är att behovet av sekretessprövningar vuxit över tid. Mängden framställningar har ökat och det blir dessutom allt vanligare med mycket specifika beställningar på sammanställningar. Många till synes harmlösa uppgifter som finns i Regeringskansliet kan, om man lägger samman dem, ligga till grund för en kartläggning av den centrala statsledningen. Regeringskansliet måste mot denna bakgrund därför ofta göra komplicerade sekretessprövningar. När det gäller sammanställningar kan en prövning även behöva göras i flera led. Det är dock enligt vår mening viktigt att även sammanställningar kan lämnas ut skyndsamt. Samtidigt måste Regeringskansliet försäkra sig om att de uppgifter som lämnas ut är korrekta. Vi anser att Regeringskansliet måste sträva efter att successivt lämna ut handlingarna vartefter de blir klara.

Vi utgår från att det påbörjade förbättringsarbetet inom Regeringskansliet påskyndas. Det kan också noteras att flera åtgärder redan har vidtagits. Vid utfrågningen framkom att en särskild kommunikationschef har anställts och att det finns tankar om att sammanställningar ska hanteras av en särskild grupp medarbetare inom Förvaltningsavdelningen för att på så sätt snabbare hantera framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Vid utfrågningen med statsministern framkom också att frågan kring UD:s diarium, som utskottet granskade under hösten, snart är löst.

Avslutningsvis kan konstateras att näringsministern har lämnat en felaktig uppgift till utskottet. Även om det inte har skett medvetet vill vi understryka vikten av att uppgifter som lämnas till utskottet är uttömmande och korrekta.

3. Fråga om nuvarande landsbygdsministrarnas styrning av Skogsstyrelsen (avsnitt 4.3)

av Peter Eriksson (MP), Jonas Åkerlund (SD) och Marianne Berg (V).

I likhet med utskottets majoritet anser vi att det finns ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Detta är nödvändigt för en väl fungerande förvaltningsapparat. Sådana informella kontakter innebär dock risker för ministerstyre och bör därför vara inriktade på information, och inte på styrning.

En myndighetschefs deltagande i en konferens är enligt vår mening en fråga på sådan detaljnivå att den inte ankommer på regeringen att hantera. Det finns över huvud taget inte något utrymme för ett enskilt statsråd att ge ett sådant direktiv till en myndighetschef. Av vad som framgår av granskningen har landsbygdsministern vid aktuellt telefonsamtal uttalat sig på detaljnivå och på ett sådant sätt att generaldirektören uppfattat att ministern avrått generaldirektören från att delta i Naturskyddsföreningens konferens. Att generaldirektören efter några dagars betänketid valde att gå på motsatt linje och följaktligen deltog i konferensen är av mindre betydelse i sammanhanget. Landsbygdsministerns agerande gick över gränsen för hur kontakter mellan statsråd och myndigheter ska gå till i konstitutionellt hänseende.

4. Regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien (avsnitt 5.1)

av Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD) och Cecilia Brinck (M).

Konstitutionsutskottet ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Vi finner att det i granskningen inte har framkommit något som styrker att någon i regeringen eller Regeringskansliet har varit delaktig i eller godkänt beslutet om bolagsmedverkan samt bildandet och finansieringen av bolaget SSTI. Utskottet har genomfört elva utfrågningar. Ingen av de nuvarande eller tidigare myndighetsföreträdarna säger sig ha diskuterat SSTI med företrädare för regeringen eller Regeringskansliet, innan bolagets medverkan i kontakterna med Saudiarabien avslutades, och ingen nuvarande eller tidigare företrädare för regeringen eller Regeringskansliet säger sig ha initierat eller godkänt bildandet eller finansieringen av SSTI. Den omfattande dokumentation som utskottet fått del av från Regeringskansliet stöder dessa uttalanden.

Som påpekas i kommentaren till 13 kap. 1 § regeringsformen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 581 f.) är det inte bara positivt handlande av ett statsråd som kan granskas av utskottet utan också underlåtenhet att handla. Som utskottet tidigare har uttalat (bet. 2012/13:KU10 s. 99) ingår det i regeringens styrande funktion en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis med beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Det kan diskuteras vem som i olika situationer bör ha det huvudsakliga ansvaret för att informationen når fram, regeringen eller myndigheten. För att regeringen ska kunna fullgöra sin skyldighet att leda och följa den statliga

förvaltningens verksamhet måste enligt vår mening emellertid i vart fall krävas att regeringen själv agerar för att skaffa sig de nödvändiga upplysningarna om myndighetens information framstår som bristfällig eller uteblir.

Av det redovisade följer en allmän skyldighet för regeringen och statsråden att hålla sig underrättade om myndigheternas verksamhet och att följa upp tidigare beslut och diskussioner som gäller myndigheterna. Granskningen har visat att Försvarsdepartementet, när FOI i det inledande skedet informerade om pågående diskussioner med Saudiarabien, uppmanade myndigheten att skaffa ett brett underlag för den kommande beredningen genom att efterlysa både promemorior som beskrev det tänkta projektet och ISP:s bedömning av om projektet skulle komma att innebära tillståndspliktig verksamhet. När det blev känt för departementet att FOI utan att informera departementet hade inlett arbete med en förstudie och utan bemyndigande hade inlett en avtalsförhandling med Saudiarabien samt att det uppstått problem, sades uttryckligen till FOI att dels hänskjuta de fortsatta diskussionerna till det förestående MoU-mötet, dels besvara ett antal detaljerade frågor om den dittillsvarande kontakten med Saudiarabien. Härutöver anmodades FOI att lämna alternativa förslag på samarbetsområden av mer civil karaktär. Efter att, i kontakt mellan departementet, FOI och den saudiska motparten, ha funnit en väg framåt som både tillfredsställde motpartens önskemål och var förenlig med svensk exportlagstiftning, fattade regeringen i november 2008 respektive i juli 2009 beslut som bemyndigade FOI att förhandla om, respektive som konsult ingå, ett väl definierat avtal med Saudiarabien. Besluten sätter tydliga gränser för vad FOI får och inte får göra i projektet. Den situation som uppkom under framförallt 2008 hade därmed fått sin lösning. Det finns varken i utfrågningarna eller i dokumentationen något som tyder på att det från departementets sida fanns förväntningar på att FOI skulle göra något annat eller mera än det som framgår av regeringens beslut. Vi konstaterar också att utgångspunkten måste vara att det är varje myndighets ansvar att avgöra vilka företag myndigheten ska samarbeta med.

När departementet i februari-mars 2010 för första gången fick kännedom om att den nya myndighetsledningen vid FOI upptäckt vissa problem som gällde ett fristående, privatägt bolags roll i kontakterna med Saudiarabien, fick det också beskedet att problemet var löst. Därmed ansågs det inte finnas behov av ytterligare åtgärder från departementets sida. Vi noterar att generaldirektören valde att lämna denna information till statssekreteraren och vi konstaterar att arbetsfördelningen inom ett departement kan utformas så att statssekreteraren, inte statsrådet, har huvudansvaret för den politiska ledningens kontakter med departementets myndigheter. Under utfrågningen gjorde också statsministern ett uttalande med denna inriktning.

Vi konstaterar vidare att det i utredningen i vissa frågor finns olika uppgifter om händelseförlopp och beslutsgång inom FOI. Det gäller till exempel om generaldirektör Sandström uppmanade en medarbetare att bilda ett bolag eller om medarbetaren bara gett sken av detta för att få hjälp av

några kollegor. Vad som förevarit inom FOI kan onekligen väcka frågor men ligger utanför utskottets granskning, och vi avstår därför från att här försöka värdera de omständigheter som talar för respektive emot olika påståenden. Vi noterar att Swedish Security Technology & Innovation AB, SSTI, enligt de årsredovisningar som utskottet inhämtat från Bolagsverket, under perioden 2008-12-19–2011-12-31 totalt omsatte 205 993 kronor, varav noll kronor avser kalenderåret 2011. Av detta följer att bolaget, oavsett vad det skulle användas till, i verkligheten nästan inte kan ha bedrivit någon verksamhet alls.

Sammantaget konstaterar vi följande. Utgångspunkten måste vara att regeringen och ansvarigt departement kan lita på och förutsätta att myndigheterna agerar i enlighet med givna, tydliga instruktioner, ett annat förhållningssätt gentemot myndigheterna vore i praktiken omöjligt. Vi kan konstatera att det i här uppmärksammade delar har funnits tydliga mandat, fastlagda genom regeringsbeslut, för FOI:s verksamhet. Samtidigt finns, som framhållits ovan, en skyldighet för regering och statsråd att följa upp sina beslut och hålla sig underrättade om myndighetens verksamhet. Granskningen visar att det förekommit en mängd kontakter mellan myndighet och departement. I den mån det vid dessa har framkommit behov av åtgärder från departementets eller regeringens sida har sådana också vidtagits. Att utskottet inte närmare studerat exakt vilka löpande kontakter som förekommit mellan departementet och FOI efter juni 2008 föranleder ingen annan bedömning. Vi noterar avslutningsvis att utskottet inte utrett vilken påverkan på Sveriges förbindelser med andra länder som regeringens hantering av de granskade händelserna haft.

Härutöver vill vi uppmärksamma följande. Att allmänheten genom diariet kan få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet är en grundläggande förutsättning för att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillgodoses. Att ha underlåtit registrering och att dessutom fört över innehållet i det bifogade dokumentet till en icke diarieförd handling och att utan stöd i gallringsföreskrifterna raderat det ursprungliga e-postmeddelandet innebär att offentlighetsprincipens bestämmelser inte har följts. Vi noterar att Försvarsdepartementet har förklarat att det inträffade skedde av misstag och förutsätter att nödvändiga åtgärder vidtas inom Regeringskansliet för att en sådan felaktig hantering inte ska upprepas.

Vad gäller dokumentationen från ett möte i Kista går uppgifterna isär om vilken handling det rör sig om, med vilken motivering den begärdes tillbaka och om den faktiskt kom att flyttas från FOI till Försvarsdepartementet. Vi konstaterar att det inte i granskningen har gått att bringa klarhet i denna eller andra omständigheter kring hanteringen av handlingar i samband med mötet.

5. Förra regeringens beredning av militärt samarbetsavtal med Saudiarabien (avsnitt 5.2)

av Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD) och Cecilia Brinck (M).

Vi konstaterar att samförståndsavtalet, vars innehåll tidigare varit föremål för granskning av utskottet, är ett ovanligt detaljerat avtal, men att det inte rättsligt binder någondera parten vid specifika projekt, utan för sitt förverkligande förutsätter underavtal, som enligt svensk lagstiftning kan kräva godkännande av den självständiga myndigheten ISP. Årets granskning gäller den förra regeringens beredning av det ärende som resulterade i under-tecknandet av avtalet 2005.

Vad som under senare tid har framkommit om händelseutvecklingen efter undertecknandet av samförståndsavtalet med Saudiarabien (jfr granskningens ärendet om regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien, avsnitt 5.1) visar på vikten av att Sverige i en avtalsförhandling med en annan stat tydliggör sin uppfattning om avtalets innebörd och rättsliga ställning. Vid avtal på försvarsmaterielområdet är det också angeläget att förvissa sig om att motparten förstår svensk exportkontrollagstiftning och ISP:s självständighet gentemot regeringen. Saudiarabiens agerande tyder på att de svenska förhandlarna i dessa avseenden inte var tillräckligt tydliga. Avtalet med Saudiarabien innehöll inte heller, till skillnad från vissa andra samförståndsavtal, en uttrycklig hänvisning till svensk exportkontrollagstiftning.

I granskningen har inte framkommit något som tyder på att regeringen, trots bestämmelserna i 7 kap. 2 § regeringsformen och trots att FOI omnämns i avtalet, inhämtade FOI:s yttrande över samförståndsavtalet före dess undertecknande, även om en eller flera enskilda tjänstemän vid myndigheten fick möjlighet att under hand framföra synpunkter. Generaldirektören fick inte kännedom om avtalets innehåll förrän efter att avtalet hade ingåtts. Det framstår som olämpligt att på detta sätt ingå ett internationellt avtal, där en svensk myndighet uttryckligen omnämns, utan att denna myndighet får yttra sig i ärendet.

Vi vill understryka betydelsen av en noggrann beredning av ingåendet av internationella avtal för att förebygga att Sveriges relationer till andra länder påverkas negativt.