



Granskningsbetänkande

Inledning

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över besluten i regeringsärenden och de handlingar som hör till ärendena. Som underlag för den granskning som nu redovisas har utskottet haft att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Utskottet har också inhämtat visst annat underlag. Utredningsmaterialet redovisas i *bilagorna A1.1.1–A7.10.3*.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet vidare hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna återfinns i *bilagorna B1–B8*.

Utskottet har bordlagt sex granskningsanmälningar. En granskningsanmälan angående *regeringens agerande inom FN:s olja-för-mat-program* har bordlagts liksom en anmälan om *regeringens handläggning av merkostnadsersättning i avtal om plusjobb*. Dessutom har en anmälan om *regeringens hantering av tre svenskar som suttit fängslade i Etiopen* samt två anmälningar om f.d. statsråden Carin Jämtins och Jan O. Karlssons respektive biståndsminister Gunilla Carlssons *ansvar för Sidas projektverksamhet* bordlagts. Slutligen har också en anmälan rörande *försäljningen av vissa statligt ägda bolag* bordlagts såvitt gäller prissättningen av Telia-aktier.

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

Sammanfattning

Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet avgav i december 2007 ett granskningsbetänkande

om vissa frågor i anslutning till flodvågskatastrofen m.m. (bet. 2007/08:KU6) och ett granskningsbetänkande som avsåg allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2007/08:KU10).

Betänkandet inleds med ett kapitel om frågor som rör regeringens förhållande till riksdagen. Därefter följer kapitel om handläggningen av vissa regeringsärenden, regeringens ansvar för förvaltningen, vissa frågor med anknytning till statsbudgeten, försäljningen av vissa statliga bolag, vissa uttalanden av statsråd samt avslutningsvis vissa frågor rörande statsrådets tjänsteutövning. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat huruvida *utrikesminister Carl Bildts agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi* uppfyller de krav som ställs på regeringen vad gäller regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om samråd och information med riksdagen. Utskottet börjar med att konstatera att de ändringar som senast gjordes i riksdagsordningen syftade till att öka framför allt utskottens inflytande över Sveriges agerande som medlem i Europeiska unionen. Regeringens i regeringsformen fastslagna skyldighet att informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i unionen förändrades inte i det sammanhanget. Av granskningen framkommer att det synes vara klarlagt att samråd har skett med EU-nämnden om elementen i strategin och de slutsatser som senare antogs. Enligt konstitutionsutskottets uppfattning innebär reglerna om regeringens samråd med riksdagen inte att formerna för presentation av ett bidrag till pågående diskussioner inom EU nödvändigtvis behöver förankras inom riksdagen. Utskottet noterar dock att utrikesministern hade varit oförhindrad att informera riksdagens organ om avsikten att lägga fram det tankepapper om en europeisk strategi för Kosovo som han senare lade fram och att också presentera papperet. Utskottet avslutar med att konstatera att det i ett senare sammanhang kan finnas skäl att återkomma till vilka erfarenheter som vunnits av den nya ordningen vad gäller utskottens inflytande över Sveriges agerande som medlem i Europeiska unionen. *Reservation (s, v och mp)*

Utskottet har även granskat *handläggningen av presstödsfrågan*. Granskningen har berört huruvida den information som kulturministern lämnat till riksdagen har uppfyllt de krav som ställs på regeringen om informationsskyldighet i 10 kap. riksdagsordningen. Granskningen ger inte vid handen annat än att den information som lämnats varit korrekt och så fullständig som möjligt. *Reservation (s, v och mp)*

Handläggningen av vissa regeringsärenden

Utskottet har granskat *beredningen av omlokalisering av Riksantikvarieämbetet* med avseende på beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet anser att det inte finns anledning att göra något annat ställningstagande nu än vad utskottet gjorde i ett tidigare omlokaliseringsärende och vill särskilt understryka vikten av att remisstider bör vara så väl tilltagna att det finns möjlighet för remissinstanser och andra intressenter att överväga förslagen i behörig ordning.

Även i ärendet *beredningen av förslag om En bok för alla AB* har utskottet granskat huruvida beredningskravet i regeringsformen är uppfyllt. Utskottet betonar utrednings- och remissförfarandets viktiga ställning i den svenska politiska beslutsprocessen och att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling i regeringsärenden.

Regeringens ansvar för förvaltningen

F.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks ansvar för Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning har granskats av utskottet. Granskningen visar att Integrationsverket till den dåvarande regeringen redovisade vissa brister i kommunernas efterlevnad av ersättningsförordningens bestämmelser med avseende på förekomsten av individuella introduktionsplaner. Vidare visar granskningen att de ansvariga f.d. statsråden och den dåvarande regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten. Den dåvarande regeringen verkade genom de regleringsbrev som riktades till myndigheten för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterar dock att de åtgärder som vidtagits inte lyckades förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen när det gäller tillämpningen av ersättningsförordningen vad avser utbetalning av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Den dåvarande regeringen och de ansvariga f.d. statsråden bär ett övergripande ansvar för detta.

Vissa frågor med anknytning till statsbudgeten

Granskningen av regeringens beslut om *Regleringsbrev för Statens kulturråd* visar att beslutet ledde till att bidragsgivningen inte karakteriserades av den förutsebarhet och likabehandling som var önskvärd. Detta justerades dock genom ett nytt regleringsbrev. När regeringen beslutar budgetpropositionen måste den ta ställning till allt som är känt och som kan påverka anslagen i budgeten. Detta är nödvändigt för att statsbudgeten ska kunna uppfylla såväl den fullständighetsprincip som den bruttoprincip som framgår av budgetlagen. Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottet.

Utskottets granskning av *Anslaget 24:2 i 2007 års budgetproposition* har rört vilket underlag som fanns till grund för förslaget om anslaget samt om detta stod i proportion till den föreslagna summan. Utskottet konstaterar att det ankommer på regeringen att under parlamentariskt ansvar

avgöra i vad mån de utgifter som anslag möjliggör ska verkställas. Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottet. *Reservation (v).*

Granskningen av *anslaget till Verket för innovationsutveckling avseende Forska och väx* föranleder inget uttalande från utskottet.

Utskottet har också granskat *jordbruksminister Eskil Erlandssons agerande i samband med fiskeförhandlingar*. Granskningen har genomförts med anledning av en anmälan om att statsrådet har underlåtit att handla enligt riksdagens ställningstaganden angående inriktningen för det svenska agerandet i förhandlingar om fiskerätter i EU. Utskottet konstaterar att det uttalande i budgetpropositionen i vilket regeringens politiska inriktning beskrivs inte är anknutet till en förslagspunkt och inte har varit föremål för ett riksdagsbeslut. Granskningen föranleder inget uttalande av utskottet.

Försäljningen av vissa statliga bolag

Utskottet har granskat *försäljningen av vissa statliga bolag*. Granskningen är gjord mot bakgrund av flera anmälningar rörande både den nuvarande och den förra regeringen.

Vad gäller frågan om *beredningen av ärendet om försäljningar av vissa statliga bolag efter valet 2006* visar granskningen att den bedömning regeringen gjort när den avstod från att inhämta upplysningar från myndigheter, organisationer och enskilda innan den begärde bemyndiganden för försäljningarna inte stred mot bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen utan stod i överensstämmelse med vedertagen praxis. *Reservation (s, v och mp).*

I granskningen av *regeringens fortsatta arbete med försäljningarna* saknas det enligt utskottets mening anledning att anta annat än att Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande getts tillräckliga förutsättningar att hantera risken för intressekonflikter och frågan om eventuellt jäv.

När det gäller *upphandlingarna av investmentbanker* visar granskningen att upphandlingen gjorts med stöd av undantagsbestämmelser i lagen om offentlig upphandling som medgav att annonsering inte skedde. Utskottet uttalar också att det kan ha funnits anledning att tillföra regeringens bolagsakter sådan *dokumentation* som gör det möjligt att följa viktiga händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som kan ha förekommit mellan ägarförvaltningen och bolag inom ramen för de genomgångar av de statliga företagen som gjorts inför bedömningarna om försäljning. *Reservation (s, v och mp).*

Utskottet finner att granskningen av *utnämningen av Urban Funered* till statssekreterare inte visat annat än att utnämningen skett i enlighet med gällande regler. *Reservation (s och v).*

Avslutningsvis har utskottet även granskat *beredningen av ärenden om försäljning av statliga bolag före valet 2006*. Utskottet pekar på att praxis länge varit att upplysningar från myndigheter, organisationer och enskilda

inte inhämtas i ärenden om försäljning av statliga företag. Granskningen ger inte anledning till ytterligare uttalanden från utskottets sida. *Reservation (s, v, och mp)*

Vissa uttalanden av statsråd

Infrastrukturminister Åsa Torstenssons uttalande angående Post- och telestyrelsens allmänna råd har granskats av utskottet. Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

I utskottets granskning av *utbildningsminister Jan Björklunds uttalande om att Forum för levande historia ska samarbeta med en organisation* framhålls att statsråd bör iakttäta viss försiktighet så att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet. *Reservation (s, v och mp)*

I granskningen av *f.d. statsrådet Leif Pagrotsky's hantering av sändningstillstånd för digital-tv* noterar utskottet att statsrådets uttalande i samband med ett regeringsbeslut om uppdrag till Radio- och TV-verket gick utöver vad som uttrycktes i regeringsbeslutet. Utskottet påtalar vidare även vikten av att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet. Sådana ska meddelas kollektivt. *Reservation (s och v).*

Vissa frågor rörande statsrådets tjänsteutövning

Granskningen av *statsminister Fredrik Reinfeldts ansvar för krishantering i Statsrådsberedningen* har avsett dels hur krishantering var organiserad kvällen den 23 oktober 2007, dels hur statsministern agerat för att krishantering skulle ha fungerat i händelse av kris. Utskottet konstaterar att statsministern i enlighet med den s.k. ansvarsprincipen har det yttersta ansvaret för Regeringskansliets organisation, inklusive dess jour- och beredskapsorganisation. Vad gäller statsministerns agerande konstaterar utskottet att han den aktuella kvällen, i likhet med alla andra dagar, hade ett ansvar för att krisorganisationen var funktionsduglig. Det har i granskningen inte framkommit något som tyder på att statsministern därvidlag skulle ha åsidosatt sitt ansvar. *Reservation (s och mp).*

I granskningen av *avtal med rekryteringsföretag* anför utskottet att offentlighetsprincipen är en grundläggande konstitutionell förutsättning för regeringens arbete. Utskottet konstaterar att avtalet med rekryteringsföretaget inte kan innebära att offentlighetsprincipen inte skulle gälla. Oavsett skrivningarna i avtalet är allmänna handlingar i ärendet offentliga, om inte någon särskild lagbestämmelse om sekretess gäller för uppgifterna i en handling. Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottet.

Utskottet har även granskat *utrikesminister Carl Bildts engagemang i olika organisationer*. Utskottet konstaterar att Carl Bildt under förra årets utfrågning klart deklarerade att han endast hade kvar tre uppdrag, som

alla avsåg internationella tidskrifters redaktionsråd. Utrikesministern har emellertid nu åter förklarat att han lämnat samtliga övriga uppdrag, och granskningen föranleder därmed inte något ytterligare uttalande.

Utskottet har också granskat *kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths agerande vid lanseringen av SF:s "Smultronstället"*. Granskningen avser huruvida statsrådet har haft uppdrag eller utövat verksamhet som enligt 6 kap. 9 § regeringsformen kan rubba förtroendet för statsrådet. Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

Efter att ha granskat *näringsminister Maud Olofssons hantering av utredare av trygghetssystem för företagare* kan utskottet konstatera att felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren har presenterats vid en presskonferens. Såsom ansvarigt statsråd ansvarar näringsministern för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som hon förmedlar är korrekta. Mot denna bakgrund kan utskottet notera att departementsledningen senare offentligt framförde ett beklagande och sina ursäkter. Det är dock inte tillfredsställande att en skriftlig rättelse tillfogades regeringens webbplats först två veckor efter presskonferensen.

Utskottet har granskat *f.d. statsråden Thomas Östros och Hans Karlssons agerande i samband med den s.k. Vaxholmstvisten*. Utskottet konstaterar att regeringen, som företrädare för ägaren av de statliga företagen, har rätt att överväga exempelvis frågan om företagens organisationstillhörighet. Innan en sådan fråga avgörs bör givetvis en beredning ske i vederbörlig ordning. Men att ett statsråd, eller företrädare för statsråd, informerar om pågående överväganden kräver inte någon förbunden beredning. Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

Utskottet har även granskat *socialminister Göran Haggblunds styrning av Apoteket AB*. Utskottet konstaterar att det inte kan anses vara förenligt med aktiebolagslagens regler om ägarstyrning att styra statliga bolag genom kommittédirektiv. Utskottet konstaterar även att ägaren beslutat att ersätta den tidigare ägarrepresentationen i styrelsen med en utvecklad dialog mellan styrelsens ordförande och ägaren. Att ett statsråd eller företrädare för statsråd informerar om pågående överväganden är därför ett naturligt inslag i en sådan dialog. Granskningen i övrigt föranleder inte något uttalande av utskottet.

Utskottet har också granskat *migrationsminister Tobias Billströms agerande rörande ett brevutskick*. Utskottet anför att allt materiel och all utrustning som Regeringskansliet ställer till förfogande får förutsättas vara avsedd enbart för att göra det möjligt för regeringens ledamöter att utöva de funktioner som följer med tjänsten som statsråd. Det får alltså tas för givet att annan användning inte ska komma i fråga. Utskottet utgår från att avsaknaden av särskilda riktlinjer för statsrådets bruk av myndighetens tjänstekuvert och brevpapper inte ger anledning till någon annan slutsats och att regeringen överväger rutiner eller andra lämpliga åtgärder i frågan. Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

Av den granskning som gjorts angående *f.d. statsrådet Thomas Bodströms styrning av polisen* framgår att han ägnade mycket tid åt polisen och dess verksamhet. Den information som kommit fram i granskningen ger dock inte anledning att anta att någon otillbörlig styrning av polisen har förekommit. Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

Avslutningsvis konstaterar utskottet att *socialminister Göran Hägglunds uttalande om Regeringskansliets arbetsuppgifter* inte ger anledning till något uttalande av utskottet.

Innehållsförteckning

Inledning	1
Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	12
1 Regeringens förhållande till riksdagen	13
1.1 Utrikesminister Carl Bildts agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi	13
Ärendet	13
Utredning i ärendet	13
Utskottets ställningstagande	29
1.2 Handläggningen av presstödsfrågan	30
Ärendet	30
Utredning i ärendet	31
Utskottets ställningstagande	43
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden	44
2.1 Beredningen av omlokaliseringen av Riksantikvarieämbetet	44
Ärendet	44
Utredning i ärendet	44
Utskottets ställningstagande	48
2.2 Beredningen av förslag om En bok för alla AB	49
Ärendet	49
Utredning i ärendet	49
Utskottets ställningstagande	54
3 Regeringens ansvar för förvaltningen	55
3.1 F.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks ansvar för Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning	55
Ärendet	55
Utredning i ärendet	55
Utskottets ställningstagande	70
4 Vissa frågor med anknytning till statsbudgeten	71
Gällande rätt	71
4.1 Regleringsbrev för Statens kulturråd	73
Ärendet	73
Utredning i ärendet	73
Utskottets ställningstagande	77
4.2 Anslaget 24:2 i 2007 års budgetproposition	77
Ärendet	77
Utredning i ärendet	78
Utskottets ställningstagande	82
4.3 Anslaget till Verket för innovationsutveckling avseende Forska och väx	82
Ärendet	82
Utredning i ärendet	83
Utskottets ställningstagande	86
4.4 Jordbruksminister Eskil Erlandssons agerande i samband med fiskeförhandlingar	87
Ärendet	87

Utredning i ärendet	87
Utskottets ställningstagande	93
5 Försäljningen av vissa statligt ägda bolag	94
Ärendet	94
Utredning i ärendet	95
5.1 Beredningen av ärendet om försäljningar av vissa statligt ägda bolag efter valet 2006	109
Utskottets ställningstagande	129
5.2 Regeringens fortsatta arbete med försäljningarna	130
Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande	130
Utskottets ställningstagande	142
5.3 Beredningen av ärenden om försäljning av statligt ägda bolag före valet 2006	144
Utskottets ställningstagande	152
6 Vissa uttalanden av statsråd	153
Formerna för regeringens styrning av myndigheterna m.m. och friheten för statsråd att yttra sig	153
6.1 Infrastrukturminister Åsa Torstenssons uttalande angående Post- och telestyrelsens allmänna råd	154
Ärendet	154
Utredning i ärendet	155
Utskottets ställningstagande	159
6.2 Utbildningsminister Jan Björklunds uttalande om att Forum för levande historia ska samarbeta med en organisation	159
Ärendet	159
Utredning i ärendet	160
Utskottets ställningstagande	162
6.3 F.d. statsrådet Leif Pagrotsky's hantering av sändningstillstånden för digital-tv	163
Ärendet	163
Utredning i ärendet	163
Utskottets ställningstagande	168
7 Vissa frågor rörande statsrådets tjänsteutövning	169
7.1 Statsminister Fredrik Reinfeldts ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen	169
Ärendet	169
Utredning i ärendet	169
Utskottets ställningstagande	187
7.2 Avtal med rekryteringsföretag	188
Ärendet	188
Utredning i ärendet	188
Utskottets ställningstagande	193
7.3 Utrikesminister Carl Bildts engagemang i olika organisationer	194
Ärendet	194
Utredning i ärendet	194
Utskottets ställningstagande	202
7.4 Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths agerande vid lanseringen av SF:s "Smultronstället"	202
Ärendet	202

Utredning i ärendet	203
Utskottets ställningstagande	206
7.5 Näringsminister Maud Olofssons hantering av utredare av trygghetssystem för företagare	206
Ärendet	206
Utredning i ärendet	207
Utskottets ställningstagande	213
7.6 F.d. statsråden Thomas Östros och Hans Karlssons agerande i samband med den s.k. Vaxholmstvisten	213
Ärendet	213
Utredning i ärendet	214
Utskottets ställningstagande	225
7.7 Socialminister Göran Hägglunds styrning av Apoteket	226
Ärendet	226
Utredning i ärendet	226
Utskottets ställningstagande	232
7.8 Migrationsminister Tobias Billströms agerande rörande ett brevutskick	233
Ärendet	233
Utredning i ärendet	233
Utskottets ställningstagande	241
7.9 F.d. statsrådet Thomas Bodströms styrning av polisen	242
Ärendet	242
Utredning i ärendet	242
Utskottets ställningstagande	246
7.10 Socialminister Göran Hägglunds uttalande om Regeringskansliets arbetsuppgifter	246
Ärendet	246
Utredning i ärendet	247
Utskottets ställningstagande	250
Reservationer	251
1. Utrikesminister Carl Bildts agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi (avsnitt 1.1)	251
2. Handläggningen av presstödsfrågan (avsnitt 1.2)	252
3. Anslaget 24:2 i 2007 års budgetproposition (avsnitt 4.2)	253
4. Beredningen av ärendet om försäljningar av vissa statligt ägda bolag efter valet 2006 (avsnitt 5.1)	253
5. Regeringens fortsatta arbete med försäljningarna – upphandlingar och dokumentation (avsnitt 5.2)	255
6. Regeringens fortsatta arbete med försäljningarna – fråga om viss utnämning (avsnitt 5.2)	256
7. Beredningen av ärenden om försäljning av statligt ägda bolag före valet 2006 (avsnitt 5.3)	256
8. Utbildningsminister Jan Björklunds uttalande om att Forum för levande historia ska samarbeta med en organisation (avsnitt 6.2)	257
9. F.d. statsrådet Leif Pagrotskyys hantering av sändningstillstånden för digital-tv (avsnitt 6.3)	257

10. Statsminister Fredrik Reinfeldts ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen (avsnitt 7.1)	258
---	-----

Tabell

Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet 2000–2008	248
--	-----

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 22 maj 2008

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Morgan Johansson (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp) och Karl Sigfrid (m),

Berit Andnor och Morgan Johansson, båda (s), har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 2.1, 3.1, 5 (delvis), 6.3, 7.6 och 7.9. Sinikka Bohlin (s) har deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

1 Regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Utrikesminister Carl Bildts agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 20 december 2007, *bilaga A1.1.1*, begärs att utskottet granskar utrikesminister Carl Bildts agerande i samband med presentationen av en europeisk Kosovostrategi. Enligt anmälaren har Carl Bildt presenterat strategin för sina kolleger i EU utan att ha förankrat strategin i riksdagen. Anmälaren önskar därför att utskottet undersöker om regeringen har brutit mot regeln om att svenska initiativ ska redovisas i EU-nämnden innan de presenteras i ministerrådet respektive Europeiska rådet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet, *bilaga A1.1.2*, och en handling som betecknas som ett non-paper (tankepapper eller icke-papper) och som distribuerades av utrikesminister Carl Bildt i EU-kretsen i december 2007 samt en utfrågning med utrikesministern, *bilaga B7*.

Konstitutionsutskottet har också inhämtat yttranden från utrikesutskottet och EU-nämnden samt redogörelser från kanslicheferna i dessa organ, *bilagorna A1.1.3–A1.1.6*.

Utredning i ärendet

Bestämmelser om samråd m.m.

Enligt 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen ska regeringen förtlopande 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 meddelas i riksdagsordningen.

Riksdagsordningens bestämmelser om riksdagens behandling av frågor i Europeiska unionen förändrades genom ett riksdagsbeslut under våren 2006 (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335, SFS 2006:1437). Den nya ordningen gäller fr.o.m. den 1 januari 2007.

Genom ändringarna i riksdagsordningen infördes bl.a. en hänvisning till skyldigheten för regeringen enligt 10 kap. 6 § regeringsformen att förtlopande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Hänvisningen finns i 10 kap. 1 § riksdagsordningen.

Enligt den tidigare lydelsen av riksdagsordningen gällde att utskotten skulle följa arbetet i EU inom sina ämnesområden (10 kap. 3 §). Vidare gällde enligt 10 kap. 5 § att regeringen skulle underrätta EU-nämnden om frågor som avsågs bli behandlade i rådet samt rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i ministerrådet skulle föras inför beslut som regeringen bedömde som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämde.

Enligt den nya lydelsen gäller – utöver att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden – att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer (10 kap. 3 §). Regeringen ska enligt 10 kap. 6 § första stycket underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska enligt paragrafens andra stycke överlägga med nämnden i andra frågor rörande arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl påkallar en sådan överläggning.

Regeringen ska också enligt paragrafens tredje stycke rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet. Detta innebär att en tidigare utvecklad praxis lagfästs.

Det kan framhållas att skyldigheten att samråda inför Europeiska rådets möten inte är begränsad till beslutsfrågor. Europeiska rådet, som inte har status av EU-institution, fattar normalt inga formella beslut utan ska ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling (artikel 4 i EU-fördraget).

En annan betydelsefull ändring i fråga om riksdagens arbete med EU-ärenden var att utskotten fick skyldighet att granska grön- och vitböcker och vissa andra dokument och att redovisa sin granskning till kammaren. Denna förändring är dock inte aktuell i granskningen.

Bakgrunden till förändringarna var i korthet behovet av en bättre förankring av ”EU-frågorna” i riksdagen och i samhället.

Förarbetena till de nya bestämmelserna i riksdagsordningen

Riksdagsstyrelsen beslöt den 1 oktober 2003 att ge den sittande Riksdagskommittén nytt uppdrag. Kommittén skulle förutsättningslöst pröva formerna för riksdagens arbete med EU-frågor och föreslå de organisatoriska och författningsmässiga förändringar kommittén fann nödvändiga för att riksdagen skulle kunna delta i EU-samarbetet på ett effektivt och ansvarsfullt sätt. Kommittén skulle vidare finna former för riksdagens hantering av och beslut om EU-samarbetets olika dimensioner. Som ett led i detta arbete ingick också att pröva formerna för kontakterna med regeringen. En utgångspunkt för kommitténs arbete var att EU-frågorna så långt möjligt skulle integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet och att alla ledamöter skulle ha möjlighet att sätta sig in i och följa EU-frågorna. En annan

var att tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-samarbetet. EU-arbetet i riksdagen skulle slutligen präglas av öppenhet och med goda möjligheter till insyn för medborgarna.

Kommittén framhöll i sitt huvudbetänkande (se framst. 2005/06:RS3 s. 39) att en aktiv behandling av EU-frågorna i riksdagen skulle bidra till att EU-frågorna kan förankras bättre i hela samhället. EU-frågorna behövde integreras bättre i riksdagens vardagliga arbete, vilket innebar att riksdagens normala arbetsformer i så stor utsträckning som möjligt borde tillämpas också för EU-frågorna. Utskottens centrala roll i riksdagsarbetet borde avspeglas också i hanteringen av EU-frågorna. Utskotten borde således ges en större roll och mer ansvar än dittills. Utskottens engagemang borde i ökad utsträckning fokusera på de tidiga stadierna av EU:s beslutsprocess. Utskotten och samtliga riksdagens ledamöter borde ges möjlighet att debattera EU-frågor i ett tidigt skede. Den stärkta rollen för utskotten skulle markeras genom ändringar i riksdagsordningen.

Om den stärkta rollen för utskotten påpekade kommittén (s. 47 f.) att utskotten, vid de överläggningar som regeringen föreslogs bli skyldig att hålla, kunde framföra synpunkter på hur regeringen borde agera. Kommittén framhöll att en stärkt roll för utskotten fick konsekvenser för EU-nämnden och föreslog att nämndens roll koncentrerades till det tillfälle när frågorna skulle beslutas i ministerrådet. Kommittéförslaget innebar således en reell förändring för arbetet i utskotten och i EU-nämnden jämfört med den gällande ordningen. Utskotten kunde delvis sägas få en ny roll och deras ställning stärkas i flera led, medan EU-nämndens uppgifter begränsades. Utskottens ledamöter gavs också ökade möjligheter att delta i samrådet i EU-nämnden.

Kommittén erinrade om att EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsmötet måste riksdagen bevaka också skedena före rådsmötena, och detta borde ske i utskotten, t.ex. genom överläggningar med företrädare för regeringen. Det var också, enligt kommittén, naturligt att frågor som visserligen kom upp på rådsmötena, men som inte var avsedda att tas till beslut, behandlades i kontakterna mellan utskott och regering och inte i EU-nämnden. I syfte att stärka utskottens roll i EU-arbetet borde det således ske ett saksamråd på politisk nivå i utskotten. Utskottens ledamöter gavs därmed möjlighet att framföra sina synpunkter vid överläggningar med i första hand berört statsråd. Överläggningarnas resultat borde dokumenteras och redovisas i en bilaga till utskottets sammanträdesprotokoll eller i en anteckning i protokollet.

Överläggningarna behövde tidsmässigt inte ske just inför rådsmötena, framhöll kommittén. Den vanliga synpunkten att det är viktigt att riksdagen och utskotten kommer in tidigt i EU-processen talade snarare för att utskotten borde överlägga med regeringen innan frågorna kom upp på ministerrådets dagordning. Redan när frågorna behandlas i rådets arbetsgrupper och i Coreper borde utskotten således ha överlagt med regeringen.

Det var avgörande att utskotten identifierade viktiga frågor i ett tidigt skede i processen. – Det formella samrådet om regeringens position inför beslut i ministerrådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet borde som dittills ske i EU-nämnden, men inför samrådet i nämnden borde frågorna vara förankrade i utskotten. När frågorna i ministerrådet var föremål för överläggning och beslut borde utskotten och riksdagen således ha följt frågorna under en längre tid. Samrådet i EU-nämnden kunde därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna hade behandlats i utskotten.

Om EU-nämndens uppgift framhölls att samrådet där, i syfte att skapa utrymme för utskotten, borde fokusera på de frågor på rådets dagordning där beslut skulle fattas. Besluten kunde avse en politisk överenskommelse eller antagande av en rapport eller av riktlinjer. Frågor som ligger tidigare i processen och som inte var avsedda att bli föremål för beslut på det stundande rådmötet borde inte behandlas i EU-nämnden. Fokus borde ligga på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden eftersom sakaspekterna hade behandlats i utskotten. Den exakta avgränsningen mellan utskotten och EU-nämnden fick, i likhet med den tidigare ordningen, utvecklas i praxis, men det var angeläget att det skedde en reell förändring till utskottens fördel jämfört med den rådande ordningen. Samtliga beslut som skulle fattas i rådet skulle bli föremål för samråd i nämnden.

Under riksdagsbehandlingen av det förslag som Riksdagskommittén lämnat, och som riksdagsstyrelsen överlämnade till riksdagen, delade konstitutionsutskottet i sitt betänkande 2005/06:KU21 (s. 30) uppfattningen att ytterligare åtgärder måste vidtas för att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor. Utskottet fann förslaget väl avvägt i de delar som avsåg behandlingen av EU-frågorna i riksdagen. Utskottet såg inte de svårigheter som kan uppstå när det gäller att dela upp ministerrådets dagordningar mellan utskotten och EU-nämnden beroende på om det är fråga om beslutspunkter eller inte som oöverkomliga. I stället förutsatte utskottet att det skulle komma att utvecklas en praxis och även rutiner som underlättade uppdelningen. I fråga om gränsdragningen mellan utskottens och EU-nämndens uppgifter ansåg utskottet att det – för att förebygga tänkbara svårigheter som kunde uppkomma i form av t.ex. bristande överensstämmelse mellan ministerråds dagordningar och utskotts beredningsområden – borde införas en bestämmelse som ger EU-nämnden möjlighet att i sådana fall påkalla överläggning med regeringen i utskotts ställe. En sådan bestämmelse skulle också göra det möjligt för nämnden att träda in i ett utskotts ställe under viss begränsad tid, exempelvis under kammarens sommaruppehåll.

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) ger medlemsländerna möjlighet att agera tillsammans internationellt. EU har både civila och militära resurser till sitt förfogande för krishantering. Samarbetet är mellanstatligt, vilket betyder att alla länder måste vara överens om nya beslut.

EU-nämndssamråd i december 2007 inför möten med Gaerc och Europeiska rådet m.m.

Inför ett möte med rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser (Gaerc) den 10 och 11 december 2007 höll EU-nämnden sammanträde den 7 december för information och samråd. Regeringen företrädde vid mötet i denna del av statsrådet Cecilia Malmström och kabinetssekreteraren Frank Belfrage.

Enligt Utrikesdepartementets kommenterade dagordning av den 3 december 2007 fanns för rådets möte upptagen *dels* – som diskussionspunkt – punkten Förberedelser för Europeiska rådet den 14 december, *dels* – som diskussions- och beslutspunkt – punkten Västra Balkan. I fråga om den punkten angavs i den kommenterade dagordningen bl.a. att rådsslutsatser var att vänta om västra Balkan i ett utvidgningsperspektiv. Vidare angavs att det i dagsläget var osäkert om separata rådsslutsatser om Kosovos status skulle komma att antas men att Kosovofrågan skulle komma att hantearas av Europeiska rådet den 14 december. I dagordningen angavs också att diskussionen vid Gaerc skulle komma att domineras av Kosovo och EU:s reaktioner på den rapport som medlartrojkan (USA, Ryssland och EU) skulle presentera för FN:s säkerhetsråd och att EU:s representant i trojkan, ambassadör Wolfgang Ischinger, skulle medverka vid mötet för att dels presentera rapporten, dels ge sin syn på hur EU borde hantera Kosovofrågan framöver. Även frågan om mandat för en ESFP-mission, liksom finansiering av densamma, skulle sannolikt komma att diskuteras, och Gaerc skulle troligen också förbereda rådsslutsatser om Kosovo inför Europeiska rådets möte.

Inför Europeiska rådets möte den 14 december 2007 höll EU-nämnden den 12 december ett öppet sammanträde med statsministern för information och samråd. I sammanträdet deltog även utrikesminister Carl Bildt.

I ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet den 14 december 2007 kan man läsa följande (16616/07 punkt 70).

Europeiska rådet noterade att Förenta nationernas säkerhetsråd kommer att ta upp denna fråga i december. Europeiska rådet betonade att EU är berett att inta en ledande roll för att stärka stabiliteten i regionen och för att verkställa en överenskommelse som fastställer Kosovos framtida status. Det framförde EU:s beredvillighet att bistå Kosovo på vägen mot hållbar stabilitet, bland annat genom ett ESFP-uppdrag och ett bidrag till ett internationellt civilt kontor som en del av den internationella närvaron. Rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) uppmanas att fastställa formerna för uppdraget och tidpunkten för dess

inledande. Generalsekreteraren/den höge representanten anmodas att förbereda uppdraget genom diskussion med de ansvariga myndigheterna i Kosovo och med Förenta nationerna. EU kommer också att vara berett att bistå den ekonomiska och politiska utvecklingen genom ett tydligt europeiskt perspektiv i överensstämmelse med regionens europeiska perspektiv.

Om *regeringens information och samråd i övrigt* i denna fråga med utrikesutskottet och EU-nämnden, se redogörelser nedan i en svarspromemoria från Regeringskansliet och i yttranden från utrikesutskottet och EU-nämnden.

Tidigare granskning av statsråds samråd med EU-nämnden

Utskottet har vid flera tillfällen sedan Sverige blev medlem i EU granskat hur olika statsråd fullgjort skyldigheten att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Våren 2007 granskade utskottet miljöminister Andreas Carlgrens agerande i EU-nämnden (bet. 2006/07:KU20 avsnitt 2.7). Enligt anmälan hade Andreas Carlgren i EU-nämnden inför ett rådsmöte inte svarat på frågor om Sverige delade det tyska målet för koldioxidutsläpp. Samma dag som ministerrådsmötet hölls presenterade Andreas Carlgren i en debattartikel tillsammans med statsministern samma målsättning som den tyska.

Utskottet konstaterade att frågan om ett EU-mål för koldioxidutsläpp inte fanns på dagordningen vid ministerrådsmötet varför det inte förelåg något krav på samråd om detta. Utskottet uttalade dock att det framstod som sannolikt att miljöministern redan vid EU-nämndens sammanträde hade en uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i frågan om målet för koldioxidutsläpp och att han hade varit oförhindrad att kommunicera denna uppfattning med EU-nämnden redan då. I övrigt ansåg utskottet att granskningen inte föranledde något uttalande.

Tidigare granskning av formerna för utrikespolitiska beslut

Utskottet granskade under riksmötet 2001/02 formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 avsnitt 5). Tidigare granskningsärenden hade aktualiserat komplicerade överväganden kring vad som faktiskt kunde anses reglerat i regeringsformen å ena sidan och vad som snarare fick anses vara konstitutionell praxis å andra sidan. I ärendet inhämtade utskottet synpunkter från Regeringskansliet och höll en utfrågning. Vidare inhämtades ett yttrande från utrikesutskottet, som också hade hållit en utfrågning.

Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att det studerat hur utrikespolitiska beslut fattas och att granskningen bidragit till en fördjupning av insikterna när det gäller villkoren för beslutsfattandet inom Utrikesdepartementets område och även inom EU. Redovisningen tjänade därigenom ett syfte som underlag och bakgrund för bl.a. framtida granskningsfrågor.

Handlingar som är att betrakta som non-papers

Konstitutionsutskottet behandlade under hösten 2003 synen på handlingar som betraktas som non-papers (bet. 2003/04:KU10 avsnitt 8.2). Utskottet hade i en tidigare granskning av ett ärende om ordförandeskapsfunktionen i EU konstaterat att beteckningen non-paper är okänd för lagstiftaren och att sådana handlingar därmed lagstiftningsmässigt inte utgör någon särskild kategori samt att de liksom andra handlingar omfattas av regelverket om allmänna handlingars offentlighet. Utskottet konstaterade vidare att företrädare för den svenska regeringen givetvis har ett utrymme att delta i den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor. Statsråd hade, som utskottet tidigare konstaterat, i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men vissa särskilda hänsyn behövde tas.

Utskottet konstaterade vidare att beteckningen non-paper har betydelse endast i förhållande till dem som handlingen riktar sig till. När det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer måste i princip samma krav på förankring i riksdagen anses gälla, oavsett om tankarna och idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

Promemoria från Regeringskansliet

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

1. Har utrikesministern i något sammanhang presenterat en strategi för Kosovo i EU?
2. Om utrikesministern har presenterat en sådan strategi för Kosovo, hur behandlades denna strategi i EU?
3. Om utrikesministern har presenterat en sådan strategi, varför informerades inte riksdagen om detta i förväg?
4. Har frågan om en strategi för Kosovo varit en beslutspunkt på något sammanträde i Europeiska unionens råd eller varit föremål för diskussion i Europeiska rådet?
5. Har det skett någon återrapport till EU-nämnden om presentationen av en strategi för Kosovo?
6. Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningen anledning till?

Som svar har den 7 februari 2008 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A1.1.2).

I promemorian konstateras att konstitutionsutskottets granskning föranleds av ett non-paper som cirkulerades i EU-kretsen i december 2007 med missivet *"In view of discussions at the European Council on 14 December, Sweden hereby circulates some thoughts for the further deliberations on Kosovo"*. Det framhålls att frågan om en strategi för Kosovo inte varit en beslutspunkt på något sammanträde inom Europeiska unionens råd.

I svarspromemorian anføres vidare att det under de senaste åren skett en löpande diskussion inom EU om Kosovo, som har avspeglats i olika slutsatstexter och att Sverige har tillhört de aktivare länderna när det gällt att efterlysa en mer samlad diskussion om hur den utmaning som Kosovo utgör ska hanteras. Sverige har vid olika tillfällen presenterat olika tankar och idéer som en del av denna process. Sådana tankar och idéer kan föras fram som allmänna inlägg i diskussioner på olika nivåer och stundtals som s.k. non-papers. Offentliga uttalanden och anföranden kan också ses som inspel i denna löpande process. Utrikesutskottet och EU-nämnden har enligt svaret löpande hållits informerade om dessa diskussioner, och information har lämnats vid samtliga tillfällen då beslut i form av främst slutsatstexter varit aktuella. De tankar och idéer som utvecklas i det aktuella papperet var ett bidrag inför lunchen mellan stats- och regeringscheferna samt utrikesministrarna vid mötet den 14 december 2007. Syftet var att lyfta fram ett antal oklara folkrättsliga, politiska och ekonomiska frågor som behövde diskuteras inom EU-kretsen inför den fortsatta hanteringen av Kosovofrågan. Papperet diskuterades också vid lunchen men var aldrig föremål för något beslut.

På frågan om återrapportering ges svaret att statsministern den 18 december 2007 återrapporterade till riksdagen från Europeiska rådets möte den 14 december och att kabinetssekreteraren den 25 januari 2008 återrapporterade till EU-nämnden från utrikesministermötet den 10 december 2007.

Vidare framhålls i promemorian att de tankar och idéer som behandlades vid lunchen var baserade på vad EU-nämnden tidigare informerats om och att något krav på att regeringen enligt 10 kap. 6 § tredje stycket riksdagsordningen ska rådgöra med riksdagen om framläggandet av ett icke bindande non-paper, som vid Europeiska rådets möten endast varit föremål för en fri diskussion mellan stats- och regeringscheferna under en lunch, inte kan anses föreligga.

Det erinras vad gäller företeelsen non-paper om vad som anförts i en tidigare promemoria från Utrikesdepartementet (återgivet i bet. 2003/04: KU10 s. 92), nämligen följande.

Uttrycket non-paper används i internationella sammanhang och är informellt. Någon definition av uttrycket finns inte och därmed inte heller någon praxis. Den ursprungliga och mest allmänt förekommande betydelsen av att ett paper betecknas som ett non-paper torde vara att det i handlingen förs ett fritt resonemang om hur en viss fråga kan hanteras. Sådana paper kan ha mycket skiftande karaktär, från enkla arbetspaper som innehåller fakta och argument till omfattande underlag inför möten ... Paper som betecknas som non-paper förekommer allmänt inom ramen för EU-samarbetet. Även i andra internationella sammanhang förekommer uttrycket non-paper, t.ex. inom Förenta nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Som kommentarer till granskningsanmälan hänvisas inledningsvis till de senaste förändringarna av bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet med riksdagen. Vidare framhålls att beredningen av ett eventuellt ställningstagande i Kosovofrågan alltså pågår, att EU-

nämnden vid samrådet den 12 december 2007 informerades bl.a. om att stats- och regeringscheferna tillsammans med utrikesministrarna under lunchen den 14 december skulle diskutera läget i Kosovo och att utrikesministern utvecklade vad som i Kosovofrågan var viktigt från svenska utgångspunkter. En sådan utgångspunkt var enligt utrikesministern att folkrätten var grunden både för vad Sverige gör och för vad Sverige försöker uppnå. En annan sådan utgångspunkt var att så långt det är möjligt försöka bevara enigheten inom Europeiska unionen. Utrikesministern uttalade också att de skarpa besluten på den europeiska sidan låg en bit in på det kommande året.

Vidare framhålls att den information som i Kosovofrågan lämnats vid EU-nämndens olika sammanträden under år 2007 utgjorde utgångspunkt för regeringens hållning i frågan och att de tankar och idéer som redovisades i det svenska papperet, betecknat som ett non-paper, hade sin grund i och inte skiljde sig från dessa utgångspunkter. Samrådsskyldigheten enligt 10 kap. 6 § sista stycket riksdagsordningen hade fullgjorts.

Avslutningsvis erinras om att frågan om vilken inställning Sverige slutligen skulle inta till Kosovos framtida status ytterst avgörs av regeringen och var av sådan art att den skulle komma att redovisas i Utrikesnämnden.

Yttranden från utrikesutskottet och EU-nämnden

Konstitutionsutskottet beslutade den 8 april 2008 att dels inhämta yttranden från utrikesutskottet och EU-nämnden, dels hos kanslicheferna för respektive riksdagsorgan efterfråga vissa uppgifter. Yttranden och redogörelser har överlämnats till konstitutionsutskottet (bilagorna A.1.1.3–A1.1.6).

Utrikesutskottet

Utrikesutskottet vill i sitt yttrande den 22 april 2008 (bilaga A1.1.3) inledningsvis framhålla att situationen i Kosovo hänger nära samman med utvecklingen på västra Balkan i övrigt och att ömsesidiga samband råder. Det hade därför varit vanligt förekommande att Kosovo i olika sammanhang diskuterats under rubriken Västra Balkan, men också det omvända hade förekommit.

De perspektiv som varit centrala har enligt utrikesutskottet varit de folkrättsliga, politiska och ekonomisk-sociala. Till detta kommer att förfarande- och formfrågorna, främst sådana som rör enighet mellan EU:s medlemsstater samt rollfördelningen mellan EU och andra organisationer, har spelat en framträdande roll.

Erkännandefrågan är, framhåller utrikesutskottet, ett element av betydelse i Kosovoärendet. Det förtjänar därför nämnas att Sveriges inställning i den delen avgörs genom nationellt beslut.

Utrikesutskottet har för sin del bedömt att frågorna rörande västra Balkan/Kosovo varit av stor utrikespolitisk betydelse. Till följd härav har dessa frågor ägnats betydande uppmärksamhet inom ramen för utskottets löpande informationsinhämtning och dialog med utrikesledningen, främst inför före-

stående möten med Gaerc. Västra Balkan (och därmed Kosovo) har också varit ett av de ämnen som utrikesutskottet valt att ägna uppmärksamhet åt i form av fördjupade föredragningar. En sådan föredragning om västra Balkan genomfördes våren 2008.

Det materiella innehållet i det aktuella granskningsärendet och vad som framkommit vid utrikesutskottets befattning med frågan visar enligt utrikesutskottet med tydlighet att också regeringen ansett att Kosovoproblematiken varit av stor utrikespolitisk vikt. Behandlingen av frågan inom EU pekade otvetydigt i samma riktning.

Vad gäller tolkning av riksdagsordningen hänvisar utrikesutskottet till konstitutionsutskottet, som har detta till uppgift.

I en *avvikande mening* vill företrädarna för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet framhålla också att huvuddelen av de element som ingår i det non-paper som är aktuellt genom de av utskottet nämnda diskussionerna om västra Balkan och Kosovo kommit att beröras i utrikesutskottet, men att något non-paper om en europeisk Kosovostrategi inte redovisats för utskottet.

Som allmänna synpunkter framför företrädarna för den avvikande meningen också att utrikesfrågor ofta har karaktären av diffusa processer, och då skiljer sig från ”vanliga ärenden”, bl.a. genom att de saknar en väl urskiljbar början och ett distinkt slut. Inte sällan griper sådana processer in i varandra. Därtill kommer, som konstitutionsutskottet tidigare anført, att särskilda förutsättningar för uttalanden ibland kan anses gälla på utrikespolitikens område.

Vidare påpekas att det i de utrikespolitiska processerna ofta efter hand tillförs nya element, vars betydelse inte alltid är omedelbart uppenbar. Detta medför återkommande behov av sammanfattningar och synteser för att värdera utvecklingen. Utrikesutskottet för sin del söker i första hand tillgodose detta genom att begära fördjupade föredragningar i frågor som bedöms vara viktiga.

Slutligen påminner ledamöterna om att, som 2002 års riksdagskommitté anført, också regeringen har ett ansvar för att informera, att kommittén i sammanhanget nämnt möjligheten att översända faktrapomemior och att det ibland är regeringen som, mot bakgrund av den internationella utvecklingen, har bäst förutsättningar för att bedöma lämplig tidpunkt för sammanhållen och fördjupad information. Riksdagens beslut till följd av kommitténs förslag syftade bl.a. till att stärka utskottets ställning i EU-arbetet och att ge detta en långsiktig inriktning, medan EU-nämndens roll främst koncentreras till det tillfälle när frågorna ska beslutas i ministerrådet.

Kanslichefen i utrikesutskottet beskriver inledningsvis (bilaga A1.1.4) bakgrunden till och uppläggningsen av utrikesutskottets arbete med frågor av här aktuellt slag. Därmed ges ramverket för den efterfrågade redogörelsen men också ett underlag för konstitutionsutskottets bedömning av jämförbarheten mellan det aktuella ärendet och liknande frågor.

Kanslichefen framhåller att utrikesutskottet, som enda riksdagsutskott, under hela efterkrigstiden haft anledning att befatta sig med frågor rörande västeuropeisk integration. Inför Sveriges närmande till EU och det därpå följande medlemskapet har utskottet därför successivt utvecklat ett grundkoncept för att hantera denna typ av frågor. Den långa tidsperiod under vilken arbetsformerna vuxit fram samt utrikesutskottets fokus på de politiska aspekterna har gjort att hanteringsordningen huvudsakligen kommit att definieras utifrån frågornas materiella innehåll och inte i termer av de kategorier som det legala ramverket tillhandahåller.

Utrikesutskottets grundläggande synsätt finns angivet i ett strategidokument som anger inriktningen av utskottets verksamhet under den innevarande valperioden. I dokumentet anges att EU-frågorna i många avseenden griper in i den verksamhet som bedrivs inom och av andra internationella organisationer och att det inte minst gäller på det säkerhetspolitiska området. Utrikesutskottet bedriver därför en organisationsbevakning som sträcker sig betydligt utöver åliggandet att följa utvecklingen inom EU. Ett bakomliggande motiv för en regelbunden bevakning är beträffande både EU och FN att viss överlåtelse av suveränitet har skett.

Vidare pekar kanslichefen på att det framför allt inom utrikesutskottets beredningsområde finns starka kopplingar mellan EU och andra internationella organisationer, t.ex. FN och Nato, och att utskottet därför ser organisationsbevakning som ett sammanhållet område, där emellertid EU-frågorna dominerar starkt. Strategin för utskottets arbete med EU-frågorna är att, utöver vad som följer omedelbart av betänkandearbetet, ingående och över tiden följa ett begränsat antal frågor av långsiktig karaktär som bedöms vara av stor betydelse för Sverige och för unionen. Genom att redan i inledningsfasen föra diskussioner med andra politiska aktörer, främst svenska regeringsföreträdare, söker utskottet tillförsäkra sig ett långsiktigt realinflytande. Utskottet har också ambitionen att från olika utgångspunkter följa genomförandet av politiken.

Frågor rörande Kosovo har under den i ärendet aktuella perioden och vid tidpunkter som redovisas i en närsluten bilaga, diskuterats i utskottet dels inom ramen för utskottets informationsinhämtning inför möten med Gaerc, dels under sammanträden då utrikesministern besökt utskottet. Vid tillfällen som dessa görs inte organiserade uppteckningar. Det saknas därför tillräckligt underlag för att uttala sig om huruvida ”utrikesministern eller företrädare för honom informerat eller överlagt/samrått med utrikesutskottet om regeringens agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi”.

I kanslichefens redogörelse framhålls också att västra Balkan (och därmed Kosovo) är en fråga ”av långsiktig karaktär som bedöms vara av stor betydelse för Sverige och för unionen” och som utrikesutskottet därför ägnat uppmärksamhet i form av särskilda föredragningar men att någon sådan dock inte ägde rum under den aktuella tidsperioden utan först under våren 2008. Någon överläggning enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen (tidigare även benämnt saksamråd) avseende Kosovo har inte genomförts.

Förfaringssättet inför möten med Gaerc är enligt redogörelsen normalt sådant, att utskottet vid sitt tisdagssammanträde utifrån den kommenterade dagordningen för det kommande ministerrådsmötet väljer ut dagordningspunkter som man önskar särskilt belysa. Vid sammanträdet påföljande torsdag lämnas föredragning av Utrikesdepartementets kabinetssekreterare eller, vid förfall för denne, av utrikesrådet för politiska frågor, varefter ledamöternas frågor besvaras. Skriftliga återrapporter från rådsmötena, sammanställda av EU-representationen i Bryssel, tillställs ledamöterna i efterhand. Utrikesministern besöker normalt utskottet vid ett par tillfällen per riksmöte. Dessa besök inleds vanligen med att statsrådet gör en utrikespolitisk exposé, vilken följs av frågestund med ledamöterna. Vid utrikesministerns besök i utskottet den 8 maj och den 20 november 2007 kom frågor rörande västra Balkan/Kosovo att tas upp.

EU-nämnden

EU-nämnden påminner i sitt yttrande den 17 april 2008 (bilaga A1.1.5) om att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bereds i Gaerc och i Europeiska rådet, att Gaerc normalt möts en gång i månaden och att det på dagordningen vid varje möte står ett antal frågor om yttre förbindelser såsom västra Balkan/Kosovo, Mellanöstern, Iran, Irak, Sudan/Darfur m.m. Vad som kommer upp på dagordningen bestäms ofta av det utrikespolitiska läget i Europa och i världen i övrigt. EU har utrikespolitiska förbindelser med många stater och internationella organisationer.

Det vanliga är enligt yttrandet att rådet förutom skarpa beslut i form av gemensamma åtgärder och ståndpunkter (ofta när det gäller sanktioner av olika slag) fattar en form av mjuka beslut i form av slutsatser (*soft law*) som ett resultat av diskussionen i rådet och för att föra frågorna framåt. För att slutsatser ska kunna antas krävs enhällighet i rådet. Den nationella svenska utrikespolitiken behandlas sedan 1995, då Sverige blev medlem i EU, i stor utsträckning inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Vidare påminner EU-nämnden om att regeringens skyldighet att informera och samråda med EU-nämnden sedan EU-inträdet rör sig på områden som traditionellt ansetts vara förbehållna regeringen, och som för närvarande inte omfattas av de områden som riksdagen överlätit till EU:s institutioner utan fortfarande är av mellanstatlig karaktär. De skarpa beslut som fattas av Gaerc i form av gemensamma åtgärder eller ståndpunkter är att anse som internationella överenskommelser som enligt regeringsformen ska ingås av regeringen. Inte desto mindre fordras enligt riksdagsordningen att regeringen informerar och samråder med riksdagen om sådana beslut innan regeringsbeslut om att godkänna EU-beslutet för Sveriges del fattas. Väl fungerande rutiner för sådana ärenden har utvecklats inom ramen för EU-nämndens verksamhet. Samrådet sker på basis av såväl skriftligt som muntligt underlag.

Nämnden erinrar också om att rådet sammanträder i olika ministersammansättningar. Frågorna på dagordningarna kan återkomma mer eller mindre ofta beroende på i vilket stadium i beslutsprocessen de befinner sig (t.ex. mellan olika läsningar i Europaparlamentet). En särställning har emellertid Gaerc -mötena där samma frågor kan återkomma på möte efter möte under lång tid beroende på det utrikespolitiska läget. Det blir då fråga om både löpande dialog och – när avsikten är att rådet ska fatta någon form av beslut – samråd.

EU har, framhålls det vidare i yttrandet, förbindelser med hela världen, och världshändelserna avsätter omedelbart aktivitet inom EU och blir föremål för diskussion och beslut på dagordningen för Gaerc. Kosovofrågan har naturligtvis stor betydelse såväl i ett större utrikespolitiskt sammanhang som inom ramen för EU:s utrikespolitik. Det är bl.a. fråga om att länderna på västra Balkan ska kunna utvecklas på ett sådant sätt att de så småningom kan bli medlemmar i EU. De nationella parlamenten i EU liksom Europaparlamentet har ett avgörande inflytande när det gäller att godkänna nya medlemmar i EU. Enligt EU-nämndens mening torde det vara svårt att särskilja Kosovofrågans utrikespolitiska dimensioner från dess EU-politiska dimensioner. Ett EU-medlemskapsperspektiv har i sin tur bäring också på rent utrikespolitiska och folkrättsliga dimensioner, framför allt frågan om status och självständighet för Kosovo. Ett fortlöpande informations- och samrådsförfarande är – när det gäller västra Balkan och Kosovo liksom beträffande andra på Gaerc förekommande frågor – givetvis av stor betydelse även fortsättningsvis.

Vad gäller statusen av ett s.k. non-paper är det, anför EU-nämnden, både enligt nämnden och enligt tidigare KU-granskningar, tydligt att sådana handlingar inte ska ses som beslutsunderlag och inte binder den som presenterar det. Därmed kräver det inte heller beslutssamråd i riksdagen. Frågan om sådana handlingars status påverkas inte av genomförda förändringar i riksdagsordningen.

Vad gäller tolkning av samrådsskyldigheten och riksdagsordningen i övrigt hänvisar EU-nämnden till konstitutionsutskottet, som har detta till uppgift.

Företrädarna för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet motsätter sig i en *avvikande mening* vad som återgivits ur yttrandet om statusen av non-papers och om tolkningen av samrådsskyldigheten och riksdagsordningen. De anser att några viktiga synpunkter saknas och vill framföra att regeringen enligt de gamla bestämmelserna i riksdagsordningen hade varit skyldig att inför Gaerc samråda med EU-nämnden om initiativet till en europeisk Kosovostrategi och planerna på att överlämna ett non-paper om denna strategi. De förändringar som genomfördes i riksdagsordningen motiverades av att öka – inte minska – riksdagens inflytande och engagemang i fråga om EU-arbetet. När det gäller samrådsskyl-

digheten gentemot EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet har också skyldigheten snarast förstärkts i och med att den numera är lagfäst och inte bara praxis.

Ledamöterna framhåller att utrikesministrarnas ställföreträdare den 7 december och utrikesministern den 12 december 2007 inför EU-nämnden har redogjort för olika delmoment som senare visat sig ingå i det svenska initiativet om en europeisk Kosovostrategi. Det svenska initiativet i sin helhet sådant det redovisats i ett utförligt non-paper har dock inte omnämnts eller presenterats för EU-nämnden. Ett sådant initiativ måste rimligen ha varit under utarbetande den 7 december då EU-nämnden sammanträdde inför Gaerc.

Oavsett den formella informations- och samrådsskyldigheten beträffande svenska initiativ i EU hade det, inte minst mot bakgrund av tidigare, omfattande diskussioner i EU-nämnden i frågan, varit naturligt, logiskt och självklart att utrikesministern hade informerat EU-nämnden om initiativet, anser ledamöterna.

Kanslichefen i EU-nämnden påpekar inledningsvis (bilaga A1.1.6) att västra Balkan sedan lång tid stått på dagordningen för Gaerc och att västra Balkan också behandlats vid möten med Europeiska rådet vid flera tillfällen. Vid varje Gaerc-möte sedan oktober 2006 – med undantag för mötet i april 2007 – har rådet beslutat om slutsatser beträffande västra Balkan och vid flera tillfällen specifikt om Kosovo. I ordförandeskapets slutsatser från möten med Europeiska rådet har också västra Balkan/Kosovo tagits upp. Regeringen har fr.o.m. oktober 2006 t.o.m. december 2007 informerat och samrått med EU-nämnden om västra Balkan inklusive Kosovo vid 14 tillfällen.

Enligt kanslichefens redogörelse har utrikesministern eller företrädare för honom samt statsministern och utrikesministern såväl inför mötena med Gaerc som mötena med Europeiska rådet informerat och samrått med EU-nämnden om alla frågor på dagordningen, således också om västra Balkan. Inom ramen för dagordningspunkten Västra Balkan har även situationen i Kosovo behandlats. Inför Gaerc-mötena och inför mötena med Europeiska rådet har utkast till slutsatser funnits tillgängliga för EU-nämndens ledamöter. Inför varje informations- och samrådstillfälle har utrikesministern eller företrädare för honom också lämnat rapport om föregående möte, och en skriftlig återrapport har varit tillgänglig. Kosovofrågor har ofta diskuterats vid ministrarnas luncher. Dessa diskussioner har inte återrapporterats till EU-nämnden skriftligen, men väl muntligen.

Om rådsmötena i december 2007 förklarar kanslichefen att sedvanlig information och samråd med EU-nämnden ägde rum den 7 december 2007 inför Gaerc-mötet den 10 december 2007 och den 12 december 2007 inför mötet med Europeiska rådet den 14 december 2007.

Vid EU-nämndens möte fredagen den 7 december 2007¹ föredrog kabinetssekreterare Frank Belfrage frågorna om västra Balkan och Kosovo, både i fråga om förberedelserna för Europeiska rådet och för GAERC-mötets specifika dagordning för yttre förbindelser. Utkast till slutsatser om Kosovo att antas av Europeiska rådet (16037/07) liksom utkast till slutsatser om västra Balkan att antas av Gaerc-rådet (16003/1/07) fanns tillgängliga för EU-nämndens ledamöter. Vid mötet lämnade kabinetssekreteraren en utförlig redogörelse, dels inför de slutsatser om västra Balkan i sin helhet som rådet för yttre förbindelser den 10 december förväntades anta, dels inför det upplägg om Kosovo som rådet för allmänna frågor avsågs förbereda inför mötet med Europeiska rådet den 14 december. Kabinetssekreteraren framhöll därvid särskilt vissa viktiga frågor som betonats från svensk sida, såsom europeisk enighet, regional ansats och de ekonomiska momenten. Läget beträffande Kosovos eventuella självständighet berördes också. Efter diskussionen sammanfattade ordföranden med att det fanns en bred och stor majoritet för stöd till regeringens ståndpunkt i ärendet.

Vidare påpekas att Gaerc den 10 december beslutade om slutsatser om västra Balkan i enlighet med det utkast som funnits tillgängligt vid EU-nämndens sammanträde.

Vid EU-nämndens möte den 12 december 2007² företrädde regeringen av bl.a. statsministern och utrikesministern. Underlag i form av utkast till slutsatser (16234/07 Polgen 130) hade delgetts EU-nämndens ledamöter. Statsministern informerade om att stats- och regeringscheferna tillsammans med utrikesministrarna skulle diskutera läget i Kosovo vid lunchen. Statsministern framhöll att man behövde en fördjupad diskussion om EU:s olika handlingsalternativ i Kosovofrågan och att det var centralt att EU står enigt. Han välkomnade därför att Kosovo stod på Europeiska rådets dagordning. Han framhöll också vikten av att Europeiska rådet sänder en tydlig signal om västra Balkans inklusive Kosovos medlemskapsperspektiv. Utrikesministern kompletterade med en utförlig redogörelse för olika utgångspunkter som ansågs viktiga ur svensk aspekt. Bland annat framhöll han folkrätten och förhållandet till FN, bevarandet av enigheten inom EU, förhoppningen att arbetet skulle påbörjas med ett politikpaket för Kosovo, statusfrågan, Serbien m.m. och att beslut om detta skulle komma en bit in på 2008. Han antog att diskussionen på mötet skulle röra sig i denna riktning och sluta med att de slutsatser som hade utdelats skulle endosseras.

Ordföranden sammanfattade med att det fanns en majoritet för stöd till regeringens ståndpunkt i de frågor som skulle komma upp på toppmötet.

Kanslichefen påpekar att det av ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i december 2007 framgår att det utkast till slutsatser i fråga om Kosovo som EU-nämnden delgetts antogs av ordförandeskapet med tillägget att Gaerc och särskilde representanten för utrikespolitiska frågor fick vissa uppdrag.

¹ Jfr stenografiska uppteckningar 2007/08:13.

² Jfr stenografiska uppteckningar 2007/08:14.

Sammanfattningsvis anför kanslichefen att det av den lämnade redovisningen framgår att regeringen utförligt och vid samtliga möten med Gaerc och inför möten med Europeiska rådet då västra Balkan och Kosovo stått på dagordningen utförligt informerat och samrått med EU-nämnden om dessa frågor och om regeringens ståndpunkter. Av stenografiska uppteckningar framgår det att de av regeringen framförda ståndpunkterna innehåller element som kan sägas ingå i en europeisk Kosovostrategi sådan den kommit till uttryck i den aktuella handlingen som betecknats som non-paper. Handlingen synes enligt kanslichefen innehålla ett antal element som regeringen utförligt informerat och samrått med nämnden om, innan den presenterades i EU-kretsen. Därutöver innehåller handlingen också detaljerade diskussionsfrågor som gäller bl.a. frågor om erkännande av Kosovo, dess medlemskap i olika internationella organisationer samt tankar om hur EU och dess medlemsländer framöver bör hantera frågan.

Kanslichefen bedömer att regeringen i fråga om västra Balkan/Kosovo i enlighet med 10 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen har informerat och rådgjort med nämnden på sedvanligt sätt om den svenska ståndpunkten inför de slutsatser som stått på rådets dagordning för antagande av rådet (dvs. inför besluten i rådet). Beträffande möten med Europeiska rådet har regeringen i enlighet med 10 kap. 6 § tredje stycket riksdagsordningen informerat och rådgjort med nämnden på sedvanligt sätt om västra Balkan/Kosovo inför möten där denna fråga stått på dagordningen.

Utfrågning med utrikesminister Carl Bildt

Utskottet har den 8 maj 2008 hållit utfrågning med utrikesminister Carl Bildt (bilaga B7).

Under utfrågningen har utrikesministern förklarat att han fäster betydande vikt vid samrådet med EU-nämnden i frågor som den aktuella och att han under åren som utrikesminister lämnat mer och utförligare information till nämnden än vad som varit fallet tidigare. Informationen har han i huvudsak lämnat muntligt, och den har omfattats av sedvanlig förhandlingssekretess och utrikessekretess. Ändringarna i riksdagsordningen innebär när det gäller utrikesfrågor att ett formellt samråd alltid hålls, i alla fall så långt det är möjligt, kring de slutsatstexter i vilka Gaerc formulerar den gemensamma europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken. Normalt sker det vid nämndens sammanträden på fredagsförmiddagar, och då utkast till slutsatstexter inte är tillgängliga då eller en öppen diskussion fortfarande pågår och avgörande kanske sker först på måndagen finnes i allmänhet former för fortsatt informellt samråd. Frågorna om utvecklingen på västra Balkan hör till dem som förekommit allra mest i samråden under åren. Det aktuella icke-papperet, liksom en stor del av de frågor som aktualiserades, var inte föremål för beslut vare sig i Gaerc eller i Europeiska rådet vid den aktuella tidpunkten. Delar av det har varit föremål för beslut senare och då också varit föremål för formellt samråd.

Såvitt avser möjligheten till samråd med utrikesutskottet beklagade utrikesministern att detta utskott i allmänhet sammanträder samtidigt med regeringen, vilket gör det svårt för honom att personligen närvara i utskottet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att de ändringar som senast gjordes i riksdagsordningen syftade till att öka framför allt utskottens inflytande över Sveriges agerande som medlem i Europeiska unionen. Regeringens i regeringsformen fastslagna skyldighet att informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i unionen förändrades inte i det sammanhanget.

Av ledamöter i utrikesutskottet har framhållits att utrikesfrågor ofta har karaktären av diffusa processer och saknar urskiljbar början och distinkt slut och att de utrikespolitiska processerna ofta efter hand tillförs nya element, vars betydelse inte alltid är omedelbart uppenbar. Utrikespolitiken har därmed en egen karaktär.

Utrikesutskottet har också sedan lång tid – före Sveriges medlemskap i Europeiska unionen – en tradition av föredragningar av och överläggningar med utrikesministern eller andra företrädare för Utrikesdepartementet. I vad mån dessa överläggningar påverkats av de senaste ändringarna i riksdagsordningen har konstitutionsutskottet inte underlag för att bedöma. Några sådana protokollsanteckningar som nämnts av riksdagskommittén, och som vanligen bör göras vid de utskottsöverläggningar som avses i riksdagsordningen, har överläggningar i den aktuella frågan i vart fall inte resulterat i, och det har inte klarlagts i vilken utsträckning informationen och överläggningarna avsett de moment som ingick i tankepapperet om en Kosovostrategi.

Däremot synes klarlagt att såväl löpande samråd, som samråd inför Gaerc-mötet och Europeiska rådets möte i december 2007, har skett med EU-nämnden om elementen i strategin och de slutsatser som senare antogs. Som framhållits omfattar strategin både ståndpunkter som avser mer formella ställningstaganden i EU och ståndpunkter som medlemsstaterna frivilligt kan samordna men är suveräna att besluta om enskilt.

Enligt svarspromemorian från Utrikesdepartementet har utrikesutskottet och EU-nämnden löpande hållits informerade om diskussionerna inom EU om Kosovo, och information har lämnats vid samtliga tillfällen då beslut i form av främst slutsatstexter varit aktuella.

Konstitutionsutskottets tidigare konstaterande om statusen av s.k. non-papers (också kallade tankepapper eller icke-papper) är avsett att klargöra att de såvitt gäller tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser följer samma regler som andra handlingar. Non-papers kan alltså vara allmänna om de uppfyller de krav som uppställs i tryckfrihetsförordningen för att anses som allmänna eller – om så inte är fallet – att anse som inte allmänna. Om ett non-paper är att anse som allmän handling kan uppgif-

ter i det omfattas av sekretess enligt de särskilda reglerna om sekretess. Handlingsegenskapen är inte kopplad till ordningen för regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor. Som utskottet också uttalat tidigare gäller samma ordning för samråd inför presentation av idéer eller förslag i EU-kretsen antingen presentationen avses ske muntligen eller skriftligen i form av ett non-paper.

Enligt konstitutionsutskottets uppfattning innebär reglerna om regeringens samråd med riksdagen inte att formerna för presentation av ett bidrag till pågående diskussioner inom EU nödvändigtvis behöver förankras inom riksdagen. Utskottet noterar dock att utrikesministern hade varit oförhindrad att informera riksdagens organ om avsikten att lägga fram det tanke-papper om en europeisk strategi för Kosovo som han senare lade fram och att också presentera papperet.

Som återgivits ovan var ett av de bärande motiven bakom de nya reglerna i riksdagsordningen att öka utskottens inflytande, även i förhållande till EU-nämnden. Konstitutionsutskottet förutsatte vid sin beredning av ärendet att praxis och rutiner skulle utvecklas i fråga om gränsdragningen mellan utskotten och EU-nämnden. Det kan enligt utskottets mening finnas skäl att i ett senare sammanhang återkomma till vilka erfarenheter som vunnits av den nya ordningen, såväl i fråga om förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden som i övrigt.

1.2 Handläggningen av presstödsfrågan

Ärendet

Anmälan

Helene Petersson (s) begär i en anmälan, (*bilaga A1.2.1*) att utskottet granskar om den information som kulturministern lämnat till riksdagen varit så bristfällig och dålig att kulturministern brutit mot bestämmelserna i 10 kap. riksdagsordningen om behandlingen av frågor i Europeiska unionen. Utskottet bör också granska om kulturministerns agerande kan sägas vara förenligt med den av riksdagen beslutade målsättningen för presstödet.

Underlag för granskningen

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har den 4 mars och den 5 maj översänts två inom Kulturdepartementet upprättade promemorior av den 26 februari respektive den 29 april 2008, *bilaga A1.2.2–3*.

En utfrågning har den 17 april 2008 hållits med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth åtföljd av rättschefen Knut Weibull, *bilaga B2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Målsättningen

Syftet med presstödet är att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden (prop. 2007/08:1).

Presstödet utveckling

Presstödet har funnits sedan början av 1970-talet och består i dag av två delar, driftsstödet – ett direkt stöd till vissa dagstidningars produktion – och distributionsstödet som lämnas för samverkan inom tidningsdistribution förutsatt att minst två tidningar deltar. Därutöver får dagspressen indirekt stöd i form av reducerad mervärdesskatt.

Den första av åtta svenska pressutredningar, 1963 års pressutredning, hade som utgångspunkt att en mångfald av dagstidningar är viktig ur ett demokratiskt perspektiv. Utredningen, som tillsattes efter en serie tidningsnedläggningar, uttryckte farhågor om möjligheterna att på längre sikt bibehålla konkurrensen på tidningsmarknaden och en nödvändig mångsidighet i pressens politiska sammansättning. Utredningen noterade att det stora flertalet av de tidningar som brottades med ekonomiska svårigheter var andratidningar, dvs. hade en upplagemässigt större konkurrent på sin utgivningsort. I sitt betänkande *Dagstidningarnas ekonomiska situation* (SOU 1965:22) konstaterade utredningen att dessa tidningar inte kunde klara av sina problem av egen kraft och föreslog att ett statligt tidningsstöd skulle införas. Förslaget genomfördes dock inte vid den tidpunkten. Ännu en pressutredning lämnade sitt betänkande innan statsmakterna 1971 beslutade att införa ett driftsstöd i form av ett produktionsbidrag till andratidningar (prop. 1971:27, bet. KU 1971:32, rskr. 1971:180). Produktionsbidraget var ett selektivt stöd som gick direkt till andratidningarna för att stödja deras löpande produktion. Bidragen beräknades på grundval av pappersförbrukningen och första året delades drygt 30 miljoner kronor ut. Genom 1976 års presspolitiska beslut, infördes flera nya stödformer som skulle främja samverkan mellan tidningar på bl.a. teknik- och annonsområdet. Samtidigt upphörde andratidningsbegreppet som bidragskriterium till förmån för högsta hushållstäckning inom utgivningskommunen (prop. 1975/76:131, bet. KU 1975/76:46, rskr. 1976/77:260). De påföljande pressutredningarna föreslog olika tekniska förbättringar av stödets utformning men inte några grundläggande förändringar. Presstödsförordningen (1990:524) infördes 1990. Till grund för förordningen låg propositionen 1989/90:78 om reformerat presstöd (bet. 1989/90:KU31, rskr. 1989/90:302), i vilken regeringen bl.a. definierade dagstidningsbegreppet och slog fast regler om hur stor andel eget redaktionellt material som krävs för att en tidning ska vara berättigad till driftsstöd. Med anledning av Pressutredningen-94:s förslag föreslog regeringen i propositionen *Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3) en uppstramning av dagstidningsbegreppet.

Under en följd av år därefter skedde ändringar i presstödsförordningen efter förslag i regeringens budgetpropositioner och det hade huvudsakligen rört nivåerna på driftsstödet.

I december 2004 tillkallades Presskommittén 2004 som i januari 2006 överlämnade sitt slutbetänkande Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8). Regeringen lade i april 2006 fram proposition 2005/06:206 Morgondagens nyheter – nya villkor för driftsstödet till dagstidningar. I propositionen föreslogs att kravet på andelen eget redaktionellt innehåll som en dagstidning minst måste innehålla för att få presstöd skulle höjas från 51 till 60 procent. Det föreslogs också att bidragsnivåerna för låg- och medelfrekventa tidningar samt högfrekventa dagstidningar som inte är storstadstidningar skulle höjas med 10 %. Det maximala stödbeloppet till storstadstidningar skulle minskas etappvis under tre år. För att stimulera lågfrekventa tidningar att öka sin upplaga föreslogs att fler bidragsnivåer baserade på antalet abonnenter införs i presstödsförordningen. Driftsstödsberättigade dagstidningar som ges ut en dag i veckan skulle också stimuleras att öka sin utgivningsfrekvens. Samtidigt föreslogs att kraven på lägsta upplaga för att bli driftsstödsberättigad skulle sänkas från 2 000 till 1 500 abonnerrade exemplar. Ändringarna skulle börja gälla den 1 januari 2007. I propositionen anförde regeringen att den avsåg att anmäla förändringarna till Europeiska kommissionen och att ändringarna förutsatte ett godkännande från kommissionen. Om kommissionens behandling av ärendet skulle innebära att tidpunkten för ikraftträdandet behövde ändras avsåg regeringen att återkomma till riksdagen (s. 24).

Konstitutionsutskottet tillstyrkte huvudsakligen regeringens förslag (bet. 2005/06:KU40, rskr 2005/06:367). När det gäller det sammanlagda årliga driftsstödet till storstadstidningar ansåg emellertid utskottet att det skulle sänkas med 4,5 miljoner kronor fördelat på tre år. Den lägsta gränsen för eget redaktionellt material ansåg utskottet ska vara 55 %.

Riksdagen godkände i december 2006 att de förändrade villkoren för driftsstödet som riksdagen tidigare beslutat om inte skulle träda i kraft den 1 januari 2007 utan vid en senare tidpunkt som regeringen bestämmer (prop. 2006/07:1, utg.omr. 1, bet. 2006/07:KU1, rskr. 2006/07:48). Som skäl för senareläggningen angavs att Europeiska kommissionens generaldirektorat för konkurrens (GD Konkurrens) hade aviserat en fördjupad granskning av om det svenska presstödet är förenligt med bestämmelserna om statsstöd i EG-fördraget. Regeringen förde enligt budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) sedan våren 2007 en dialog med GD Konkurrens om presstödet.

En departementspromemoria kallad Nya villkor för dagspressen (Ds 2008:25) remitterades i början av april 2008 till myndigheter och organisationer. I promemorian görs bl.a. mot bakgrund av en analys av kommissionens praxis bedömningen att vissa av bestämmelserna som reglerar driftsstödet i presstödsförordningen bör ändras för att bli förenliga med EG-fördragets regler om statligt stöd. Det föreslås att det införs gränser för

hur stor del av tidningarnas kostnader som får täckas av driftsstödet. För hög- och medelfrekventa tidningar föreslås gränsen sättas vid 40 % och för lågfrekventa tidningar vid 75 %. Dessutom föreslås att driftsstödet för högfrekventa storstadstidningar ska minska etappvis under fem år för att därefter beräknas på samma sätt som driftsstödet för hög- och medelfrekventa dagstidningar. Dessa ändringar och de ändringar i driftsstödet som riksdagen beslutade om i juni 2006, utom när det gäller nivån på driftsstödet till högfrekventa storstadstidningar, föreslås träda i kraft den 1 januari 2009 efter att ha anmälts och godkänts av Europeiska kommissionen.

Gällande presstödsregler

För år 2008 har 567 119 000 kr anvisats för presstöd. Anslaget används för bidrag till dagspressen i enlighet med bestämmelserna i presstödsförordningen. Presstöd lämnas i form av driftsstöd och distributionsstöd. Utgifterna för stödet styrs bl.a. av antalet stödberättigade tidningar och storleken på dessa tidningars upplagor.

Enligt 2 kap. 1 § presstödsförordningen kan en dagstidning som kommer ut minst tre dagar i veckan få allmänt driftsstöd om den har en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar, dess totalupplaga i huvudsak är abonnerad, abonnemangspriset inte är uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori och täckningsgraden inte överstiga 30 %.

För en storstadstidning som normalt kommer ut minst sex dagar i veckan beräknas det årliga allmänna driftsstödet genom att tidningens veckovolum, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med 297 000 kr. Det sammanlagda årliga allmänna driftsstödet får dock inte överstiga 65 408 000 kr.

För övriga dagstidningar som kommer ut minst 3 dagar i veckan beräknas det allmänna driftsstödet på motsvarande sätt, men för dessa tidningar är bidragssatsen 214 000 kr och maximibeloppet 15 328 000 kr.

En dagstidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer i veckan kan enligt 2 kap. 3 § få allmänt driftsstöd om den har en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar, har en totalupplaga som till övervägande del är abonnerad, har ett abonnemangspris som för helår inte understiger ett av Presstödsnämnden fastställt lägsta pris, har minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår, inte har en betald annonsandel som överstiger 50 % av dess hela tidningsutrymme under ett kalenderår och inte har en täckningsgrad som överstiger 25 %.

För en tidning som kommer ut en gång eller två gånger per vecka och har riksspridning lämnas enligt 2 kap. 4–5 §§ ett årligt allmänt driftsstöd med 2 272 000–4 030 000 kr respektive 3 171 000–4 492 000 kr beroende på upplagans storlek.

För en tidning som har riksspridning och en abonnerad upplaga som är lägre än 7 000 exemplar lämnas enligt 2 kap. 6 § årligt allmänt driftsstöd med 2 035 000 kr. Begränsat driftsstöd lämnas för tidningar på vissa

angivna orter och driftsstöd i särskilt fall för en tidning som inte i huvudsak distribueras inom Sverige, om tidningen uppfyller vissa i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning. Stödet får dock inte överstiga 2 035 000 kr.

Enligt 2 kap. 11 § ska en tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen uppfyller vissa förutsättningar. För elektroniskt distribuerade dagstidningar får driftsstödet jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution.

Gällande ordning avseende statsstöd

EG-fördraget

Enligt EG-fördragets artikel 87.1 är, om inte annat föreskrivs i fördraget, stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I 87.2 föreskrivs vilka slags stöd som är förenliga med den gemensamma marknaden.

Enligt artikel 88.1 ska kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater (befintligt stöd)³. Kommissionen ska lämna förslag till medlemsstaterna avseende lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion.

I artikel 88.2 första och andra stycket föreskrivs att om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller att sådant stöd missbrukas, ska kommissionen besluta att staten i fråga ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer. Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 226 och 227, hänskjuta ärendet direkt till domstolen. Kommissionen ska enligt artikel 88.3 underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder (nytt stöd)⁴. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i artikel 88.2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

³ Med befintligt stöd avses stöd där kommissionen tidigare lämnat sitt godkännande eller sådana stöd som existerat före anslutningen till EES/EU och som vid inträdet anmälts som existerande stöd.

⁴ Med nytt stöd avses alla stöd som inte är befintliga.

Rådets procedurförordning

Kommissionens prövning ska ske enligt bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 (numera 88) i EG-fördraget. Denna s.k. procedurförordning innehåller bestämmelser om skriftväxling, tidsfrister m.m.

Vad gäller förfarandet vid anmälan av nytt stöd framgår bl.a. följande. Enligt artikel 4.1 ska kommissionen pröva anmälan så snart den har mottagit (preliminär granskning). Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet ska den, enligt artikel 4.4, besluta att inleda ett förfarande enligt EG-fördragets artikel 88.2 (formellt granskningsförfarande). Ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande ska, enligt artikel 6.1, bl.a. sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor och inbegripa kommissionens preliminära bedömning. I beslutet ska den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter uppmanas att lämna sina synpunkter. Efter att ett formellt granskningsförfarande har inletts ska kommissionen fatta ett beslut så snart tveksamhet inte längre föreligger och, enligt artikel 7.6, i möjligaste mån sträva efter att anta ett beslut inom 18 månader efter det att förfarandet har inletts. Denna tidsfrist kan förlängas i samförstånd mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. När den tidsfristen har löpt ut, och om den berörda medlemsstaten begär detta, ska, enligt artikel 7.7, kommissionen inom två månader fatta beslut på grundval av de upplysningar som den har tillgång till. Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd ska kommissionen, enligt artikel 14.1, besluta att det berörda medlemslandet ska vidta alla åtgärder som krävs för att återkräva stödet från mottagaren. Vad gäller förfarandet rörande befintliga stödordningar⁵ ska kommissionen, enligt artikel 17.1, erhålla alla nödvändiga upplysningar från den berörda medlemsstaten för att, i samarbete med medlemsstaten, granska stödet. Om kommissionen anser att en befintlig stödordning inte är eller inte längre är förenlig med den gemensamma marknaden ska den, enligt artikel 17.2, underrätta den berörda medlemsstaten om sin preliminära uppfattning och ge den berörda medlemsstaten tillfälle att inkomma med sina synpunkter. Om kommissionen därefter fortfarande finner att den befintliga stödordningen inte är eller inte längre är förenlig med den gemensamma marknaden ska den, enligt artikel 18, utfärda en rekommendation med förslag till lämpliga åtgärder. Om medlemsstaten inte godtar de föreslagna åtgärderna kan kommissionen inleda ett förfarande enligt artikel 4.4 och som beskrivits ovan. Först om kommissionen enligt artikel 18 utfärdar en rekommendation med förslag till lämpliga åtgärder blir frågan i formell mening ett ärende hos kommissionen.

Regeringskansliets riktlinjer

I Regeringskansliets riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av ärenden som rör Europeiska gemenskapens statsstödsregler (Cirkulär 11, uppdaterat 2003-04-04) anges att det förekommer att kommissionen begär upplysningar från medlemsstaterna för att kunna granska befintligt stöd. Vid detta förfarande kan kommissionen finna det nödvändigt att lämna förslag till s.k. lämpliga åtgärder. Till exempel kan krav ställas på att ett stöd antingen ändras eller avskaffas. Om medlemsstaten därvid inte accepterar kommissionens förslag kan ett formellt granskningsförfarande inledas.

Information och samråd i riksdagen

Enligt 10 kap. 6 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Regeringen ska enligt 10 kap. 1 § riksdagsordningen redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen. Enligt 10 kap. 2 § riksdagsordningen ska regeringen informera riksdagen om sin syn på de förslag från Europeiska gemenskapernas kommission som regeringen bedömer som betydelsefulla. Enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen ska utskotten följa arbetet i Europeiska unionen inom sina ämnesområden. Regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer.

I promemorian den 26 februari 2008 från Kulturdepartementet (bilaga A1.2.2) framhålls att konstitutionsutskottet har informerats om presstödsfrågan vid åtta tillfällen, nämligen den 9 november 2006, den 28 november 2006, 12 april 2007, den 13 juni 2007, den 21 juni 2007, den 15 november 2007, den 22 januari 2008 och den 31 januari 2008 och därvid lämnat redovisningar om överläggningarna med Generaldirektoratet för konkurrens. Information har dessutom lämnats i budgetpropositionen för 2008 och i interpellationsdebatt 2007. I promemorian beskrivs vilken information som lämnats vid de angivna tillfällena och understryks att det av redogörelsen framgår att utförlig information löpande lämnats till konstitutionsutskottet och riksdagen om dialogen med direktoratet.

Tidigare granskning

Våren 2006 granskade utskottet hanteringen av Europeiska kommissionens meddelande om en kommande formell granskning av det svenska presstödet (bet. 2006/07:KU20 s. 183 f.). Utskottet ville understryka att ett statsråd inom sitt område alltid har det yttersta ansvaret för en fungerande kommunikation mellan Regeringskansliet och kommissionen i t.ex. statsstödsärenden och framhöll att det kunde finnas skäl för statsrådet att redan på förhand säkerställa att han eller hon hålls löpande underrättad om utvecklingen för att själv kunna bedöma behovet av åtgärder. Ett sådant säkerställande från statsrådets sida kan vara lämpligt om man förväntar sig invändningar från kommissionen. Det kan också vara lämpligt om det i

grunden finns ett riksdagsbeslut vars verkställighet är beroende av kommissionens ställningstagande. I det aktuella ärendet gjordes i Regeringskansliet bedömningen att svaren på kommissionens frågor inte krävde något ställningstagande från Leif Pagrotskys sida. Utskottet kunde konstatera att Pagrotsky inte hade gett några särskilda instruktioner för att säkerställa att han blev löpande underrättad och att han följaktligen förblev omedveten om det sätt på vilket ärendet utvecklades.

Kontakter mellan Sverige och kommissionen i ärendet

I utskottets granskningsbetänkande våren 2007 finns en redovisning av kontakterna mellan Sverige och kommissionen i ärendet (bet. 2006/07:KU20, s. 184 f.).

Den 20 juni 2006 bekräftade Generaldirektoratet för konkurrens till Sveriges representation i Bryssel mottagandet av skrivelsen från regeringen med anmälan om ändringar i presstödsförordningen. Kommissionen meddelade också att tidsfristen på två månader för granskning av det aktuella programmet började löpa den 21 juni 2006, dagen efter den dag då kommissionen mottog anmälan. Den 14 juli 2006 ställde kommissionen genom en skrivelse ett antal frågor till Sverige i ärendet. Kommissionen anförde i skrivelsen att den efter att ha gjort en inledande granskning av stödordningen behövde ytterligare upplysningar innan den kunde dra några slutsatser om huruvida stödordningen var förenlig med artikel 87 i EG-fördraget. Frågorna gällde bl.a. stödordningens syfte, Presstödsnämndens status och möjlighet att överklaga dess beslut, stödberättigade kostnader för stödordningen, olika förutsättningar för att hög- eller medelfrekventa dagstidningar ska vara berättigade till ”allmänt driftsstöd”, grunden för att särbehandla storstadstidningar, skälen till att driftsstöd kan lämnas för tidningar som distribueras utomlands och förändringar i den sammanlagda stödnivån efter ändringar i förhållande till den nuvarande ordningen.

Med en skrivelse av den 22 augusti 2006 till kommissionen översände Sverige kompletterande upplysningar i det aktuella ärendet med anledning av kommissionens skrivelse av den 14 juli 2006. Med en skrivelse den 24 augusti 2006 till Sveriges representation i Bryssel bekräftade kommissionen att den hade mottagit skrivelsen av den 22 augusti 2006. Den 11 september 2006 ställde en tjänsteman vid kommissionen via e-post ytterligare ett antal frågor till en tjänsteman vid Näringsdepartementet. Den 14 september 2006 översände tjänstemannen vid Utbildnings- och kulturdepartementet sina svar på frågorna till tjänstemannen vid Näringsdepartementet, som i sin tur, via e-post, översände svaren till tjänstemannen vid kommissionen. Den 14–18 september 2006 förekom viss utväxling av e-post på tjänstemannanivå mellan kommissionen och Regeringskansliet om komplettering av uppgifter. Den 18 september 2006 avslutades skriftväxlingen med att tjänstemannen vid kommissionen via e-post bad tjänstemannen vid Näringsdepartementet att ringa upp för att hon behövde ”veta mer om detta”. Den 20 september 2006 meddelade kommissionen per telefon

att den inte kunde ”godkänna det sv. presstödet pga. av generellt driftsstöd”. Enligt dagboksbladet i akten skulle ”två parallella procedurer” vara att vänta. Den 9 oktober 2006 återkallade regeringen notifieringen från den 20 juni 2006.

Den 16 november 2006 inkom till kommissionens representation i Sverige ett uttalande från EU:s talesman i konkurrensfrågor, Jonathan Todd. Enligt uttalandet visade de kompletterande upplysningar som Sverige efter notifieringen på kommissionens begäran hade inkommit med i september 2006, att presstödet vid första anblicken (prima facie) inte var förenligt med den gemensamma marknaden. Eftersom ändringarna i presstödsförordningen inte, enligt uttalandet, kan avskiljas från förordningen i övrigt måste den utvärderas i sin helhet. I uttalandet uppgavs också att i ett notifieringsärende brukliga, informella kontakter per telefon tagits mellan kommissionens Generaldirektorat för konkurrens och Regeringskansliet för att klara ut utestående frågor. Generaldirektoratet förklarade att stöd som det aktuella normalt inte skulle anses vara tillåtet. Bedömningen uppgavs dock vara preliminär och kommissionen kunde i formellt hänseende endast uttrycka sitt ställningstagande genom ett beslut, vilket skulle kunna dröja. Kommissionen förklarade också att separata procedurer – en avseende det befintliga stödet, en avseende det anmälda, eventuellt illegala stödet – skulle kunna bli nödvändiga. Med hänsyn till detta beslutade Sverige, enligt uttalandet, att det skulle vara tidsbesparande att återkalla notifieringen, revidera (revising) hela förordningen och inkomma med ett nytt förslag (project). Uttalandet avslutades med att man nu väntade på den omarbetade förordningen.

Enligt Kulturdepartementets promemoria av den 26 februari 2008 (bilaga A.1.2.2) har vid fem tillfällen möten ägt rum mellan tjänstemän från Regeringskansliet och tjänstemän från kommissionens Generaldirektorat för konkurrens (DG Comp). Den 21 mars 2007 gjordes från Regeringskansliets sida en presentation av det svenska presstödet med information om den svenska tidningsmarknaden, presstödet och presstödet konsekvenser på marknaden. Företrädarna för Regeringskansliet ombads att se över hur presstödet kunde justeras för att göra det mer lokalt och minska dess påverkan på samhandeln. Den 19 juni 2007 diskuterades presstödet med utgångspunkt i en promemoria som tagits fram i Regeringskansliet med fyra förslag till justeringar i driftsstödet. På begäran översändes efter mötet information om tidningsmarknaden till DG Comp. Den 25 september 2007 ägde ett kort informationsutbyte i presstödsfrågan rum i Stockholm i samband med att handläggaren vid DG Comp träffade handläggare på Näringsdepartementet i ett annat ärende. Den 12 november 2007 ifrågasatte DG Comp storstadsstödet och lämnade förslag till ändringar i presstödet som skulle undanröja dess ifrågasättande i fråga om stödets förenlighet med statsstödsreglerna. Efter viss skriftväxling ägde ett möte rum den 28 janu-

ari 2008 då DG Comp inte kunde acceptera regeringens förslag i sin helhet, utan Regeringskansliet ombads återkomma med ytterligare argument. En sådan skrivelse sändes till DG Comp den 12 februari 2008.

Frågan om presstödet berördes också den 19 oktober 2007 på politisk nivå under ett möte i Stockholm mellan näringsminister Maud Olofsson och kommissionären för konkurrensfrågor Neelie Kroes.

Dessutom har enligt promemorian förekommit kontakter per telefon och e-post i praktiska frågor och faktafrågor.

Enligt departementspromemorian Nya villkor för presstödet har Regeringskansliets tjänstemän haft i uppdrag att redovisa fakta om presstödet och den svenska mediemarknaden samt att förmedla den svenska regeringens position i presstödsfrågan, dvs. att försvara presstödet men samtidigt vara öppen för möjligheten att modifiera delar av regelverket för att garantera att det står i överensstämmelse med de gemensamma konkurrens- och statsstödsreglerna. Under dialogen hade det kommit fram att det främst var driftstödet till högfrekventa statstidningar som kunde vara problematisk i förhållande till EG:s statsstödsregler. Samtidigt hade det framhållits att ett stöd till små och medelstora tidningar som syftar till att främja mediemångfalden på lokal och regional nivå förefaller stå i proportion till sitt syfte och inte bedöms påverka den gemensamma marknaden i samma utsträckning.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) framhölls att regeringen med utgångspunkt i ett försvar av presstödet hade öppnat för möjligheten att modifiera delar av regelverket för att garantera att det står i överensstämmelse med de gemensamma konkurrens- och statsstödsreglerna. Dialogen skulle fortsätta under hösten 2007.

I ett svar den 9 april 2008 från kommissionären för konkurrensfrågor Neelie Kroes på fråga från två svenska EU-parlamentsledamöter klargjordes inledningsvis att kommissionen inte har för avsikt att ändra det svenska systemet för presstöd på något särskilt sätt. Kommissionens roll är begränsad till att sörja för att allt statligt stöd som beviljas strävar efter ett klart definierat mål av gemensamt intresse utan att det på olämpligt sätt snedvrider konkurrensen och påverkar handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Vidare framhölls att driftstödet kan påverka stödmottagarnas förmåga att konkurrera både i och utanför Sverige, t.ex. för att ta sig in på nya marknader och konkurrera med tidningsföretag (eller andra företag) som inte beviljas något stöd. Stödet till pressen kan därför innebära att konkurrensen mellan företag snedvrider och att handeln mellan medlemsstater påverkas. Sådant stöd kan ändå bedömas vara förenligt med EU:s regler om det eftersträvar ett klart definierat mål av gemensamt intresse och inte på olämpligt sätt snedvrider konkurrensen eller påverkar handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

I svaret framhölls vidare att de svenska myndigheterna på grund av vissa tvivel om huruvida systemet är förenligt med reglerna om statligt stöd övervägde att göra vissa ändringar av presstödsförordningen. Kommissionens avdelningar har deltagit i de pågående diskussionerna i en anda av ömsesidigt samarbete, men det är de svenska myndigheterna som beslutar om vilka ändringar som bör införas i systemet för att säkerställa att det är förenligt med reglerna. Kommissionen förväntade sig att få den svenska regeringens formella förslag när detta har fått sin slutgiltiga utformning. Det enda som krävdes för att få klartecken för att ändringarna är förenliga med EU:s regler om statligt stöd är ett beslut om de föreslagna ändringarna när dessa formellt meddelats.

Kommissionen insåg vikten av mediemångfald för den kulturella, demokratiska och offentliga debatten i medlemsstaterna och tidningarnas betydelse i detta sammanhang. Kommissionen var också medveten om att den inte bör blanda sig i medlemsstaternas beslut när det gäller användningen av offentliga medel. Att driva en tidning är emellertid även en kommersiell verksamhet, och kommissionen är skyldig att förhindra otillbörlig snedvridning av konkurrens och handel till följd av offentligt stöd.

Slutligen framhölls i svaret att det svenska presstödet uppmärksammades av kommissionen efter klagomål från ett företag som är verksamt inom sektorn och en anmälan från den svenska regeringen om planerade ändringar av presstödsförordningen. På grund av att det fanns vissa tvivel om huruvida systemet var förenligt med reglerna om statligt stöd drog svenska regeringen tillbaka sin anmälan för att se över hela förordningen och lämna in ett nytt förslag, som var förenligt med reglerna. Kommissionen är därför skyldig att fortsätta att granska systemet.

Utfrågning med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth

Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth har vid offentlig utfrågning den 17 april 2008 (bilaga BX) framhållit att tjänstemän från Regeringskansliet och Europeiska kommissionens konkurrensdirektorat träffats vid fem tillfällen under 2007 och 2008 för att diskutera presstödet. I takt med att Konkurrensdirektoratet fått mer information hade också förståelsen för presstödet ökat, bl.a. när det gäller syftet att främja mediemångfalden på lokal och regional nivå. Samtidigt hade bilden klarnat av vilka ändringar som var nödvändiga för att undanröja kommissionens tvivel om stödets förenlighet med EG-fördraget. Framför allt hade problematiken kring driftstödet till storstadstidningarna. Den 12 november 2007, framförde också Konkurrensdirektoratet muntligen ett förslag till hur detta skulle kunna förändras, och den svenska regeringens svar kom den 23 januari 2008.

Kulturministern betonade att inställningen från svensk sida varit, och är, att vara så öppen som det över huvud taget är möjligt. Konstitutionsutskottet har informerats om presstödet vid åtta tillfällen sedan november 2006. Därutöver hade information lämnats i budgetpropositioner och i interpellationsdebatter.

Kulturministern framhöll vidare att förslagen i departementspromemorian Nya villkor för presstödet (Ds 2008:25) bedömts vara nödvändiga mot bakgrund av analysen av presstödet konstruktion och förhållandet till statsstödsreglerna i EG-fördraget och kommissionens praxis på området. Remisstiden går ut den 9 juni. Därefter avsåg regeringen att lämna förslag till ändringar i presstödet som riksdagen skulle ta ställning till. De beslutade ändringarna måste sedan notifieras till kommissionen, och ett godkännande därifrån krävdes innan förordningsändringarna kan träda i kraft. Men planeringen är att det ska ske från den 1 januari nästa år.

Det var enligt kulturministern väl känt sedan länge att det fanns ett klagomål hos kommissionen. Men det hade enligt kulturministern egentligen ingenting med saken att göra i det här fallet. Det var förändringarna i presstödet som gav kommissionen anledning att börja granska frågan. Det är en annan process i EU än vad man kanske är van vid i Sverige. Så länge det inte fanns en formell fråga är det inte heller offentligt. Kommissionen har som praxis att inte tala om ifall det finns en anmälan eller inte. Man kommenterar från kommissionärernas sida inte de samtal som pågår på tjänstemannanivå.

Att driva en tidning är även en kommersiell verksamhet, och kommissionen är skyldig att förhindra otillbörlig snedvridning av konkurrens och handel till följd av offentligt stöd. Kulturministern underströk att avsikten från svensk sida var att presstödet ska vara kvar. Man gjorde tidigt en bedömning att hela presstödet skulle kunna ifrågasättas om inga förändringar gjordes i det som kommissionen alldeles uppenbart hade synpunkter på, det vill säga storstadstödet. Att storstadstödet hade ifrågasatts hade varit öppet hela tiden. Det framgick också i den proposition som lämnades till riksdagen av den förra regeringen, där det även framgick att den regeringen ansåg att storstadstödet var ett problem.

Den 17 december framförde konkurrensdirektoratet skriftligen vikten av att det inom en snar framtid gjordes betydande framsteg i diskussionerna. Det handlade just om storstadstödet eftersom försvaret av stödet till landsortstidningarna varit framgångsrikt. Den 20 december skickade Regeringskansliet på konkurrensdirektoratets begäran information om samtliga genomförda ändringar i presstödet sedan EU-inträdet. Redan vid första mötet hade man från svensk sida med sig rapporten av Karl Erik Gustafsson, och man informerade om vad det faktiskt betydde för mediemångfalden.

En diskussionspunkt hade genomgående varit frågan om påverkan på samhandeln, vilket gäller storstadstödet. Man hade konstaterat att det ser annorlunda ut i dag än det gjorde i början av 70-talet, när det gäller spridningen av rikstidningar och förekomsten av gratistidningar. Annonsmarknaden, tryckerier, distribution m.m. är numera internationella.

Det hade förekommit fem möten, men det hade också förekommit kontakter via mejl och telefon. Det handlade framför allt om att få fram fler fakta. Redan tidigt stod det klart att det var storstadstödet man ansåg

vara ett problem, just för att det handlade om konkurrensregler och samhandel. Det var ingen hemlighet att storstadsstödet ifrågasatts, och det hade också framgått i svar från Neelie Kroes och andra. Och för att kunna behålla initiativet hade man från svensk sida valt att göra vissa förslag till förändringar. Från svensk sida pekades storstadsstödet inte ut i de inledande diskussionerna med konkurrensdirektoratet, utan man försökte försvara hela presstödet så som det ser ut i dag och enligt riksdagsbeslutet i juni 2006, vilket bl.a. innebar att stödet till storstadstidningarna skulle minskas.

Från början hade man också framfört önskemålet från konkurrensdirektoratet att storstadsstödet skulle avvecklas på betydligt kortare tid – två tre år. Från regeringens sida hade man i stället argumenterat för att om en sådan neddragning skulle göras måste det ske under betydligt längre tid, det vill säga under fem år.

Presstödsfrågorna hade tagit upp mycket tid på Kulturdepartementet, inte minst i de diskussioner som den politiska ledningen haft med tjänstemännen på medieenheten på Kulturdepartementet. Det gällde i synnerhet när det varit fråga om vilka argument som ska föras fram och vilka kontakter som skulle tas inför tjänstemännens resor ned till Bryssel. Från svensk sida hade man alltså i allra högsta grad hållit sig informerad och drivit processen så att det nu finns ett starkt stöd för att bevara presstödet.

När Sverige blev medlem i EU 1995 gjordes ingen prövning av de statliga stöden, eftersom detta skett tidigare. Men det innebär inte att det inte förekommer successiv prövning därefter, vilket också hade skett i flera fall. Notifieringar och förändringar i presstödet som skulle anmälas hade medfört reaktioner. Det konstateras ju också att man kommer att se över stöden även framdeles. Det är alltså ingen nyhet.

Alliansregeringen hade redan innan hon blev kulturminister tagit ställning för att bevara presstödet. Eftersom detta var en fråga där flera av allianspartierna hade olika uppfattningar var det viktigt att man hade en gemensam linje. Det var också den gemensamma linjen som Regeringskansliets tjänstemän försvarat nere i Bryssel. Denna gemensamma linje är anledningen till den rapport som Karl Erik Gustafsson skrev och som använts inte minst för att argumentera för presstödet bevarande.

Kulturministern ansåg att man varit mycket framgångsrik så långt det över huvud taget har varit möjligt. Inte minst den höjning på 10 %, dvs. ungefär 60 miljoner, som den dåvarande riksdagen beslutade om, kommer enligt förslaget att genomföras från årsskiftet. Det innebär att det totala presstödet blir högre under nuvarande regering, i alla fall inledningsvis, än vad det var tidigare.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottets granskning i denna del gäller frågan om den information som kulturministern lämnat till riksdagen varit så bristfällig att kulturministern kan anses ha brutit mot bestämmelser om regeringens informationsskyldighet i 10 kap. riksdagsordningen.

Konstitutionsutskottet har informerats om presstödsfrågan vid åtta tillfällen under perioden november 2006–januari 2008, då redovisningar lämnats om överläggningarna med Generaldirektoratet för konkurrens. Informationen har varit utförlig och frågor från utskottets ledamöter har besvarats. Information har dessutom lämnats i budgetpropositionen för 2008 och i interpellationsdebatt under 2007.

Utskottets granskning ger inte vid handen annat än att den information som lämnats varit korrekt och så fullständig som möjligt.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

2 Handläggningen av vissa regeringsärenden

2.1 Beredningen av omlokaliseringen av Riksantikvarieämbetet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen har handlat i enlighet med 7 kap. 2 § regeringsformen inför omlokaliseringen av Riksantikvarieämbetet under år 2005. Enligt anmälaren lät den förra regeringen och dess kulturminister Leif Pagrotsky inte Jan Bergqvists utredning arbeta på ett sådant sätt som en stor fråga förtjänar och tog inte heller i beaktande den sakkunskap som Riksantikvarieämbetet tillhandahöll.

Anmälaren anför vidare att dåvarande kulturministern Leif Pagrotsky intervjuats i Dagens nyheter den 24 februari 2005 om varför regeringens utredare fått så kort om tid på sig för att utreda konsekvenserna för en så stor myndighet, och då svarat följande.

Det var nödvändigt. Regeringen gav utredaren Jan Bergqvist kort om tid. Det är inte Jan Bergqvist som har slarvat. Det var viktigare att det gick snabbt än att det blev vetenskapligt ordentligt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Kulturdepartementet, *bilaga A2.1.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 23 september 2004 fattade regeringen beslut om proposition 2004/05: 5 Vårt framtida försvar. Den omställning av Försvarsmaktens verksamhet som där redovisades skulle komma att leda till nedläggningar av militär verksamhet i vissa lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner). De mest berörda regionerna var Östersund, Arvidsjaur, Karlstad/Kristinehamn och Gotland. I propositionen aviserade regeringen att en utredare skulle tillsättas med uppdrag att utreda och föreslå ny- och omlokaliseringar av statiga arbetstillfällen. Samma dag beslutade regeringen att uppdra åt förre riksdagsledamoten Jan Bergqvist att överväga och föreslå lämpliga lokaliseringar av statliga arbetstillfällen till LA-regionerna Östersund, Arvidsjaur, Karlstad/Kristinehamn och Gotland. Dessa regioner berördes mest av Försvarsmaktens omställning. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 15 januari 2005. Utredningen antog namnet Lokaliseringsutredningen (N 2004/15).

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att förlänga Jan Bergqvists (Lokaliseringsutredningens) uppdrag. Uppdraget skulle enligt det nya beslutet slutredovisas till Regeringskansliet senast den 1 mars 2005. En delredovisning av överväganden beträffande de statliga myndigheter som omfattades av uppdraget skulle dock lämnas senast den 15 januari 2005.

Den 25 januari 2005 lämnade Lokaliseringsutredningen delrapporten Omlokalisering av statlig verksamhet. När det gäller Riksantikvarieämbetet föreslog utredningen att det skulle utlokaliseras från Stockholm till Gotland. Myndighetens uppdragsverksamhet, som var lokaliserad till flera platser i landet, berördes inte av förslaget. Inte heller berördes den fastighetsförvaltande delen, som var lokaliserad utanför Stockholm. Antalet årsarbeten som berördes var 260.

Den 11 mars 2005 lämnade Lokaliseringsutredningen sin slutrapport, Omlokalisering av statlig verksamhet. I rapporten föreslås huvuddelen av Riksantikvarieämbetet lokaliseras till LA-region Gotland.

Den 2 juni 2005 beslutade regeringen att omlokalisera delar av Riksantikvarieämbetets verksamhet till Gotland. Regeringen uppdrog åt Riksantikvarieämbetet att lokalisera motsvarande 140 årsarbetstillfällen från Stockholm till Gotland. Omlokaliseringen skulle enligt regeringsbeslutet i princip omfatta de delar av verksamheten som avser förmedling och tillgängliggörande, information, registerverksamhet inklusive uppbyggnad och utveckling av informationssystem, olika stödfunktioner, konservering och vård av byggnader och föremål samt ledningen för avdelningen för arkeologiska undersökningar.

Gällande ordning

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs ska tillfälle lämnas för sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Ansvar för beredningen av ett regeringsärende faller enligt regeringsformen på det statsråd som har att föredra ärendet vid regeringssammanträdet eller i övrigt besluta i ärendet. Vem som är föredragande framgår av bestämmelsen i 5 § samma kapitel (se Erik Holmberg m.fl. Grundlagarna, 2 uppl., 2006, s. 302).

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

Att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Remissyttranden från olika organisationer över Grundlagberedningens förslag vittnar också om den vikt man från detta håll tillmäter remissförfarandet, särskilt i lagstift-

ningsärenden. Det är enligt min mening naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF.

I den nämnda grundlagskommentaren (s. 299) erinras om de ovan angivna uttalandena i förarbetena till regeringsformen. Härfter konstateras att ett visst remisstvång föreskrivs i regeringsformen. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter, och de är skyldiga att svara, om de inte endast bereds tillfälle att yttra sig. Organisationer (sammanslutningar) och enskilda ska beredas tillfälle att yttra sig. I kommentaren sägs vidare att vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är erforderligt att organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig avgörs av vederbörande departementschef eller annan föredragande under vanligt konstitutionellt ansvar. Av naturliga skäl söker man enligt kommentaren ofta begränsa remisserna. Regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, såväl styrelseärenden som förvaltningsärenden. I den tidigare nämnda propositionen framhöll vidare departementschefen (s. 288) att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen får alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning 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.

Tidigare granskning

Under riksmötet 2005/06 granskade konstitutionsutskottet beredningen av beslutet att omlokalisera myndigheten Riksutställningar till Gotland (bet. 2005/06:KU20 avsnitt 2.8).

Utskottet konstaterade att till grund för regeringens beslut den 26 maj 2005 att omlokalisera Riksutställningar till Gotland hade legat bl.a. dels Lokaliseringsutredningens delrapport Omlokalisering av statlig verksamhet, dels ett yttrande av Riksutställningar. Riksutställningar hade lämnat sitt yttrande med anledning av att myndigheten informerats om att en omlokalisering av myndigheten till Gotland övervägdes i beredningen av Lokaliseringsutredningens förslag. Innan regeringen fattade beslutet om omlokalisering hade därefter sammanträffanden ägt rum mellan företrädare för det ansvariga departementet och Riksutställningars ledning samt personal och fackliga organisationer vid myndigheten. Vad som framkommit i granskningen kunde därmed enligt utskottets mening inte ligga till grund för annan bedömning än att regeringsformens beredningskrav hade blivit uppfyllt.

Utskottet noterade avslutningsvis att beredningen av ärendet om omlokalisering av Riksställningar till Gotland framstod som anmärkningsvärt forcerad, inte minst med hänsyn till berörda intressenter, men det ankom inte på utskottet att närmare granska vilka omständigheter som föranlett denna beredningsprocess.

Granskningen föranledde inte något ytterligare uttalande av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt

- en redogörelse för tidsaspekterna på Lokaliseringsutredningens uppdrag,
- en redogörelse för vilket underlag som legat till grund för regeringens beslut att omlokalisera Riksantikvarieämbetet till Gotland,
- en redogörelse för i vilken utsträckning och på vilket sätt underlaget för det aktuella regeringsbeslutet har remissbehandlats,
- en redogörelse för i vilken mån ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kompetensförsörjningen inom Riksantikvarieämbetet blivit belysta och varit föremål för överväganden under beredningen inför regeringsbeslutet, och
- de kommentarer i övrigt som innehållet i granskningsanmälan föranleder.

Som svar har den 3 mars 2008 översänts en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.1.2).

Inledningsvis lämnas i promemorian en redogörelse för när uppdraget om lämplig lokalisering av statliga arbetstillfällen till vissa regioner lämnades till Jan Bergqvist samt när Lokaliseringsutredningens delrapport och slutrapport lämnades. Redogörelsen överensstämmer med vad som ovan angetts.

I fråga om underlaget för regeringens omlokaliseringsbeslut hänvisas i promemorian till Lokaliseringsutredningens rapporter, såväl delrapporten som slutrapporten, Riksantikvarieämbetets yttrande den 2 februari 2005 över delrapporten, spontana yttranden från myndigheter och institutioner samt vad som framkommit vid olika möten och andra kontakter med ledningen för Riksantikvarieämbetet och fackliga företrädare. Ett stort antal myndigheter, organisationer och institutioner – bl.a. Stockholms universitet, Kungl. biblioteket, Statens fastighetsverk, Statens kulturråd, Riksarkivet, Statens historiska museer, Kungl. Vitterhetsakademien, Svenska kyrkan, Sveriges länsantikvarier, Svenska arkeologiska samfundet och Sveriges Hembygdsförbund – hade kommit in med spontana yttranden över förslaget att omlokalisera Riksantikvarieämbetets verksamhet till Gotland.

Mot bakgrund av bl.a. Riksantikvarieämbetets yttrande samt de synpunkter som i övrigt kommit in bedömdes enligt promemorian att förslaget i Lokaliseringsutredningens delrapport inte borde genomföras. Förslaget bedömdes inte vara grundat på en tillräckligt djupgående analys av myn-

dighetens verksamhet och arbetsprocesser. En sådan analys gjordes därför i Utbildnings- och kulturdepartementet, vilket ledde till att ett reviderat förslag togs fram. Slutsatsen av analysen var att det var ändamålsenligt att omlokalisera delar av Riksantikvarieämbetets verksamhet till Gotland, medan annan verksamhet även fortsättningsvis skulle vara lokaliserad till Stockholm. Under detta beredningsarbete hölls fortlöpande kontakter mellan Utbildnings- och kulturdepartementet och ledningen för Riksantikvarieämbetet, bl.a. när det gällde avgränsningen av vilka delar som skulle utlokaliseras. Ett flertal möten hölls med bl.a. Riksantikvarieämbetets ledning och fackliga företrädare.

Beredningen ledde fram till att regeringen den 2 juli 2005 beslutade att verksamhet som motsvarar 140 arbetstillfällen skulle omlokaliseras till Gotland, jämfört med de 260 arbetstillfällen som utredningen hade föreslagit.

På frågan om i vilken utsträckning och på vilket sätt underlaget för det aktuella regeringsbeslutet har remissbehandlats svaras i promemorian att Lokaliseringsutredningens delrapport remitterades till berörda myndigheter mellan den 25 januari och den 3 februari 2005 samt att ett flertal instanser, bl.a. Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd och stabsmyndigheter som Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Arbetsgivarverket, svarade på remissen.

Såvitt avser frågan om i vad mån ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kompetensförsörjningen inom Riksantikvarieämbetet blivit belysta och varit föremål för överväganden under beredningen inför regeringsbeslutet hänvisas i promemorian till att såväl Lokaliseringsutredningens delrapport som yttrandet från Riksantikvarieämbetet behandlade frågor om ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kompetensförsörjning. Under beredningen av ärendet i Regeringskansliet beaktades, som framgår av redogörelsen för beslutsunderlaget, bl.a. de nämnda konsekvenserna.

Avslutningsvis noteras i promemorian att beredningskravet ansågs uppfyllt i granskningsärendet om omlokalisering av Riksutställningar, trots att Lokaliseringsutredningen inte föreslagit att den myndigheten skulle omlokaliseras.

Utskottets ställningstagande

Våren 2006 granskade konstitutionsutskottet beredningen av beslutet att omlokalisera myndigheten Riksutställningar till Gotland. I det ärendet, liksom i det nu aktuella, anfördes att bl.a. Lokaliseringsutredningens delrapport, remissyttrandena över denna samt kontakter med den aktuella myndigheten utgjort underlag för regeringens beredning av beslutet att lokalisera myndigheten till Gotland. Utskottet anser att det inte finns anledning att göra något annat ställningstagande nu än vad utskottet gjorde i det omlokaliseringsärendet och vill särskilt understryka vikten av att remisstider bör vara så väl tilltagna att det finns möjlighet för remissinstanser och andra intressenter att överväga förslagen i behörig ordning.

2.2 Beredningen av förslag om En bok för alla AB

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 26 september 2007, *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar regeringens beredning av frågan om statligt avtal med En bok för alla AB. Anmälaren önskar att konstitutionsutskottet granskar huruvida beredningen i det aktuella ärendet uppfyller kraven i 7 kap. 2 § regeringsformen.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Kulturdepartementet utarbetade under sommaren 2007 en promemoria (Ku2007/2493/Kr) med förslag på litteraturområdet samt förslag till ändringar i lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde och i inkomstskattelagen (1999:1229). Promemorian sändes ut på remiss den 18 juli 2007. I remisskrivelsen angavs att yttrandena skulle ha kommit in till Kulturdepartementet senast den 16 augusti 2007.

Den 7 augusti 2007 väcktes i en interpellation (ip. 2006/07:649) frågan om regeringens förslag att inte förlänga statens avtal med En bok för alla AB. Den 16 augusti 2007 lämnade kulturministern svar på interpellationen i kammaren (24 § i prot. 2006/07:132 anf. 89–97).

Den 13 september 2007 överlämnade regeringen sin budgetproposition (prop. 2007/08:1). Med avseende på statens stöd till En bok för alla AB föreslog regeringen att staten inte skulle ingå ett nytt avtal med En bok för alla AB när det nuvarande avtalet mellan parterna löper ut den 31 december 2007.

Under oktober 2007 hölls en allmänpolitisk debatt. Under debattens kulturpolitiska del riktades bl.a. frågor till ansvarigt statsråd med anledning av remissförfarandet när det gäller En bok för alla (jfr prot. 2007/08:11 anf. 291 och 292).

Den 20 november 2007 inkom en skriftlig fråga (2007/08:303) till kulturministern med anledning av bl.a. remissbehandlingen av regeringens förslag om att slopa statens stöd till En bok för alla AB. Frågan besvarades av det ansvariga statsrådet den 28 november 2007 och i svaret angavs bl.a. att regeringens bedömning och förslag i budgetpropositionen för 2008 stod fäst.

Gällande rätt m.m.

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

Vid tillkomsten av regeringsformen uttalades att systemet med att inhämta yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Vidare framhölls att det vore naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen skulle komma till uttryck i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 287). Regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, författnings- och budgetärenden såväl som förvaltningsärenden. Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av förarbetena till grundlagen framgår hur ett remissförfarande bör gå till.

Konstitutionsutskottet har i åtskilliga betänkanden uppmärksammat beredningen av olika regeringsärenden och framhållit utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den politiska beslutsprocessen (se t.ex. bet. KU 1975:12 s. 20, KU 1985/86:25 s. 7 f. och 2003/04:KU10 s. 56). Under riksmötet 1999/2000 genomförde utskottet en granskning avseende olika aspekter av beredningen, bl.a. förekomsten av remissmöten, av lagstiftningsärenden (bet. 1999/2000:KU10 s. 17–49). Utskottet har tidigare granskat beredningskravens uppfyllande och remissväsendets ställning i beredningsprocesser vid ett flertal tillfällen, senast under våren 2006 (jfr bet. 2006/07:KU20).

Statsrådsberedningens anvisningar för remissberedning

I Propositionshandboken (Ds 1997:1 s. 27) fastställs att det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Det framhålls att alla komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del i beredningsförfarandet om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden. Det understryks dock att det endast är i verkliga undantagssituationer som regeringen i stället för remissbehandling eller remissmöten kan ta kontakt med berörda myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa. Som huvudregel bör remisstiden, enligt handbokens riktlinjer (s. 32), inte sättas kortare än tre månader.

Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras (s. 119 f.). Det normala berednings- och remissförfarandet kan i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöten m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propo-

sitionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Detta får dock, enligt riktlinjerna, förekomma endast i undantagsfall. Justitiedepartementets granskningsenhet bör rådfrågas vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas.

Urval av remissinstanser

Statsrådsberedningens propositionshandbok (Ds 1997:1) anger vidare att arbetet med remisslistan görs på sakenheten eller sekretariatet som handlägger ärendet. Förslag till remisslista och sakliga problem vid remissen diskuteras i första hand med den egna huvudmannen. Vem som fattar det formella beslutet om remiss varierar; i vissa departement är beslutet delegerat till huvudmannen, och i andra fall fastställs listan av en chefstjänsteman. Många gånger krävs ett godkännande från statssekreteraren (s. 29).

Riksdagens kulturpolitiska mål

Riksdagen har beslutat (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129) om följande mål för kulturpolitiken: (1) att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den, (2) att verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande, (3) att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialiseringens negativa verkningar, (4) att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället, (5) att bevara och bruka kulturarvet, (6) att främja bildningssträvanden, (7) att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

Regeringens beredning av statligt avtal med En bok för alla AB

I regeringens budgetproposition (2007/08:1, utg.omr. 17, s. 64–65) anfördes med avseende på beredningen av frågan om ett nytt avtal med En bok för alla AB inför budgetpropositionen att en promemoria hade utarbetats inom Kulturdepartementet med förslag om ett nytt statligt stöd till internationellt utbyte och samarbete på litteraturområdet. I promemorian föreslogs bl.a. att staten inte skulle ingå ett nytt avtal med En bok för alla AB när det nuvarande avtalet mellan parterna löper ut den 31 december 2007. Promemorian och förslaget remissbehandlades. I budgetpropositionens sammanställning av remissinstansernas svar framgår att kritik riktades mot regeringens förslag om att staten inte skulle ingå ett nytt avtal med En bok för alla AB. Regeringen angav som skäl för sitt förslag bokmarknadens positiva utveckling och den förstärkning av läsfrämjande insatser som föreslås i årets budgetproposition.

Kulturdepartementets remissbehandlade promemoria angav följande bedömning med avseende på statens stöd till en bok för alla AB:

Sedan 1976 lämnar staten ett årligt stöd till En bok för alla AB för utgivning och spridning av kvalitetslitteratur till lågpris. År 1980 utökades utgivningen med en serie för barn och ungdomar. Totalt omfattar utgivningen i dag ca 50 titlar om året, varav ca 30 är barn- och ungdomsböcker.

När En bok för alla startade fanns endast en mycket begränsad utgivning av kvalitetslitteratur till lågt pris. Introduktionen av En bok för alla sammanföll med en period i bokbranschen som präglades av att utgivningen av kvalitetspocketböcker nästan helt hade upphört till följd av överproduktion. Genom En bok för alla kunde kvalitetslitteraturen spridas på andra vägar än genom bokhandeln och nya läsare nås genom folkrörelserna och på arbetsplatser. Sedan dess har dock ett flertal andra förlag byggt upp en omfattande utgivning av pocketböcker.

Under senare år har pocketutgivningen expanderat ytterligare. Enligt statistik från Svenska Förläggareföreningen uppgick antalet nya titlar i pocket 2006 till 625, jämfört med 314 år 1998. Den totala försäljningen av pocketböcker (bland Svenska Förläggareföreningens medlemmar) uppgick år 2004 till ca 237 miljoner kronor, jämfört med ca 76 miljoner kronor år 1998.

Också tillgängligheten till böcker har ökat. Böcker säljs förutom i den traditionella bokhandeln och genom bokklubbar även i varuhus, kiosker, livsmedelsbutiker, pocketshopar, stormarknader m.m. Inte minst har handeln via Internet blivit allt viktigare. Nätbokhandeln har kontinuerligt ökat sin andel av den totala försäljningen och utgör i dag ca 15 procent.

Mot bakgrund av den positiva utvecklingen på bokmarknaden har en statligt finansierad utgivning av barn-, ungdoms- och vuxenlitteratur till lågpris inte längre samma giltighet. Det finns i dag ett brett utbud av kvalitetslitteratur för barn, ungdomar och vuxna på marknaden, och den sänkta bokmomsen har inneburit att böckerna dessutom kan säljas till lägre priser än tidigare. Statens stöd till En bok för alla AB bör följaktligen upphöra fr.o.m. 2008, i samband med att det nuvarande avtalet mellan staten och bolaget löper ut den 31 december 2007.

Det är samtidigt av största vikt att öka insatserna för att främja läsning och intresset för litteratur, i synnerhet bland barn och unga. Genom Statens kulturråd fördelas stöd till folk- och skolbibliotekens inköp av främst barn- och ungdomslitteratur och till läsfrämjande insatser. Stödet till läsfrämjande insatser tar till vara olika aktörers initiativ och utveckling av nya samarbetsformer. De projekt som får stöd ska bl.a. levandegöra litteraturen och locka till läsning samt gärna ta nya medieformer i anspråk. I syfte att bl.a. stödja utvecklingen av nya metoder för att stimulera intresset för litteratur och läsning bör det statliga stödet till läsfrämjande insatser förstärkas fr.o.m. 2008. Kommuner, förskolor, skolor, bibliotek, organisationer m.fl. ges därmed ökade möjligheter att ta initiativ till läsfrämjande aktiviteter för främst barn och unga.

En bok för alla AB har för närvarande det administrativa ansvaret för Bokjuryn, ett läsfrämjande projekt som riktar sig till barn och ungdomar. Det är viktigt att verksamheten med Bokjuryn kan fortsätta i oförminskad omfattning. Medel för administrativa kostnader för Bokjuryn bör därför avsättas inom ramen för stödet till läsfrämjande insatser, som disponeras av Statens kulturråd.

En utvecklad strategi för att främja läsandet kommer även att ingå i en samlad översyn av de litteraturpolitiska insatserna. (Ku2007/2493/Kr s. 7 ff.)

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse den 5 december 2007, som sänts till Regeringskansliet, begärt svar på följande frågor.

- I vilken utsträckning har Kulturdepartementets konsekvensanalyser inom ramen för beredningen av statens stöd till En bok för alla AB beaktat de av riksdagen fastställda kulturpolitiska målen?
- Tog man inom ramen för Kulturdepartementets beredning hänsyn till att remisstidens fyra veckor var förlagd till en period av året med hög semesterfrånvaro? Om så var fallet, vilka åtgärder vidtogs och om så inte var fallet, varför tog man inte hänsyn till detta förhållande?
- Rådfrågades Justitiedepartementets granskningsenhet av Kulturdepartementet i fråga om remisstiden? Om så skedde, vilka synpunkter lämnade granskningsenheten? Om så inte skedde, varför rådfrågades inte granskningsenheten?
- Genom vilket tillvägagångssätt och med vilka kriterier fastställdes remissinstanserna i det aktuella ärendet? Vem/vilka fattade beslutet om remisslistan?

Som svar har den 15 januari 2008 översänts en inom Kulturdepartementet upprättade promemoria (*bilaga A2.2.2*).

Konsekvensanalyser och beredningen

I promemorian anges att de av riksdagen fastställda kulturpolitiska målen har utgjort en grund vid beredningen av statens stöd till En bok för alla AB. Av den remissbehandlade promemorian (Ku2007/2493/Kr) framgår att de statliga insatserna på området bl.a. syftar till att stimulera en bred utgivning av kvalitetslitteratur, öka tillgången till och intresset för litteratur i hela landet samt medverka till att barn och ungdomar har tillgång till litteraturen. I svarspromemorian anføres bl.a. att andra insatser med målet att öka allas möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt eget skapande har presenterats av regeringen, såsom utgivningsstöd, läsfrämjande insatser, stöd till bibliotek och inköp av barn- och ungdomslitteratur m.m. I den remissbehandlade promemorian understryks vikten av fortsatta läsfrämjande insatser från statens sida.

Remissbehandlingen

I svarspromemorian anför regeringen att Kulturdepartementet vid ett möte den 20 juni 2007 informerade företrädare för En bok för alla AB om att utgångspunkten för departementets budgetberedning var att inget nytt avtal skulle träffas från statens sida när det befintliga avtalet löpte ut vid årsskiftet 2007/08. Kulturdepartementet redovisade även att ett förslag med den innebörden skulle remitteras under sommaren. Enligt svarspromemorian redovisade dagstidningarna vad företrädarna för En bok för alla

AB fått reda på under mötet. Kulturdepartementet bedömer således att det redan kort efter den 20 juni var allmänt bekant att ett förslag med denna inriktning bereddes i departementet.

Såvitt avser remissbehandlingsens tidsperiod anføres i svarspromemorian att det fanns en klar medvetenhet om att remitteringen skedde under en tid med hög semesterfrånvaro, men att man bedömde att fyra veckor var en tillräcklig remisstid för ett ärende av så relativt okomplicerat slag. Kulturdepartementet noterar att samtliga remissinstanser utom Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet yttrat sig.

Såvitt avser Propositionshandbokens bestämmelse om rådfrågning av Justitiedepartementets granskningsenhet noteras i svarspromemorian att bestämmelsen i första hand avser frågan om remittering alls behövs, och att granskningsenheten sällan rådfrågas innan remisstidens längd ska bestämmas. Kulturdepartementet bedömde att fyra veckors remisstid, även om remitteringen skedde under sommaren, innebar att beredningskravet var väl uppfyllt och att anledning att rådfråga granskningsenheten därför saknades.

I svarspromemorian anges även dels att urvalet av remissinstanser gjordes av den ansvariga enheten i departementet, dels att remisslistan och den remissbehandlade promemorian stämdes av med den politiska ledningen i Kulturdepartementet och sambereddes därefter med Statsrådsberedningen samt Utrikes-, Finans- och Utbildningsdepartementen. Beslutet om remissen fattades av tjänstgörande expeditors- och rättschefen, i enlighet med departementets arbetsordning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet betonar utrednings- och remissförfarandets viktiga ställning i den svenska politiska beslutsprocessen. Beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen innebär att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling i regeringsärenden.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

3 Regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 F.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks ansvar för Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 9 mars 2007, *bilaga A3.1.1*, begär anmälaren att utskottet granskar f.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks agerande angående utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning. Anmälaren fäster särskild vikt vid brister i Integrationsverkets efterlevnad av en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria med två bilagor upprättad inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet, *bilaga A3.1.2*, samt ytterligare en promemoria upprättad inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet, *bilaga A3.1.3*. Utskottet har även tagit del av en av Integrationsverkets rapporter från år 2007. Det sistnämnda dokumentet bifogas inte som bilaga i detta granskningsbetänkande med hänsyn till dokumentets omfång.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Riksrevisionen pekade i sin granskningsrapport RiR 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare, publicerad den 19 juni 2006, ut brister och missförhållanden gällande statens handläggning av insatser för nyanlända flyktingar och invandrare. Rapporten behandlar bl.a. missförhållanden med avseende på Integrationsverkets efterlevnad av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m. (ersättningsförordningen).

Granskningsrapportens kritiska bedömning delades av Riksrevisionens styrelse i framställning 2006/07:RRS13 till riksdagen som lämnades in den 8 november 2006. Styrelsen föreslog att regeringen ska dels förtydliga uppdragen till berörda myndigheter så att man klargör ansvarsfördelning, villkor för samverkan och målgrupper för myndigheternas insatser rörande nyanlända invandrare, dels se över nuvarande reglering av ersättningen till kommunerna för flyktningmottagande och därvid tydligare klargöra sta-

tens respektive kommunernas åligganden, och dels återkomma till riksdagen med en preciserad beskrivning av på vilket sätt det statliga åtagandet rörande introduktionen av nyanlända har förändrats.

Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte styrelsens framställning. Tre motivreservationer (s, v och mp) fogades till betänkandet. Riksdagen beslutade den 22 februari 2007 att bifalla utskottets förslag till riksdagsbeslut (bet. 2006/07:AU6, rskr. 2006/07:99).

Integrationsverket avvecklades den 1 juli 2007 (se prop. 2006/07:1 utg.omr. 13, bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87). Vissa myndighetsuppgifter överfördes till andra myndigheter. Migrationsverket fick bl.a. ta över ansvaret för att, vid behov, besluta om att betala ut ersättningar. Andra myndigheter som erhållit myndighetsuppgifter från Integrationsverket är bl.a. länsstyrelserna, Ungdomsstyrelsen och Statistiska centralbyrån (se prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:222).

Gällande rätt m.m.

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

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

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

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

ningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

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

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

Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktigmottagande m.m.

Bestämmelserna i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktigmottagande m.m. (ersättningsförordningen) anger bl.a. krav som kommuner behöver uppfylla för att få del av ersättningsens olika poster. *Grundersättning* har, enligt villkoren i 9 § ersättningsförordningen, de kommuner som träffar överenskommelse om mottagande av nyanlända. *Schablonersättning* följer av villkoren i 10–13 §§ och utgörs av ett fast belopp för varje nyanländ som folkbokförts i en kommun och som genomför ett introduktionsprogram i enlighet med en skriftlig introduktionsplan. Introduktionsplanen upprättas av kommunen i samråd med individen. Schablonersättningen betalas ut i etapper under två år och ska täcka kommunens kostnader för försörjningsstöd och verksamhet under introduktionsperioden. *Ersättning för särskilda kostnader, sjukvårdskostnader samt betyddande extraordinära kostnader* följer av 16–21, 26 samt 34–38 §§ och utgör kompensation till kommuner för insatser som är extra kostnadskrävande.

Enligt 39 § ersättningsförordningen är kommuner och landsting skyldiga att lämna Migrationsverket uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning.

Enligt 41 § gäller bl.a. att ersättning som en kommun eller ett landsting mottagit enligt ersättningsförordningen får krävas åter helt eller delvis om den utbetalats till följd av att kommunen eller landstinget lämnat oriktiga

eller ofullständiga uppgifter. Sedan den 1 juli 2007 stadgar även bestämmelsen att schablonersättning som en kommun mottagit för en person enligt 10–13 §§ får krävas åter om någon skriftlig introduktionsplan i enlighet med 11 § inte fastställts inom tre månader från det att personen togs emot i kommunen.

Enligt 42 § gäller bl.a. att Migrationsverket får meddela föreskrifter om verkställighet av ersättningsförordningen. Innan sådana föreskrifter beslutas ska samråd ske med bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting och, vad gäller 26 §, med länsstyrelserna. Vad avser formuleringen i bl.a. 39 och 42 §§ gäller att det som nu gäller Migrationsverket gällde för Integrationsverket fram till den 1 juli 2007.

Schablonersättningar enligt ersättningsförordningen

Med avseende på schablonersättningar till kommuner anger bestämmelserna i ersättningsförordningen följande regler. Enligt nuvarande 10 § gäller att schablonbelopp ska vara 111 400 kr för personer under 16 år, 181 400 kr för personer som fyllt 16 år men inte 65 år och 67 000 kr för personer som fyllt 65 år (SFS 2007:1209). Totalt 224 kommuner erhöll schablonersättning under år 2005 enligt Riksrevisionens rapport (RiR 2006:19 s. 19).

Enligt 11 § gäller bl.a. att kommuners rätt till schablonersättning, i enlighet med 12–13 §§ ersättningsförordningen, är villkorad till genomförandet av ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med utlänningen. Bestämmelsen stipulerar att introduktionsprogrammet för personer som fyllt 16 år ska innehålla dels svenskundervisning för invandrare enligt skollagen (1985:100), dels praktik i den utsträckning som är möjlig, dels orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Av 12 § ersättningsförordningen följer att den kommun som först tar emot en utlänning som omfattas av 3 § har rätt till 20 % av ett schablonbelopp. Beloppet ska betalas ut månaden efter det att utlänningen har tagits emot i kommunen. Tidpunkten för mottagandet ska anses vara den dag utlänningen togs emot från en förläggning eller då utlänningen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet folkbokfördes i kommunen. Från mottagandet och under två år (24 kalendermånader) efter utgången av den månad då mottagandet ägde rum ska schablonersättning betalas ut för perioder som omfattar tre kalendermånader (bidragsperiod). Utbetalning med 10 % av ett schablonbelopp ska göras månaden efter utgången av varje bidragsperiod. Rätt till utbetalning har den kommun där utlänningen är folkbokförd vid utgången av perioden.

Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2006:19)

Riksrevisionens rapport gjorde två kritiska observationer med avseende på Integrationsverkets verksamhet, dels att Integrationsverket inte kontrollerat förekomsten av introduktionsplaner, vilket andra tidigare granskningar av Integrationsverket påvisat, bl.a. Riksrevisionsverket i en revisionspromemoria (dnr 30-2002-0528), dels att Integrationsverket inte utnyttjade sitt, av ersättningsförordningen givna, mandat att ställa krav på introduktionsplaner hos kommuner som erhöll ersättningar.

Riksrevisionens rapport noterar att förordningstexten om rätten till ersättning, utbetalning och återkrav av utbetald ersättning är otydlig. Enligt rapporten sägs inget om när villkoret i 11 § ersättningsförordningen om introduktionsprogrammet ska anses vara uppfyllt (RiR 2006:19 s. 32). Schablonersättning betalas enligt 12 § ersättningsförordningen ut en månad efter utlännings ankomst till kommunen, vilket kan tolkas som att ersättning kan betalas ut trots att en introduktionsplan ännu inte har fastställts. I granskningsrapporten hävdas att förordningen brister i tydlighet med avseende på fastställande av den tidpunkt vid vilken ett återkrav kan ske.

Riksrevisionens granskningsrapport pekar på att Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning görs utan koppling till förekomsten av introduktionsplaner och att verket saknar rutiner för systematisk kontroll av introduktionsplaner. Integrationsverket har vid endast två tillfällen, 1999 och 2005, tagit stickprov på introduktionsplaner. I några fall har Integrationsverket återkrävt ersättning från kommuner. Integrationsverkets återkrav av schablonersättning var 3,5 miljoner kronor för år 2005. Enligt Riksrevisionens rapport gäller att de flesta kommuner har introduktionsplaner, men i 16 av 95 kommuner saknar en del individer planer, och i ytterligare 4 kommuner saknas planer helt. Enligt en uppskattning i Riksrevisionens rapport betyder detta att 65–80 miljoner kronor skulle ha utbetalats i strid med ersättningsförordningen för t.ex. budgetåret 2004 (s. 33).

Enligt Riksrevisionens rapport gäller att krav på vad en introduktionsplan ska innehålla framgår av 11 § ersättningsförordningen. Riksrevisionen menar även att Integrationsverket kan formulera innehållsmässiga krav på planerna som en förutsättning för prövning av rätt till schablonersättning. Enligt 42 § ersättningsförordningen har verket möjlighet att utfärda verkställighetsföreskrifter. Riksrevisionens rapport hänvisar bl.a. till riksdagens principbeslut där man i socialförsäkringsutskottet bl.a. noterade att regeringen vad gäller vissa delar av ersättningssystemet bör kunna delegera till ansvarig myndighet att utfärda närmare föreskrifter om ansökningsförfarande och utbetalningsregler (se prop. 1989/90:105, bet. 1989/90:SfU21 s. 17 f., rskr. 1989/90:281).

Riksrevisionens rapport hävdar att Integrationsverket kan meddela föreskrifter dels av rent administrativ karaktär, dels sådana som i materiellt hänseende ”fyller ut” förordningen, med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 13 § regeringsformen, vilket skulle skapa reella krav på introduktionsplaners innehåll och kvalitet. Riksrevisionen anför vidare i sin rapport att

Integrationsverket kan meddela administrativa föreskrifter med villkor som möjliggör en effektiv återkravshantering, t.ex. vid vilken tidpunkt efter utbetalning av ersättning som introduktionsplanen ska vara fastställd och lämnad till verket.

I rapporten lämnade Riksrevisionen bl.a. följande rekommendationer till regeringen: att regeringen borde både förtydliga uppdragen till myndigheterna så att man klargör ansvarsfördelning, villkor för samverkan och målgrupper för myndigheternas insatser samt se över nuvarande reglering av ersättningen till kommunerna för flyktningmottagande och därmed klargöra statens respektive kommunens åligganden. Riksrevisionen rekommenderade bl.a. Integrationsverket att utifrån gällande ersättningsförordning kontrollera kommuners rätt till statlig ersättning samt upprätta innehållsmässiga krav på introduktionsplaner (RiR 2006:19 s. 60–61).

Riksrevisionens styrelses framställning (2006/07:RRS13)

Med anledning av Riksrevisionens aktuella rapport lämnade Riksrevisionens styrelse en framställning (framst. 2006/07:RRS13 Riksrevisionens styrelses framställning angående statliga insatser för nyanlända invandrare) till riksdagen som angav bl.a. att Integrationsverket agerat i strid med förordningen. Av granskningen framgick att regeringen hade varit medveten om verkets tillämpning av ersättningsförordningen men inte hade agerat eller tagit ställning till myndighetens sätt att tolka och tillämpa denna förordning (framst. 2006/07:RRS13 s. 13). Riksrevisionens styrelse ansåg att regeringen borde se över den dåvarande regleringen av ersättningen till kommunerna för flyktningmottagande och därvid tydligare klargöra statens respektive kommunens åligganden. Slutligen noterade styrelsen även att regeringen i budgetpropositionen (prop. 2006/07:1) hade kommenterat Riksrevisionens granskning av statliga insatser för nyanlända. Härav framgick att regeringen avsåg att överväga Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt vid behov återkomma till riksdagen om lämpliga åtgärder på området. Styrelsen betonade betydelsen av att regeringen återkommer till riksdagen med en preciserad beskrivning av det statliga åtagandet på området.

Riksrevisionens styrelses framställning bifölls av riksdagen (bet. 2006/07:AU6, rskr. 2006/07:99–100) den 22 februari 2007.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning

I samband med inrättandet av myndigheten Riksrevisionen under riksdagen den 1 juli 2003 har det i 47 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten införts ett krav på regeringen att årligen för riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Även om regeringen i sin proposition anförde att frågan om, när och hur redovisningen ska lämnas inte låter sig författningsregleras (prop. 2001/02:190

s. 139) uttalade finansutskottet att redovisningen bör ge en både samlad och fyllig bild av regeringens åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser (bet. 2002/03:FiU20 s. 117).

Med avseende på Riksrevisionens aktuella granskningsrapport angavs i regeringens budgetproposition (prop. 2006/07:1 Finansplan m.m. avsnitt 9.3.2 s. 265) bl.a. följande: Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av berörda myndigheter har brister, exempelvis har regeringen i flera avseenden inte tydliggjort ansvarsfördelning och villkor för samverkan mellan myndigheter. När det gäller Integrationsverket anför Riksrevisionen att myndigheten agerar i strid med författning eftersom myndigheten ersätter kommuner utan att kontrollera att kommunen uppfyller de krav som ställs i förordning. I regeringens proposition 2006/07:1 (utg.omr. 8 avsnitt 3.5 s. 27) angavs vidare att regeringen, med anledning av den aktuella rapporten från Riksrevisionen, skulle överväga Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen hade för avsikt att därefter återkomma till riksdagen om lämpliga åtgärder inom det aktuella området (bet. 2006/07:KU10 s. 316). I regeringens budgetproposition för 2008 (prop. 2007/08:1 Finansplan m.m. avsnitt 9.3.1 s. 231) angavs att rapporten (RiR 2006:19) är slutbehandlad.

Den 3 april 2007 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktningmottagandet samt andra insatser som sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktningar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (dir. 2007:52 Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktningar m.fl.). Utredaren ska bl.a. överväga och lämna förslag i frågor om dels lämplig ansvarsfördelning mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer för flyktningmottagande samt andra insatser för nyanlända, dels förändringar av den statliga ersättningen för flyktningmottagande och hur ersättningen ska regleras. Utredaren ska särskilt beakta Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2006:19) och riksdagens tillkännagivande (bet. 2006/07:AU6, rskr. 99–100). Uppdraget ska redovisas senast den 2 juni 2008.

Regeringens regleringsbrev till Integrationsverket 2000–2007

En genomgång av regeringens samtliga regleringsbrev till Integrationsverket (Ku1999/3656/IM, Ku2000/3958/IM, N2001/11560/IM, Ju2003/10006/IM, Ju2004/11222/IM, Ju2005/10224/IM, Ju2006/10244/IM och IJ2007/2470/IM) för budgetåren 2000–2007 visar små förändringar av verksamhetsmål och verksamhetskrav särskilt vad avser återrapporteringskraven. Med avseende på verksamhetsgrenen *Nyanlända invandrare* (2000–2003) *Nyanlända invandrades etablering* (2004) och sedermera *Nyanländas etablering* (2005–2007) anges i regleringsbreven att verksamhetsmålet var att bl.a. verka för att förutsättningarna för alla nyanlända invandrades möjligheter till försörjning och delaktighet i samhällslivet förbättras (2000–

2002) eller varianter därav såsom att den nyanlända invandraren under sin första tid i Sverige ska ges goda möjligheter till egen försörjning och delaktighet i samhällslivet (2003–2006). Undantaget är 2007 års regleringsbrev som, med avseende på verksamhetsgren *Nyanländas etablering* anger att verksamhetsmålet är att Integrationsverket senast två veckor efter att en begäran om en introduktionsplats inkommit från Migrationsverket ska anvisa en plats i en kommun som kan erbjuda en bra introduktion.

Inga av regleringsbreven innehåller några uppdrag eller krav på återrapportering till Integrationsverket med avseende på verkets tillämpning av 10–13 §§ ersättningsförordningen.

I regleringsbreven för 2001 och 2002 anges bl.a. att Integrationsverket ska redovisa hur många kommuner som verket träffat överenskommelser med om att ta emot flyktingar samt vilka kriterier som legat till grund för valet av kommuner.

I regleringsbrevet för 2003 anges bl.a. att Integrationsverket ska lämna in till regeringen en uppföljning av kommunernas introduktionsverksamhet för flyktingar och andra invandrare som belyser introduktionens resultat och effekter i förhållande till målet. Av regleringsbrevet framgår även att Integrationsverket till regeringen ska lämna en uppföljning av kommunernas kostnadsutveckling för socialbidrag och introduktionsersättning för flyktingar mottagna år 1999. Vidare stadgar regleringsbrevet att Integrationsverket bl.a. ska återrapportera dels i vilka kommuner nyanlända flyktingar påbörjat sin introduktion, dels hur många som bosatt sig i respektive kommun och i vilken utsträckning Integrationsverket medverkat vid bosättningen och dels den genomsnittliga väntetiden från det att begäran om introduktionsplats inkommit till Integrationsverket till dess att introduktionsplats anvisas i en kommun och till dess att mottagning sker i kommunen.

I regleringsbrevet för 2004 anges bl.a. att Integrationsverket ska återrapportera den genomsnittliga väntetiden från det att begäran om introduktionsplats inkommit till Integrationsverket till dess att introduktionsplats anvisas i en kommun och till dess att mottagning sker i kommunen.

I regleringsbrevet för 2005 anges bl.a. att Integrationsverket ska återrapportera den genomsnittliga väntetiden från det att begäran om introduktionsplats inkommit till Integrationsverket till dess att introduktionsplats anvisas i en kommun och till dess att mottagning sker i kommunen.

Regleringsbrevet för 2006 innehåller ett nytt uppdrag (se Ju2006/10244/IM s. 7) med avseende på ett samlat system för uppföljning och analyser av integrationspolitikens resultat. Detta innebär att Integrationsverket ska ansvara för att en samlad övergripande analys genomförs av integrationspolitikens utveckling och resultat. Analysen ska bl.a. bygga på sektorsmyndigheternas analyser och redovisning av indikatorer. Rapporten ska enligt 2006 års regleringsbrev lämnas till Justitiedepartementet senast den 30 juni 2007. I övrigt anger regleringsbrevet för 2006 års budget att Integrationsverket även fortsättningsvis ska redogöra för dels den genomsnittliga

väntetiden från det att begäran om introduktionsplats inkommit till Integrationsverket till dess att introduktionsplats anvisas i en kommun och till dess att mottagning sker i kommunen, dels en uppföljning av i vilken grad som den statliga ersättningen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktigmottagande m.m. täcker kommunernas genomsnittliga kostnader för försörjningsstöd för flyktingar mottagna 2002–2003.

Regleringsbrevet för 2007 stadgar även att Integrationsverket bl.a. ska redovisa utgiftsprognoser för samtliga anslag och anslagsposter som verket disponerar för åren 2007–2009. För anslaget 10:3 *Kommunersättningar vid flyktigmottagande* ska dessutom det ackumulerade utfallet redovisas för år 2007, och prognosen ska, före redovisningen, vara avstämd med Migrationsverket. I anslutning till redovisningen av prognoser ska verket också redovisa utvecklingen av arbetet med överenskommelser med kommuner om introduktionsplatser samt bosättningen i kommunerna och ange eventuella hinder.

Anslag för schablonersättning i Integrationsverkets regleringsbrev 2000–2007

För samtliga regleringsbrev under perioden från 2000 till 2007 gäller att regeringen anslår ett visst ramanslag till anslagspost 2 *Schablonersättning* att disponeras av Integrationsverket inom ramen för ramanslaget 10:3 *Kommunersättningar vid flyktigmottagande*. Villkoren för utbetalning av schablonersättning följer av 10–13 §§ förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktigmottagande m.m.

Den 1 juli 2007 avvecklades Integrationsverket. För verksamhetsåret 2007 finns därför särskilda anvisningar i Integrationsverkets regleringsbrev (se IJ2007/2470/IM). Enligt regleringsbrevet anslår regeringen medel till Migrationsverket för andra delen av verksamhetsåret 2007.

Regeringens instruktion för Integrationsverket 1998–2007

Den 29 april 1998 utfärdade regeringen förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket som angav att verket enligt 2 § förordningen bl.a. särskilt ska följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen. Verket ska även besluta om viss statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktigmottagande och sjukvårdskostnader. Den 7 juni 2007 utfärdade regeringen förordningen (2007:503) om upphävande av förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket vid utgången av juni 2007.

Den 7 juni 2007 utfärdade regeringen förordningen (2007:526) om ändring av förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket, med ikraftträdande den 1 juli 2007, som bl.a. stipulerar att verket ska besluta om statlig ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktigmottagande m.m.

Utredningar av integrationspolitiken 2000–2006

En åtgärd som regeringen vidtog under 2001 var att tillsätta en utredning för att se över introduktionen av nyanlända invandrare i syfte att förbättra den. Utredningen om mottagande av och introduktion för flyktingar tillsattes i november 2001 och överlämnade i september 2003 sitt betänkande *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75). Utredaren skulle (dir. 2001:87) bl.a. överväga introduktionsplanens roll och betydelse för utbetalandet av den statliga ersättningen samt om det bör finnas möjlighet att i vissa situationer återkräva utbetalad ersättning (SOU 2003:75 s. 373).

Sommaren 2002 genomförde Riksrevisionsverket (RRV) en granskning av det kommunala flyktingmottagandet och publicerade en rapport, *Att etablera sig i Sverige* (RRV 2002:15). RRV:s tolkning av rapportens resultat var att det fanns anledning att misstänka att de individuella introduktionsplanerna mest blivit ett alibi för kommunerna för att få rätt till schablonersättning (jfr SOU 2003:75 s. 123).

Invandrarverket försökte, enligt utredningen, under mitten av 1990-talet återkräva utbetalad schablonersättning för kommunmottagna som aldrig fått någon introduktionsplan upprättad. Kravet prövades av regeringen, som konstaterade att ersättningsförordningen då inte gav Invandrarverket någon rätt att återkräva pengarna (s. 278).

Under 2005 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté (Kommittén om översyn av integrationspolitiken, Ju 2005:09) för att genomföra en översyn av integrationspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet. Kommittédirektiven (dir. 2005:94) angav bl.a. att kommittén skulle föreslå hur de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande på nationell och regional nivå kan bli tydligare och samordnas bättre samt analysera Integrationsverkets roll och uppgift i sammanhanget. Kommittén skulle enligt de ursprungliga direktiven ha slutredovisat uppdraget senast den 1 juni 2007. Integrationspolitiska kommittén avslutades genom regeringsbeslut den 2 november 2006 (dnr Ju2006/9042/IM).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse den 5 december 2007, som sänts till Regeringskansliet, bl.a. begärt svar på följande frågor.

- Vilken information fick Regeringskansliet eller ansvariga statsråd från den 16 oktober 2000 t.o.m. den 6 oktober 2006 (hädanefter benämnd som ”perioden 2000–2006”) vad gäller Integrationsverkets tillämpning av 10–13 §§ ersättningsförordningen? Vilken information efterfrågades av dem under samma period?
- Vilka åtgärder vidtog regeringen i fråga om Integrationsverkets tillämpning av 10–13 §§ ersättningsförordningen under perioden 2000–2006?

Som svar har den 14 januari 2008 översänts en inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet upprättad promemoria med två bilagor (*bilaga A3.1.2*). Vidare bifogades i Regeringskansliets svarsskrivelse det särskilda dokumentet (Integrationsverkets rapport 2007:05) som utskottet hade begärt. I svarspromemorian av den 14 januari 2008 från Integrations- och jämställdhetsdepartementet anföras bl.a. följande:

När Riksrevisionens rapport faktagranskades av Regeringskansliet framfördes synpunkter på hur Riksrevisionen tolkat vissa bestämmelser i ersättningsförordningen. Vidare konstaterades att de stickprovskontroller som gjorts visat på en hög andel introduktionsplaner. Det påpekades även att ett inkrävande av introduktionsplan för varje person skulle leda till en betydande ökning av administrationen och därmed att andra angelägna arbetsuppgifter skulle behöva prioriteras bort (s. 9).

Med anledning av det ovan anförda önskar utskottet att få svar på ytterligare frågor. Utskottet har genom en skrivelse den 13 mars 2008, som sänts till Regeringskansliet, begärt svar på följande frågor:

- Till vem och på vilket sätt lämnades Regeringskansliets synpunkter? Vilken karaktär hade dessa synpunkter? Föreslogs det t.ex. ändringar i Riksrevisionens granskningsrapport, och i så fall vilka?
- Reagerade Riksrevisionen på Regeringskansliets synpunkter? I så fall önskar utskottet få del av reaktionen.

I det fall Regeringskansliets synpunkter eller svaren från Riksrevisionen lämnades skriftligt önskar utskottet få tillgång till skriftväxlingen. Med synpunkter i utskottets nu framförda frågor avses såväl synpunkter och konstateranden som påpekanden som Regeringskansliet lämnat till Riksrevisionen.

Som svar har den 1 april 2008 översänts en inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet den 31 mars 2008 upprättad promemoria med en bilaga (*bilaga A3.1.3*).

Integrationsverkets återrapporter 2000–2006

I Regeringskansliets promemoria av den 14 januari 2008 anges en utförlig beskrivning i kronologisk ordning av regeringens huvudsakliga åtgärder i regleringsbrev och i annan form för den aktuella perioden samt den information och återrapportering som lämnades av Integrationsverket och som kan ha haft betydelse för statsrådets och Regeringskansliets bedömningar. Utöver de rapporter och regleringsbrev som nämns i reciten ovan nämns i promemorian bl.a. att det i Integrationsverkets rapport från februari 2004 (INT-23-03-740) framgick att 96 respektive 97 % av männen respektive kvinnorna som ingått i studien fick en individuell introduktionsplan, vilket var en ökning med 3 % jämfört med en tidigare undersökning. Vidare anges i promemorian att ytterligare en rapport från Integrationsverket (2005:01) från februari 2005 fastställer andelen av männen respektive kvinnorna som erhållit en individuell introduktionsplan till 94 respektive 92 %.

Integrationsverkets rapport (2007:05)

I sin rapport från juni 2007 rapporterar Integrationsverket i enlighet med regeringens uppdrag i sitt regleringsbrev (Ju2006/10244/IM) bl.a. om integrationspolitikens resultat med avseende på introduktionen av nyanlända. I rapporten (2007:05) anges att mätningen av indikatorer tillsammans med Integrationsverkets studier visar att det är tydligt att många nyanlända i dag står utanför annan introduktion än svenskundervisning. Vidare anges i rapporten att oaktat Integrationsverkets rekommendationer till kommunerna om att genomföra introduktion på heltid, visar Integrationsverkets tidigare studier att många nyanlända deltog i insatser som pågick 20 timmar eller färre per vecka (s. 204).

Vidare anges i rapporten bl.a. att det enda styrmedel som Integrationsverket förfogat över har varit utbetalningen av de statliga schablonersättningarna till kommunerna. Rapporten noterar Riksrevisionens kritik av verket för utbetalningar av ersättning utan att det kontrolleras om kommunen uppfyller kraven som ställs i ersättningsförordningen. I rapporten anges att det emellertid finns otydligheter i förordningen som kan tolkas så att ersättning till kommunen kan utgå även om en introduktionsplan inte har fastställts. Otydligheten gäller även vilka sanktioner som kan tillämpas om kommuner inte lever upp till intentionerna. I rapporten spekuleras över huruvida Integrationsverket kunde ha spelat en mer aktiv roll genom sin tolkning av förordningen. I rapporten bedöms att en roll som mer tydlig tillsynsmyndighet antagligen hade varit svår att kombinera med Integrationsverkets uppdrag att förhandla fram kommunplatser för de nyanlända flyktingarna.

En av rapportens sammantagna slutsatser är att det existerar inbyggda strukturella hinder i ansvarsförhållandet mellan stat och kommun, vilka påverkar möjligheterna att genomföra en introduktion enligt intentionerna i propositioner (prop. 1989/90:105 och 1997/98:16) och enligt de rekommendationer som presenterats de senaste tio åren av Invandrarverket, Integrationsverket och andra (Integrationsverkets rapport 2007:05 s. 207).

Regeringens åtgärder med avseende på introduktion av nyanlända

I Regeringskansliets promemoria av den 14 januari 2008 anges bl.a. att regeringen i regleringsbrevet till Integrationsverket för verksamhetsåret 2001 gav verket i uppdrag bl.a. att tillsammans med berörda myndigheter utveckla introduktionen så att den blev mer effektiv samt särskilt stimulera en ökad differentiering av introduktionsinsatserna. Detta uppdrag gällde enligt uppgift från promemorian även för 2002 och 2003 års regleringsbrev.

Enligt uppgift från svarspromemorian tillsatte regeringen i april 2003 en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att se över hur genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken kunde förtydligas inom ett antal politikområden i syfte att förbättra de integrationspolitiska resultaten. Gruppen skulle bl.a. utveckla mål och indikatorer för ett antal områden, bl.a. för introduktionen av nyanlända.

I regleringsbrevet för 2004 års verksamhet beslutade regeringen om nya krav på åiterrapportering av introduktionens utveckling vilka innebar att uppföljningen även borde innehålla en redovisning av resultat på individnivå och en jämförelse mellan kommuner och introduktionsinsatser. Regeringen begärde särskilt att det skulle framgå om och hur individuella handlingsplaner används och deras betydelse.

I promemorian anges även att regeringen i sitt regleringsbrev för 2005 års verksamhet på förslag av den ovannämnda interdepartementala arbetsgruppen beslutade om särskilda mål och indikatorer för bl.a. introduktionen. Integrationsverket fick i uppdrag att följa upp i vilken grad dessa mål hade uppnåtts. Verket fick även i uppdrag att utveckla ett nationellt informationssystem för uppföljning och förbättring av kontrollen av introduktionen för nyanlända invandrare.

I Regeringskansliets promemoria av den 14 januari 2008 nämns även att regeringen tillsatte utredningen Översyn av mottagande och introduktion för flyktingar, som bl.a. omfattade systemet för statlig ersättning till kommunerna. Utredningens direktiv (dir. 2001:87) uppmärksammade introduktionsplanens roll för utbetalning av ersättningen. I promemorian anges även att utredningen i sitt slutbetänkande bl.a. föreslog att det riktade statsbidraget till kommunerna skulle tas bort och att en statlig etableringsersättning under de första tolv månaderna skulle införas. Inom ramen för beredningsprocessen i syfte att lägga fram en proposition konstaterades att flera av utredningens förslag behövde utredas och belysas ytterligare. Inom Regeringskansliet påbörjades i augusti 2006 ett arbete med tilläggsdirektiv till Integrationspolitiska kommittén (dir. 2005:94) som tillsattes under 2005 för att utreda frågor om introduktionen för nyanlända och den statliga ersättningen. Kommittén upplöstes efter regeringsskiftet.

Myndigheters verkställighetsföreskrifter

Enligt 42 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. har Integrationsverket under perioden 2000–2006 fått meddela föreskrifter om verkställighet av förordningen. Enligt promemorian har verket under perioden meddelat verkställighetsföreskrifter i föreskrifterna (SIVFS 1998:6) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. och i föreskrifter (MIGRFS 2003:6, se *bilaga A3.1.2*) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Ändringen till MIGRFS 2003 föranleddes av att Statens invandrarverk ändrade namn till Migrationsverket; i övrigt var föreskrifterna likalydande.

Enligt 1 § Integrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 2003:6) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. gäller att den introduktionsplan som krävs för schablonersättning enligt 11 och 13 §§ på begäran ska tillställas Integrationsverket.

I Regeringskansliets promemoria av den 14 januari 2008 anges även att Integrationsverket under december 2006 utfärdade *Allmänna råd om statens ersättning för flyktingmottagande*. Allmänna råd definieras i 1 §

författningssamlingsförordningen (1976:725) som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Enligt promemorian framgår det obligatoriska kravet på introduktionsplan för att kommunen ska erhålla schablonersättning tydligt av råden.

Enligt de allmänna råden stadgas att två villkor ska vara uppfyllda för att kommunen ska beviljas schablonersättning, dels att kommunen ska genomföra ett introduktionsprogram, dels att programmet ska genomföras i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställts efter samråd med den enskilde. Enligt Integrationsverkets praxis finns även ett krav på att planen ska ha undertecknats såväl av utlänningen som av en kommunal befattningshavare. Kravet på att genomföra ett introduktionsprogram innebär inget annat än att programmet ska ha inletts. Har det inletts i enlighet med en skriftlig introduktionsplan ska den första utbetalningen av schablonersättningen göras redan månaden efter att utlänningen togs emot i kommunen (avsnitt 4.2 s. 12).

Tolkning av ersättningsförordningens bestämmelser

Såvitt avser ersättningsförordningens 11–13 §§ anges i regeringens svarspromemoria att det inte framgår av förordningen att en introduktionsplan ska begäras in innan ersättningen kan betalas ut. Vidare anges i promemorian att det mot bakgrund av att den återrapportering och de rapporter som Integrationsverket lämnat fram till februari 2005 visade på att 96 % eller fler hade introduktionsplaner och att det fanns förklaringar till varför inte alla hade planer, inte har funnits anledning att ifrågasätta att kommunerna genomför program i enlighet med 11 § i förordningen. Därmed har det enligt regeringen inte heller funnits anledning att anta att ersättningen betalats ut i strid med ersättningsförordningen då Integrationsverket följt vad som föreskrivs i 12–13 §§.

I svarspromemorian av den 14 januari 2008 anges att Regeringskansliet fick faktagranska Riksrevisionens aktuella granskningsrapport innan den slutliga versionen beslutades. Vid granskningen påpekade Regeringskansliet att det fanns tolkningar av bestämmelser i ersättningsförordningen som kunde leda till felaktiga slutsatser vad gällde tillämpningen av förordningen.

I svarspromemorian framhåller även regeringen att den inte får bestämma hur en enskild myndighet tillämpar en förordning. Det är myndighetens eget ansvar att tillämpa befintlig lagstiftning i de ärenden som myndigheten handlägger.

Regeringskansliets synpunkter på Riksrevisionens rapport

I Regeringskansliets svarspromemoria av den 31 mars 2008 anges bl.a. att tjänstemän vid Justitiedepartementet, inom vars ansvarsområde frågorna då låg, sammanträffade med Riksrevisionens utredare vid ett tillfälle under våren 2006. Departementet svarade då på den nämnda utredarens frågor

och gjorde muntliga förtydliganden och påpekanden om hur, såvitt var bekant för departementet, förordningen tillämpades och hur kommunernas introduktion följs upp.

I maj 2006 fick Justitiedepartementet Riksrevisionens rapportutkast för faktagranskning. Departementets bedömning var att de muntliga synpunkterna inte hade beaktats på ett tillfredsställande sätt. I en promemoria den 30 maj 2006 till Riksrevisionen lämnade Justitiedepartementet skriftliga synpunkter på rapporten. Synpunkterna i promemorian stämde överens med det som hade framförts muntligen vid sammanträffandet med Riksrevisionen. Promemorian föredrogs på sedvanligt sätt för ansvarig enhetschef innan den översändes till Riksrevisionen. Informationen om rapporten och departementets synpunkter lämnades vid beredningen med statssekreteraren och rättschefen. Riksrevisionen återkopplade inte till departementet efter att promemorian med synpunkter lämnats. När den slutliga rapporten publicerades kunde departementet dock konstatera att vissa justeringar gjorts.

Av bilagan till svarspromemorian av den 31 mars 2008 framgår att skillnader mellan Justitiedepartementet och Riksrevisionen förelåg i tolkningen av ersättningsförordningens bestämmelser. Vid faktagranskningen av Riksrevisionens rapport framförde Justitiedepartementet synpunkter på att skrivningar grundade på den enligt departementet felaktiga tolkningen borde ha modifierats.

Enligt bilagan till svarspromemorian av den 1 april 2008 framgår även att Justitiedepartementet anförde att det är i sig riktigt att Integrationsverket inte hade kontrollerat att det fanns en introduktionsplan innan utbetalning av schablonersättning skedde. Justitiedepartementet anförde vidare att verket följde upp kommunernas introduktion genom bl.a. stickprovsundersökningar av introduktionsplaner som visade i vilken grad introduktionsplaner förekom. Enligt departementet hade förekomsten av planer varit genomgående hög, vilket kunde förklara avsaknaden av ytterligare åtgärder. Vidare anförde Justitiedepartementet att en kontroll av varje introduktionsplan skulle ha lett till en betydande resursomfördelning på Integrationsverket, vilket skulle ha betytt att andra viktiga mål inte hade kunnat uppnås.

Vidare anförde Justitiedepartementet att de uppgifter som Riksrevisionen angivit i sitt utkast till rapporten om att Integrationsverket inte hade utvecklat alternativa instrument för att kontrollera om kommunerna genomförde en god introduktion inte stämde. Enligt departementet fanns alternativa instrument, men Integrationsverket kontrollerade inte att varje kommun genomfört en god introduktion.

I bilagan till svarspromemorian av den 31 mars 2008 framgår även att Justitiedepartementet anförde vissa andra synpunkter gällande kunskapen om kopplingen mellan insats och effekter av introduktionsplaner samt berörda myndigheters ansvar att följa nyanländas bosättning.

Utskottets ställningstagande

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. En förvaltningsmyndighet är självständig vid tillämpning av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt. Den i regeringsformen stadgade principen om den offentliga maktutövningens lagbundenhet innebär att en myndighet i all verksamhet ska iakttä gällande lagar och bestämmelser.

Utskottets granskning visar att Integrationsverket till den dåvarande regeringen redovisade vissa brister i kommunernas efterlevnad av ersättningsförordningens bestämmelser med avseende på förekomsten av individuella introduktionsplaner. Fram t.o.m. februari 2005 hade 93 % eller fler nyanlända introduktionsplaner. Av granskningen framgår att det i vissa fall fanns förklaringar till varför inte alla nyanlända hade planer.

Utskottet noterar att kravet på introduktionsplan för att kommunen ska erhålla schablonersättning framgår tydligt. Utskottet konstaterar att återbetalningsskyldighet föreligger då ersättning betalats ut till följd av att en kommun lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter. Sedan den 1 juli 2007 gäller en särskild återbetalningsskyldighet i fråga om schablonersättning om någon skriftlig introduktionsplan inte fastställts inom tre månader från det att personen togs emot i kommunen.

Utskottets granskning visar vidare att det finns otydligheter i ersättningsförordningens bestämmelser. Riksdagen har tidigare lämnat ett tillkännagivande till regeringen om en översyn av nuvarande reglering av ersättningen till kommunerna för flyktingmottagande. Enligt tillkännagivandet bör statens respektive kommunernas åligganden tydligare klargöras (bet. 2006/07:AU6). Utskottet noterar regeringens uppdrag (dir. 2001:87) till en särskild utredare i frågan.

Utskottets granskning visar att de ansvariga f.d. statsråden och den dåvarande regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten. Den visar vidare att den dåvarande regeringen genom de regleringsbrev som riktades till myndigheten verkade för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen.

Utskottet konstaterar dock att de åtgärder som vidtagits inte lyckades förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen när det gäller tillämpningen av ersättningsförordningen vad avser utbetalning av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Den dåvarande regeringen och de ansvariga f.d. statsråden bär ett övergripande ansvar för detta.

4 Vissa frågor med anknytning till statsbudgeten

Gällande rätt

Statsbudgeten

I regeringsformen finns grundläggande bestämmelser om statsbudgeten och om riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område. I 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen stadgas att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Enligt 9 kap. 2 § regeringsformen får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Enligt 9 kap. 3 § regeringsformen företar riksdagen budgetreglering för närmast följande budgetår, eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Riksdagen bestämmer därvid till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom tas upp i en statsbudget.

I förarbetena (prop. 1973:190 s. 224) togs bl.a. upp frågan om regeringens rätt att helt eller delvis lämna av riksdagen anvisade anslag obegagnade. Det var inte aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva av riksdagen beslutade verksamheter därför att den gör en annan avvägning beträffande resursanvändningen än riksdagen. Emellertid framhölls att regeringsformen borde inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska verkställas. Av betydelse var att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Varje utgiftsanordning av regeringen eller annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som riksdagen har uppställt i sitt beslut (a. prop. s. 332). Avsikten med 9 kap. 2 § regeringsformen var dock inte att rättsligt förplikta regeringen att verkställa riksdagens avgiftsbeslut. I linje därmed ligger att regeringen, när den ställer medel till en myndighets förfogande, ska kunna ge ytterligare föreskrifter för användningen förutsatt att föreskrifterna inte strider mot innehållet i riksdagens beslut.

Begreppet anslagsvillkor har använts på olika sätt. Budgetlagsutredningen framhöll (SOU 1996:14 s. 134) att riksdagen anvisar inte endast ett belopp för ett visst ändamål utan anger också mer eller mindre utförligt de sakliga villkor och syften som ska gälla för verksamheten. Ibland anges villkoren i anslagsbeslutet medan de i andra fall framgår av lag. Dessutom anger riksdagen de villkor som gäller för dispositionen av medlen. Detta sker enligt utredningen på ett standardiserat sätt genom att riksdagen för varje ändamål anger med vilken typ av anslag medel ska anvisas. Samma formulering fördes fram i proposition 1995/96:220 Lag om statsbudgeten. Vid behandlingen av propositionen underströk konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3 s. 17) att införandet av budgetlagen inte innebär någon begränsning i riksdagens möjligheter enligt regeringsformen

att besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen, utöver vad som framgår av budgetlagen och speciallagstiftningen inom respektive område. Utskottet anförde vidare:

En ändring, precisering eller komplettering av regeringens förslag till medelsanvisning – utan att någon ändring föreslås i fråga om storleken av medelsanvisningen – markeras ibland av utskotten i hemställan med formuleringen ”att riksdagen med anledning av regeringens förslag ... anvisar”. Någon enhetlig ordning då det gäller utformningen av riksdagens beslut i budgetfrågor i nu aktuella fall finns emellertid inte. Oavsett formuleringen är dock regeringen bunden av riksdagens uttalanden om villkoren för medelsanvisningen.

En ny budgetprocessordning infördes den 1 januari 1997. Statens budgetår sammanfaller fr.o.m. 1997 med kalenderåret. Under år då riksdagsval hålls i september, ska budgetpropositionen avlämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande, dvs. omkring tre veckor efter valdagen. Om detta inte är möjligt på grund av regeringsskifte, ska budgetpropositionen enligt riksdagsordningens bestämmelser avlämnas inom tio dagar efter skiftet, dock senast den 15 november.

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten, budgetlagen, finns närmare bestämmelser och preciseringar om statsbudgeten och finansmakten.

I 7 § lagen om statsbudgeten anges att när regeringen tilldelar en myndighet anslag får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslaget.

I 8 § lagen om statsbudgeten anges att regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Enligt förarbetena kan detta komma i fråga både när förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget och när det har framkommit att medel inte används på ett ändamålsenligt sätt eller att verksamheten inte är effektiv. De krav på hög effektivitet och god hushållning, som enligt 1 § budgetlagen ska gälla i statens verksamhet, kan motivera att anslag inte utnyttjas (prop. 1995/96:220 s. 87 f.). Både konstitutions- och finansutskotten underströk att regeringen självklart också är förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullgörs (bet. 1996/97:KU3 s. 19-20).

I 16 § lagen om statsbudgeten anförts att regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen ska omfatta alla inkomster och utgifter, med vissa närmare angivna undantag. I 17 § första stycket samma lag anges att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. I 17 § andra stycket anges att om inkomsterna i en verksamhet ska endast bidra till att täcka verksamhetens utgifter, får utgifterna dock redovisas netto på anslag. Detta ger uttryck för två principer man brukar iaktta i fråga om statsbudgeten, nämligen fullständighetsprincipen och bruttoprincipen (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a

upplagan, 2006, s. 404). Den förra säger att all statlig verksamhet bör ingå i statsbudgeten, den senare att för varje sektor samtliga inkomster och utgifter ska medtas.

4.1 Regleringsbrev för Statens kulturråd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 15 mars 2007, bilaga 44.1.1., begärs att utskottet granskar om regeringen brutit mot 7 kap. 2 § regeringsformen eller någon annan grundlagsbestämmelse när den beslutade regleringsbrevet för Statens kulturråd för 2007. Anmälaren anser att det behöver klarläggas om regeringen utan regelrätt beredning och på bristande eller felaktiga grunder fattade beslutet i regleringsbrevet om hur mervärdesskattereglerna skulle påverka bidragen till vissa institutioner och organisationer.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1), regleringsbrev för Statens kulturråd beslutat den 21 december 2006 och ändrat den 12 april 2007, bilagorna 44.1.2 och 44.1.3, rapporten 2007:1 Momsrapport från Statens kulturråd, bilaga 44.1.4, samt två promemorior upprättade inom Kulturdepartementet, bilagorna 44.1.5 och 44.1.6.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringsrättsavgörande om mervärdesskattelagen

En begränsning av rätten till avdrag för ingående skatt infördes 1997 i 8 kap. 13 a § mervärdesskattelagen (1994:200) för de scenkonstinstitutioner och organisationer som uppbär vissa bidrag eller stöd från det allmänna. Regeringsrätten har i en dom den 26 juni 2006 (RÅ 2006 ref. 47) funnit att det saknas stöd i EG-rätten för att tillämpa avdragsbegränsningen till nackdel för en skattskyldig vars verksamhet i sin helhet medför skattskyldighet för mervärdesskatt och att avdragsbegränsningen i sådana situationer inte ska tillämpas.

Budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1)

I budgetpropositionen, som beslutades av regeringen den 12 oktober 2006, nämns inte några effekter av Regeringsrättens dom.

Regleringsbrev för Statens kulturråd

I regleringsbrevet, bilaga A4.1.2 för Statens kulturråd för 2007, som regeringen beslutade den 21 december 2006, framgår att Statens kulturråd skulle bevaka de individuella besluten i fråga om återbetalning av retroaktiv mervärdesskatt till följd av Regeringsrättens dom den 26 juni 2006. Bidragen till de enskilda institutionerna och organisationerna som fick retroaktiv ersättning fr.o.m. 21 december 2006 skulle anpassas så att effekterna av förändringarna i avdragsrätten för mervärdesskatt neutraliserades. Av anslagen 28:4, 28:6 och 28:7 fick högst 1 011 miljoner kronor utbetalas. Syftet var att bidragen till de enskilda institutionerna skulle anpassas så att effekterna av förändringarna i avdragsrätten för mervärdesskatt neutraliserades.

Vidare angavs i regleringsbrevet att Statens kulturråd skulle redovisa utfallet av de prioriteringar och bedömningar som rådet gjort vid bidragsgivningen inom anslagen 28:4, 28:6 och 28:7 för 2007, med särskild hänsyn tagen till förändringarna i avdragsrätten för mervärdesskatt. En redovisning skulle lämnas till Regeringskansliet senast den 15 februari 2006 och senast den 31 juli 2007.

Regeringen beslutade den 12 april 2007 en ändring av regleringsbrevet för Statens kulturråd för 2007, bilaga A4.1.3. Regeringen strök anvisningen om att bidrag till enskilda institutioner och organisationer som fått retroaktiv ersättning från och med den 21 december 2007 skulle anpassas så att effekterna av förändringarna i avdragsrätten för mervärdesskatten neutraliserades. Efter ändringen av regleringsbrevet angavs endast att bidragen skulle anpassas så att effekterna av förändringarna i avdragsrätten neutraliserades. Vidare angavs under respektive anslag att belopp motsvarande retroaktiv mervärdesskatt som tidigare neutraliserats skulle återföras till berörda institutioner.

Rapport 2007:1 Momsrapport från Statens kulturråd

För att redovisa utfallet av de prioriteringar och bedömningar som Statens kulturråd har gjort vid bidragsgivningen inom anslagen 28:4, 28:6 och 28:7, med särskild hänsyn till förändringarna i avdragsrätten för mervärdesskatt, lämnade Statens kulturråd en rapport till regeringen den 19 februari 2007, bilaga A4.1.4. I rapporten redovisades utfallet och konsekvenserna av rådets uppdrag att neutralisera effekterna av den förändrade avdragsrätten för mervärdesskatt. Av Kulturrådets genomgång framgick att 45 institutioner och organisationer inom scenkonstområdet hade fått (eller förväntades få) tillbaka sammanlagt 320 miljoner kronor (före skatt) i retroaktiv moms. I rapporten konstaterades att institutionerna och organisationerna redan när regleringsbrevets uppdrag om anpassning av bidragsnivåer blev känt, hade beslutat om 2007 års verksamhetsplaner utifrån det ökade utrymmet och att det därför för alla innebär att man måste anpassa sina spelplaner till de nya ekonomiska ramarna samtidigt som det ändå kan vara svårt att minska kostnaderna till följd av redan träffade avtal

etc. Det framgick att sammanlagt ca 18 miljoner kronor har utbetalats eller kommer att utbetalas fr.o.m. 21 december 2006. I rapporten konstaterades att tillämpningen av villkoren i regleringsbrevet för Statens kulturråd skulle bli särskilt kännbara för några institutioner. Som exempel kunde nämnas att Göteborgs symfoniker hade ansökt om återbetalning av retroaktiv moms i god tid, men ännu inte fått sin utbetalning. Ett annat exempel var Norrbottensteatern som erhöll sin retroaktiva moms den 21 december 2006. Hade de erhållit utbetalningen en dag tidigare hade de haft ökade medel om 3,2 miljoner kronor, i stället för att få sitt bidrag för 2007 anpassat med motsvarande belopp. Kulturrådet konstaterade att det sena beskedet om hanteringen av retroaktiv mervärdesskatt hade inneburit att många institutioner och organisationer hade fått revidera sina verksamhetsplaner i ett mycket sent skede. Kostnader kunde komma att uppstå för många av dem oavsett om ambitionsnivån dragits ned eller inte med hänsyn till att avtal redan har träffats med medverkande och andra. Kulturrådet konstaterade samtidigt att för de flesta hade den förändrade avdragsrätten inneburit förhållandevis stora ekonomiska tillskott i form av retroaktivt utbetalad mervärdesskatt. Det gällde emellertid inte för dem som fått eller ska få sin återbetalning efter den 20 december 2006. Enligt rådet präglades resultatet av regleringsbrevets bestämmelse i de nu aktuella fallen av en slumpmässighet som leder till att bidragsgivningen inte karakteriserades av den förutsebarhet och likabehandling som var önskvärd.

Gällande bestämmelser m.m.

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

Vid tillkomsten av den nuvarande regeringsformen uttalades att systemet med att inhämta yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess (prop. 1973:90 s. 287). Vidare framhölls att det vore naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen skulle komma till uttryck i regeringsformen. Regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, författnings- och budgetärenden såväl som förvaltningsärenden.

Utskottet har tidigare uttalat (bet. 2004/05:KU20 s. 127) att det vid beredningen av regeringsärenden naturligtvis 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse den 22 januari 2008, som sänts till Regeringskansliet, begärt svar på bl.a. följande frågor:

1. Vilket var skälet till att ändringen av tillämpningen av reglerna om mervärdesskatt till följd av Regeringsrättens dom inte togs upp i budgetpropositionen för 2007? På vilket sätt beaktades de ovan nämnda principerna i lagen om statsbudgeten – fullständighetsprincipen och bruttoprincipen – när förslagen i de delar av budgetpropositionen för 2007 som rör anslagen till Statens kulturråd beslutades av regeringen?
2. Inhämtade regeringen något yttrande eller några upplysningar från Statens kulturråd innan regleringsbrevet beslutades den 21 december 2006? Vilken beredning ägde i övrigt rum innan regleringsbrevet beslutades?
3. Vilka överväganden gjorde regeringen innan beslutet den 12 april 2007 om ändring av regleringsbrevet för Statens kulturråd fattades? Vilken beredning föregick beslutet? Av svaret på denna fråga bör framgå hur beslutet om ändring i regleringsbrevet förhöll sig till den budgetreglering riksdagen hade beslutat om.

Som svar har en promemoria, bilaga A4.1.5, upprättad inom Kulturdepartementet översänts till utskottet den 12 februari 2008.

I promemorian uppges att det när budgetpropositionen för 2006 beslutades inte fanns tillförlitliga uppgifter om hur stort årligt ökat ekonomiskt utrymme som Regeringsrättens dom i juni 2006 skulle innebära för de berörda institutionerna och organisationerna. Vidare togs budgetpropositionen fram på mycket kort tid. När budgetpropositionen beslutades hade regeringen inte tagit ställning till i vilken mån det skulle ske en neutralisering av effekterna av Regeringsrättens dom.

Vidare uppges i promemorian att utkastet till regleringsbrevet delades med Statens kulturråd, vilket är den brukliga beredningen. Att det var aktuellt med någon form av neutralisering av effekterna av Regeringsrättens dom togs också upp på ett möte i mitten av december 2006 mellan statssekreteraren i Utbildnings- och kulturdepartementet och Kulturrådets generaldirektör. Under tiden mellan den 19 och 21 december 2006 förekom också flera kontakter per telefon om utformningen av regleringsbrevet mellan den ansvarige huvudmannen i departementet och Kulturrådet.

I promemorian anges också att det framgick av Kulturrådets rapport den 19 februari 2007 bl.a. att det framtida ökade ekonomiska utrymmet som uppkommit för de berörda institutionerna på grund av den förändrade avdragsrätten uppgick till sammanlagt knappt 39 miljoner kronor samt att Kulturrådet bedömde att effekterna av regleringsbrevets bestämmelse om neutralisering av vissa utbetalningar avseende retroaktiva medel var slumpmässiga och därmed oskäligen. Mot bakgrund av dessa uppgifter beslutade regeringen den 12 april 2007 att inga retroaktiva utbetalningar av moms skulle neutraliseras och att endast sammanlagt 39 miljoner kronor av anslagen inte skulle få användas. Under tiden från det att rapporten lämnades in till den 12 april 2007 förekom flera möten och telefonkontakter mellan Kulturdepartementet och Kulturrådet med anledning av rapporten.

Utskottet har därefter genom en skrivelse den 13 mars 2008, som har sänts till Regeringskansliet, ställt följande fråga: Ingår det som ett vanligt led i beredningen av ärenden om regleringsbrev att ytterligare upplysningar och yttranden inhämtas per telefon efter det att förslaget till regleringsbrev har delats skriftligen med myndigheten?

Som svar har en promemoria, bilaga A4.1.6, upprättad inom Kulturdepartementet översänts till utskottet den 3 april 2008.

I promemorian anføres att den brukliga ordningen för beredning av regleringsbrev är att ett utkast av breven delas skriftligen med berörda myndigheter innan regeringen fattar sitt beslut. Under den tid som delningen pågår är det vanligt med telefonkontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet. Myndigheterna kan då framföra synpunkter på utkastet till regleringsbrev och det kan också ställas och besvaras frågor i båda riktningar.

Utskottets ställningstagande

Regeringsformens krav på beredning är av väsentlig betydelse när regeringen beslutar regleringsbrev. Det är av vikt att myndigheternas verksamhet inte regleras på ett felaktigt sätt, som kan leda till att enskilda drabbas. Vidare måste regeringen tillse att regleringsbrev inte innebär att enskilda, som berörs av myndigheters verksamhet, kommer att behandlas på ett slumpmässigt sätt. Granskningen visar att regeringens beslut om regleringsbrevet den 21 december 2006 ledde till att bidragsgivningen inte karakteriserades av den förutsebarhet och likabehandling som var önskvärd. Detta justerades dock genom det nya regleringsbrevet den 12 april 2007.

När regeringen beslutar budgetpropositionen måste den ta ställning till allt som är känt och som kan påverka anslagen i budgeten. Detta är nödvändigt för att statsbudgeten ska kunna uppfylla såväl den fullständighetsprincip som den bruttoprincip som framgår av budgetlagen. I budgetpropositionen, som beslutades av regeringen den 12 oktober 2006, nämns inte några effekter av Regeringsrättens dom.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottet.

4.2 Anslaget 24:2 i 2007 års budgetproposition

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 31 januari 2008, bilaga A4.2.1, begärs att utskottet granskar vilket underlag som fanns för äskandet av anslag 24:2 i budgetpropositionen för 2007 och om underlaget stod i proportion till den äskade summan. Anmälaren anför bl.a. att i 2007 års budgetproposition föreslog regeringen en kraftig ökning av anslag 24:2 inom utgiftsområde 14, Särskilda jämställdhetsåtgärder. Ett

anslag på 416 miljoner kronor äskades under 2007 jämfört med 5 miljoner kronor 2006. Av ökningen var 400 miljoner kronor till insatser på jämställdhetsområdet, bl.a. forskning om kvinnors hälsa och en handlingsplan för att minska våldet mot kvinnor. Anslaget godkändes av majoriteten i riksdagen. – Nu kan man konstatera att av de 400 miljoner kronorna har som mest 240 miljoner kronor använts, kanske så lite som 140 miljoner kronor

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat budgetpropositionen för 2007, två interpellationer, jämställdhets- och integrationsminister Nyamko Sabunis svar på interpellationerna och två inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet upprättade promemorior, *bilagorna A4.2.2 och A.4.2.3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Budgetpropositionen för 2007

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utg. omr. 14, s. 60 f.) anfördes att jämställdhetspolitiken var sektorsövergripande, dvs. ett politikområde vars målpuppfyllelse var beroende av beslut och insatser inom andra politikområden. Det innebar enligt regeringen att den direkta kopplingen mellan mål, resurser och resultat ofta kunde vara svårbedömd, i synnerhet på kort sikt. Det analysarbete och de mål som identifierats inom olika politikområden var av stor betydelse för det samlade genomförandet av jämställdhetspolitiken. Ett styrinstrument utgjordes av planen för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet. Planen utgick från den inriktning som redovisades i den jämställdhetspolitiska propositionen 1994 om att jämställdhetsintegrering är strategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken. De planer och program som utarbetas årligen i respektive departement och för Regeringskansliet som helhet gav systematik åt arbetet och möjligheter att prioritera olika områden eller frågor från år till år. Organisationen med jämställdhetssamordnare inom departementen var en viktig stödfunktion i arbetet. Vidare anförde regeringen (s. 64) om anslaget 24:2 Särskilda jämställdhetsåtgärder att anslaget skulle användas för att stödja projekt och insatser som syftade till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. På anslaget fanns 4,6 miljoner kronor för projektbidrag. Beslut om projektbidrag fattades sedan den 1 juli 2006 av Delegationen för fördelning av statsbidrag för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt (Ju 2005:15). Riktlinjer för beslutsfattandet finns i förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt. Vidare avsåg regeringen att låta se över hur en permanent ordning för fördelning av statsbidrag för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt kunde utföras. På anslaget hade beräknats 400 miljoner kronor för insatser på

jämställdhetsområdet, bl.a. till forskning om kvinnors hälsa och en handlingsplan för att minska våldet mot kvinnor. Vidare ingick 10 miljoner kronor som tidigare beräknats för en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. På anslaget hade även beräknats 2 miljoner kronor för insatser inom ramen för skrivelsen Handlingsplan för jämställda löner (Skr 2005/2006:213). Samtidigt minskades det under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad uppförda anslaget 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning med motsvarande belopp. Från anslaget fördes 3 miljoner kronor för 2007 till anslaget 24:3 Delegation för stöd till jämställdhetsintegrering. Regeringen föreslog att riksdagen anvisar ett ramanslag om 416 660 000 kronor för 2007. För 2008 beräknades anslaget till 417 660 000 kronor och med samma belopp för 2009.

Interpellationer

I två interpellationer (ip. 2007/08:163 den 14 november 2007 och ip. 2007/08:251 den 30 november 2007) av Eva-Lena Jansson (s) ställdes frågor till integrations- och jämställdhetsminister Nyamko Sabuni om regeringens jämställdhetspolitik och om användningen av anslaget för åtgärder för jämställdhet i budgeten för 2007.

I sitt svar den 27 november 2007 på ip. 2007/08:163 (prot. 2007/08:31 17 §) uppgav jämställdhets- och integrationsminister Nyamko Sabuni att den nya regeringen hade kraftfullt höjt ambitionerna och mångdubblat resurserna för jämställdhetspolitiken. Bildandet av det nya Integrations- och jämställdhetsdepartementet liksom en omorganisering som pågick var uttryck för denna ambitionshöjning. Vidare uppgav Nyamko Sabuni regeringen fattat beslut för ungefär 285 miljoner kronor för mandatperioden. Vidare uppgav hon följande: ”Det är 125 miljoner kronor mer än det anslag man hade för jämställdhetsarbetet under hela förra mandatperioden. Jag skulle vilja säga att det är ganska bra gjort att vi hittar åtgärder som behöver genomföras och också ser till att finansiera dem, och vi fortsätter att leverera. Jag kan erkänna och säga att jag också kan tycka att det tog tid. Vi är fyra olika partier som regerar tillsammans. Inget av våra partier har krävt att vara ett minoritetsparti utan vi regerar tillsammans, och på jämställdhetsområdet hade vi inte ett gemensamt handlingsprogram som vi till exempel hade på skolområdet, vilket har gjort att vi har fått använda tiden till att faktiskt jobba ihop politiken.”

I sitt svar den 18 december 2007 på interpellation 2007/08:251 (prot. 2007/08:46 28 §) uppgav Nyamko Sabuni att utgångspunkten för arbetet har varit att utnyttja anslagna medel på ett strategiskt och ansvarsfullt sätt, men att hela anslaget för jämställdhetspolitiken förmodligen inte skulle komma att utnyttjas under 2007. Vidare uppgav hon att det inte fanns något alliansprogram på jämställdhetsområdet och att regeringen har fått jobba ihop ett program och bygga ett departement.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse den 12 februari 2008, som har sänts till Regeringskansliet, begärt svar på följande frågor:

1. På vilket sätt bereddes beslutet om förslaget avseende anslag 24:2 i budgetpropositionen för 2007? Vilka beräkningar låg bakom förslaget till anslag?
2. Hur stor del av anslaget 24:2 togs i anspråk under 2007? Vilka omständigheter gjorde att hela anslaget inte behövde användas, för det fall hela anslaget inte togs i anspråk under 2007? Var i sådant fall dessa omständigheter kända av regeringen när beslutet om budgetproposition för 2007 fattades?
3. Vilka kommentarer i övrigt föranleds av granskningsanmälningen och innehållet i denna promemoria?

Som svar har en promemoria, bilaga A4.2.2, upprättad inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet översänts till utskottet den 4 mars 2008.

I promemorian anförts att budgetpropositionen för 2007 bereddes enligt de krav som finns i regeringsformen vad avser regeringsärenden. Vad gäller beräkningsunderlaget har de områden som här nämnts inte tidigare varit föremål för insatser finansierade av jämställdhetspolitikens anslag. Regeringen markerade i budgetpropositionen för 2007 att åtgärder inom dessa områden prioriterades. Resursbehovet baserades på en bedömning av behovet av de särskilda åtgärder som bl.a. behövs för att utveckla forskning kring kvinnors hälsa och ett samlat arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

I promemorian anförts vidare om användningen av 2007 års medel att det under 2007 fattades beslut om 148 miljoner kronor av 2007 års medel. Av dessa beslutade regeringen om uppdrag till myndigheter samt medel till jämställdhetsprojekt som sammanlagt uppgick till en summa av 48 miljoner kronor. Vidare beslutade regeringen att bevilja Sveriges Kommuner och Landsting 100 miljoner kronor för arbete med jämställdhetsintegrering i kommuner och landsting.

Vidare anförts i promemorian om anslagssparandet att regeringen i budgetpropositionen för 2008 lämnade en prognos för utfallet på anslaget om 243,5 miljoner kronor. Skälen till den låga anslagsförbrukningen är:

- Jämställdhetsintegrering utgör strategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Detta utesluter inte att särskilda medel används för att påskynda utvecklingen inom områden av särskild vikt för jämställdhetspolitiken, vilket anslaget 24:2 är avsett för. Den kraftiga anslagsökningen till jämställdhetspolitiken innebar en strukturomvandling av politikområdet, vilket i sin tur inneburit ett utvecklingsarbete som krävt tid.

- Den tvärsektoriella karaktären på jämställdhetspolitiken innebär att dess genomförande sträcker sig över flera politikområden. I genomförandet medverkar ofta flera departement, sektorer och myndigheter. Detta omfattande arbete är nödvändigt för att åstadkomma hög kvalitet på insatser och genomförande. Att använda medel innan insatserna bedömdes ha hög kvalitet vore närmast oansvarigt av regeringen.
- Regeringen hade när den tillträdde 2006 en gemensam uppfattning på jämställdhetsområdet, manifesterad i skrivningar i valmanifestet. Genom att skapa utrymme för breda jämställdhetsinsatser avsåg regeringen att markera vikten av ett aktivt jämställdhetsarbete. Trots att Sverige ligger långt fram på jämställdhetsområdet återstår stora jämställdhetsproblem, inte minst vad gäller mäns våld mot kvinnor. Med detta som utgångspunkt har konkreta förslag arbetats fram, vilket dock tagit längre tid än vad som först uppskattades.
- Handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor är ett exempel på arbete som krävde ett års beredningstid för att den önskvärda kvaliteten skulle uppnås. Merparten av handlingsplanens åtgärder finansieras från och med 2008 års anslag, men en del insatser påbörjades redan under 2007.

I promemorian anføres också att ett antal beslut som fattats under 2007 kommer att genomföras under 2008. Dessutom har regeringen aviserat flera nya förslag som bl.a. omfattar en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt en strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet.

Utskottet har därefter genom en skrivelse den 11 mars 2008, som har sänts till Regeringskansliet, ställt följande frågor: Vilka planer på särskilda jämställdhetsåtgärder lades till grund för förslaget till anslaget 24:2 i budgetpropositionen för 2007? Vilket beredningsunderlag fanns för planerna?

Som svar har en promemoria, bilaga A4.2.3, upprättad inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet, översänts till utskottet den 1 april 2008.

I promemorian anføres att den tillträdande regeringens gemensamma uppfattning på jämställdhetsområdet framgick av Allians för Sveriges valmanifest. Genom att skapa utrymme för breda jämställdhetsinsatser avsåg regeringen att markera vikten av ett aktivt jämställdhetsarbete. Trots att Sverige ligger långt framme på jämställdhetsområdet återstår stora jämställdhetsproblem, vilket även beskrivs i regeringens budgetproposition för 2007.

Vidare anføres i promemorian att resurstilldelningen till jämställdhetspolitiken baserades på bl.a. en bedömning av behoven för att utveckla forskning om kvinnors hälsa och för ett samlat arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Även om dessa områden inte tidigare har varit föremål för insatser finansierade av jämställdhetspolitiken fanns det beredningsunderlag i form av utredningar och myndighetsuppdrag. Detta gällde i synnerhet för området mäns våld mot kvinnor, där det fanns flera utred-

ningar som sammantaget beskriver omfattningen av problemet med mäns våld mot kvinnor och behovet av åtgärder för skydd och stöd till de utsatta samt insatser riktade till våldsutövarna. Det fanns även ett antal myndighetsuppdrag. Här kan t.ex. studien *Mäns våldutövande – barns upplevelser* och betänkandet *Slag i luften, en utredning om myndigheter, våldsbrott och makt* (SOU 2004:121) nämnas, liksom uppdrag till bl.a. länsstyrelserna (*Nationell rapport om skyddat boende m.m.*, Länsstyrelsen i Stockholm 2004:16). Det fanns även underlag beträffande behovet av att utveckla forskning om kvinnors hälsa, t.ex. Socialstyrelsens rapport *Jämställd vård – könsperspektiv på hälso- och sjukvården*.

Utskottets ställningstagande

Det framgår av lagen om statsbudgeten att all statlig verksamhet ska ingå i statsbudgeten och att alla inkomster och utgifter för varje sektor ska tas med. Som framgår av förarbetena (prop. 1973:190 s. 224) till regeringsformen, får det ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslag möjliggör ska verkställas.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottet.

4.3 Anslaget till Verket för innovationsutveckling avseende Forska och väx

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 19 april 2007, *bilaga A4.3.1*, begärs att utskottet granskar regeringens handläggning av anslaget till Verket för innovationssystem (Vinnova) för 2007 avseende programmet Forska och väx. Anmälaren uppger att det i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) saknades anslag till Vinnovas program Forska och väx. Detta kom som en fullständig överraskning för alla och även för den ny tillträdde regeringen. Näringsminister Maud Olofsson deklarerade omedelbart att detta var ett misstag begånget som en följd av den korta tid regeringen hade på sig att ta fram budgetpropositionen. Detta återkom näringsministern till i bl.a. riksdagsdebatter. Att Forska och väx skulle fortsätta under 2007 var också uppfattningen hos riksdagens näringsutskott (2006/07:NU1).

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1), 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100), budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1), näringsutskottets betänkande 2006/07:NU1, regleringsbrev för Vinnova beslutade den 21 december

2006 och den 18 januari 2007, *bilagorna A4.3.2 och A4.3.3*, samt två inom Näringsdepartementet upprättade promemorior, *bilagorna A4.3.4 och A4.3.5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Budgetpropositionen för 2007

I budgetpropositionen för 2007 bedömde regeringen att en förlängd satsning på FoU i små och medelstora företag inom ramen för programmet Forska och väx borde utgå.

Näringsutskottets betänkande 2006/07:NU1

I näringsutskottets betänkande 2006/07:NU1 behandlades frågan om anslag för 2007 till Vinnova.

I betänkandet (s. 24 f.) anfördes under rubriken Vissa kompletterande uppgifter följande.

Den dåvarande regeringen gav i oktober 2005 Vinnova i uppdrag att lämna förslag till program för att under år 2006 stödja små och medelstora företags forskning och utveckling i enlighet med de avsikter som hade angetts i budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 24). I budgetpropositionen gjordes bedömningen att en förstärkning av de små och medelstora företagens förmåga att öka kunskapsinnehållet i sina produkter och processer och bedriva produktutveckling är central för utvecklingen av deras konkurrenskraft och att det borde inrättas ett särskilt stöd för att stimulera utvecklingen i dessa företag. Regeringen föreslog därför att anslaget till forskning och utveckling borde tillföras 100 miljoner kronor under år 2006 för detta ändamål, vilket riksdagen beslöt om. I enlighet med vad som angavs i regleringsbrevet införde Vinnova år 2006 det föreslagna programmet – under namnet Forska & Väx. – I 2006 års ekonomiska vårproposition (prop. 2005/06:100 s.145) sades att den dåvarande regeringen ville förlänga programmet Forska & Väx. Förlängningen av programmet avsågs ersätta den till år 2007 tidigare aviserade skattekontokrediteringen för forskning och utveckling i små och medelstora företag. Regeringen bedömde, med anledning därav, att anslaget till Vinnova borde öka med 100 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2007. – Statssekreterare Jöran Hägglund, Näringsdepartementet, har inför utskottet lämnat uppgifter om den nya regeringens syn på programmet Forska & Väx. – Näringsminister Maud Olofsson besvarade den 28 november 2006 en interpellation (ip. 2006/07:50) av Thomas Östros (s) om vilka åtgärder hon kommer att vidta för att säkerställa att forskningen i de små och medelstora företagen fortgår trots avvecklingen av FoU-satsningen Forska & Väx. I sitt svar hänvisade näringsministern till att regeringen nu genomför en politik som ska göra Sverige till ett av världens bästa länder att starta och driva företag i och som ska ge fler jobb. Ett antal åtgärder genomförs successivt för att förbättra företagens villkor, inte minst vad gäller de små och medelstora företagen. Dessa insatser ger ökade möjligheter för företagen att avsätta resurser för att satsa på t.ex. forskning och utveckling. Bland annat ska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk minskas

med 25 % under en period av fyra år. Dessutom genomförs ett antal reformer inom skatteområdet, sade näringsministern. Hon uppgav vidare att det görs en särskild satsning om 100 miljoner kronor för att främja företagande bland kvinnor och öka forskningen och kunskaperna om kvinnors företagande. Ett program för att öka kvinnors företagande ska tas fram. Det program – Produktutveckling i små och medelstora företag – som Verket för näringslivsutveckling (Nutek) bedriver och där det hittills har satsats 111 miljoner kronor visar på mycket goda resultat, anförde näringsministern. Hon delade interpellantens uppfattning att Sverige behöver fler små och medelstora företag som bedriver och beställer forskning. – Forskning och utveckling har en mycket betydelsefull roll för utvecklingen av näringsliv och samhälle och för att Sveriges konkurrenskraft ska kunna upprätthållas i den alltmer integrerade världsekonomin, sade näringsministern vidare. Samarbetet med näringslivet genom gemensamt finansierade FoU-program spelar här en avgörande roll. Regeringen har i budgetpropositionen aviserat en stor forskningssatsning som t.o.m. år 2009 kommer att höja nivån på forskningsanslagen med 900 miljoner kronor, sade näringsministern. Det finns dessutom beslut om kraftiga ökningar av stödet till bl.a. Vinnova och industriforskningsinstitutet under kommande år. Vinnova kommer under år 2008 att kunna satsa över 1,7 miljarder kronor. Sammantaget ger detta goda förutsättningar för att de små och medelstora företagens användning av FoU i sin verksamhet ska kunna öka, sade näringsministern avslutningsvis. – I den efterföljande interpellationsdebatten sade näringsministern att hon delar interpellantens uppfattning att Forska & Vax har varit ett bra program. Hon uppgav att programmet försvann i den snabba budgetprocess som den nya regeringen hade och att hon tror att det är bättre att politiker erkänner misstag än att man låtsas som om det finns andra förklaringar. Näringsdepartementet ser positivt på resultatet av den utvärdering som Vinnova har gjort och har kommit överens med myndigheten om att Forska & Vax ska kunna fortsätta. Regeringen avser att återkomma kring finansieringsfrågan, men det är helt klart att programmet ska fortsätta.

I utskottets ställningstagande i samma betänkande anfördes beträffande anslaget till forskning och utveckling (26:2), som Vinnova hanterade, att utskottet ansåg att programmet Forska och väx är en typ av verksamhet som är värdefull för de små och medelstora företagen. Forskning och utveckling har en betydelsefull roll för att Sveriges konkurrenskraft ska kunna upprätthållas och förbättras. Utskottet ansåg – tvärt emot vad som sägs i budgetpropositionen – att det nämnda programmet inte borde utgå. I stället borde finansieringen av programmet tills vidare ske inom ramen för anslaget till forskning och utveckling (26:2). Detta borde klargöras i regleringsbrevet till Vinnova. Regeringen borde vidare återkomma till riksdagen beträffande den fortsatta finansieringen. Utskottets förslag till riksdagsbeslut avseende denna fråga var att riksdagen skulle godkänna det utskottet anförde om verksamheten under anslaget 26:2 Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling. Riksdagen beslutade den 19 december 2006 i enlighet med utskottets förslag (Riksdagens protokoll 2006/07: 43 9 §).

Regleringsbrev för Vinnova för 2007

I regleringsbrev för Vinnova för 2007, som regeringen beslutade den 21 december 2006, angavs inget om programmet Forska och väx. Därefter beslutade regeringen den 18 januari 2007 ett nytt regleringsbrev för Vinnova. I detta angavs under rubriken Villkor för anslag 26:2 att programmet Forska och väx ska finansieras från anslagsposten.

2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100)

I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) angavs beträffande utgiftsområde 24 bl.a. att regeringen inom ramen för regeringens samlade åtgärder för att främja företagande ville förlänga programmet Forska och väx. Regeringen beräknade därför att anslaget till Vinnova skulle ökas med 100 miljoner kronor årligen 2008–2010.

I näringsutskottets yttrande (yttr. 2006/07:NU2y s. 12) till finansutskottet noterade utskottet inledningsvis att regeringen inte, som förväntats, hade återkommit med finansiering för den fortsatta verksamheten inom satsningen Forska och väx för innevarande år. Samtidigt fann utskottet det tillfredsställande att den långsiktiga finansieringen av programmet hade klarlagts av regeringen.

Budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1)

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) föreslogs att anslaget för Vinnova skulle öka med 100 miljoner kronor, motsvarande det som angetts i 2007 års ekonomiska vårproposition om förlängning av programmet Forska & Väx. Näringsutskottet (bet. 2007/08:NU1 s. 33 f.) noterade med tillfredsställelse att programmet Forska och väx hade fått den långsiktiga finansiering som utskottet tidigare efterfrågat.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse den 22 januari 2008, som har sänts till Regeringskansliet, begärt svar på bl.a. följande frågor:

1. Vilken beredning föregick besluten om regleringsbrev för Vinnova för 2007? Varför nämndes inte programmet Forska och väx i regleringsbrevet som beslutades den 21 december 2006?
2. Vilka besked om programmet Forska och väx har regeringen lämnat till Vinnova?
3. Vad var skälen till att regeringen föreslog en höjning av anslaget till Vinnova först från och med 2008?

Som svar har en promemoria, bilaga A4.3.4, upprättad inom Näringsdepartementet, översänts till utskottet den 12 februari 2008.

I promemorian anges att regeringsbeslutet den 21 december 2006 föregicks av sedvanlig gemensam beredning inom Regeringskansliet. På grund av ett förbiseende nämndes inte programmet Forska och väx i reglerings-

brevet som beslutades den 21 december 2006. Med anledning av detta beslutade regeringen en ändring av regleringsbrevet redan den 18 januari 2007.

Vidare anges i promemorian att det besked som regeringen lämnat till Vinnova om Forska och väx framgår av det beslut om ändring av regleringsbrev som fattades den 18 januari 2007. Under rubriken villkor för anslag 26:2 angavs att ”Programmet Forska & Våx ska finansieras från anslagsposten”. Före regeringens beslut informerades Vinnova muntligen om innehållet i näringsutskottets betänkande och om den ändring av regleringsbrevet som planerades.

I promemorian anges även att en utökning av resurserna för ett ändamål under innevarande budgetår kräver omprioriteringar. Detta kan göras såväl mellan verksamheter som finansieras från olika anslag, som genom omprioriteringar mellan verksamheter som finansieras från samma anslag. Regeringen valde att låta programmet Forska och väx finansieras inom ramen för Vinnovas anslag under 2007. Detta var också vad näringsutskottet anförde i betänkande 2006/07:NU1. I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) aviserades en ökning av anslaget med 100 miljoner kronor per år för Forska och väx. Därigenom klarlades regeringens syn på hur programmet långsiktigt skulle finansieras.

Utskottet har därefter genom en skrivelse den 19 februari 2008, som har sänts till Regeringskansliet, begärt svar på följande fråga: Gjorde regeringen någon konsekvensanalys beträffande omprioriteringar inom Vinnovas anslag innan regeringen beslutade regleringsbrevet den 18 januari 2007?

Som svar har en promemoria, bilaga A4.3.5, upprättad inom Näringsdepartementet, översänts till utskottet den 11 mars 2008.

I promemorian uppges att det i Vinnovas regleringsbrev regelmässigt anges att ”En årlig omprövning av verksamheten och dess inriktning ska ske genom att minst en fjärdedel av myndighetens verksamhet blir föremål för omprövning och nya beslut. Verksamheten i sin helhet ska ha omprövats under en fyraårsperiod.” Verksamhetsbudgeten för 2007 för det aktuella anslaget uppgick till drygt 1,4 miljarder kronor. Utifrån detta, och mot bakgrund av att regleringsbrevsändringen gjordes i början av året, bedömdes att Vinnova väl kunde hantera den aktuella omprioriteringen. Det kan i sammanhanget konstateras att den lösning som regeringen valde var den som näringsutskottet anvisade i betänkande 2006/07:NU1.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottet.

4.4 Jordbruksminister Eskil Erlandssons agerande i samband med fiskeförhandlingar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 30 januari 2008, *bilaga A4.4.1*, begärs att utskottet granskar jordbruksminister Eskil Erlandssons agerande i samband med förhandlingar om fiskerätter. I anmälan anförts att statsrådet underlåtit att vidta erforderliga åtgärder för att genomföra riksdagens intentioner angående inriktningen för det svenska agerandet i förhandlingar om fiskerätter. Vidare menar anmälarna att de uttalanden som finns i propositioner och riksdagsbeslut om vilket ställningstagande Sverige ska ha i EU-förhandlingar om fiskekvoter är viktiga att följa. Uttalanden av jordbruksminister Eskil Erlandsson tyder, anförts i anmälningen, på att så inte skett vid överläggningar inom EU om fiskekvoterna.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en inom Jordbruksdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A4.4.2*.

Utredning i ärendet

EU:s fiskeripolitik

Den gemensamma fiskeripolitiken är Europeiska unionens instrument för förvaltning av fiske och vattenbruk. Politiken inom området ska garantera att levande vattenresurser utnyttjas på ett sätt som skapar ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet. För att uppnå detta har man enats om åtgärder inom en rad huvudområden: resurspolitik, strukturåtgärder, marknaderna samt förbindelser med omvärlden. Inom området resurspolitik fastställs de maximala kvantiteter fisk som riskfritt kan fångas varje år. Med stöd av vetenskapligt underlag, från både Internationella havsforskningsrådet (Ices) och kommissionens egen vetenskapliga kommitté för fiskerinäringen, beslutar ministerrådet varje år hur mycket fisk som EU:s fiskare tillåts fånga under nästkommande år. Dessa maximala kvantiteter som kallas totala tillåtna fångstmängder (Total Allowable Catches, TAC) delas upp mellan medlemsstaterna. Varje stats andel kallas en nationell kvot.

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken förhandlar EU årligen med Norge om fiskekvoter och övriga regler för fisket för kommande år på gemensamma och gemensamt förvaltrade bestånd i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Årsförhandlingarna baseras på långsiktiga fiskeavtal mellan EU och Norge. Förhandlingsresultaten förs in i EU:s TAC- och kvotförordning som fastställs vid jordbruks- och fiskerådet i december.

Regeringens position

I regeringens budgetproposition för 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 23 avsnitt 5.7.2) anges bl.a. följande under avsnittet *Politikens inriktning* för verksamhetsområdet fiske:

Sveriges linje i de internationella förhandlingarna angående fiskekvoter ska vara i enlighet med den biologiska rådgivningen från ICES.

Denna formulering återfinns även i den sammanfattning av propositionen som görs i miljö- och jordbruksutskottets betänkande som riksdagen biföll den 17 december 2007 (2007/08:MJU2, rskr. 2007/08:93), dvs. efter att överläggningar skett i miljö- och jordbruksutskottet respektive EU-nämnden. I de förslagspunkter som återfinns i betänkandet och som sedermera även bifölls av riksdagen nämns inte vilken linje Sverige ska driva i de internationella förhandlingarna angående fiskekvoter.

Regeringens ståndpunkt angående Ices rekommendationer har efter avlämnandet av budgetpropositionen den 20 september 2007 vid ett flertal tillfälle varit uppe för diskussion i olika sammanhang.

Den 3 oktober svarade Eskil Erlandsson på en skriftlig fråga (2007/08:20) om vilka initiativ ministern kommer att ta för att fiskekvoterna i Östersjön begränsas och hur de som bryter mot regelverket ska bestraffas. Bland annat anförde jordbruksministern:

[...] Med pågående förhandlingar om fiskekvoter för 2008 arbetar Sverige för att man ska sträva mot att efterleva Ices vetenskapliga rådgivning. Detta innebär att Sverige i förhandlingssituationen arbetar för att få till stånd en så låg fiskekvot som möjligt. Vi är positiva till att kommissionen i föreslagen kvotförordning förordar generella sänkningar. Utgången av förhandlingarna är dock osäker, men det är vår förhoppning att fiskekvoterna återigen reduceras.

I den kommenterade dagordning som skickades till miljö- och jordbruksutskottet samt EU-nämnden inför Jordbruks- och fiskerådets möte den 22–23 oktober 2007 anger Jordbruksdepartementet sitt förslag till svensk ståndpunkt i frågan *Förslag till rådets förordning om fastställandet för år 2008 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön*:

Inriktningen på kvotförhandlingarna bör vara att de ska leda till en situation som uppfyller förutsättningarna för ett hållbart fiske och att man ska sträva mot att efterleva den vetenskapliga rådgivningen från ICES (Internationella Havsforskningsrådet). Detta innebär att regeringen i förhandlingssituationen bör arbeta för att få till stånd en så låg TAC som möjligt. Följaktligen stödjer regeringen kommissionens förslag då man föreslår reduktioner i de flesta bestånd. För att den successiva reduceringen i fiskeriansträngningen enligt torskplanen ska ha en effekt så bör antalet dagar ute ur hamn sättas på en nivå så att en verklig effortreducering¹ uppnås.

¹ Fiskeriverket förklarar *effort* som en ”insatsbegränsning exempelvis i form av att båtarna tilldelas ett visst antal fiskedagar”.

Vid miljö- och jordbruksutskottet överläggning med regeringen den 18 oktober 2007 ställde sig en majoritet bakom regeringens position. Ledamöterna från socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet tillfogade en avvikande mening till protokollet nämligen att ”ICES rekommendationer ska följas vid kvotförhandlingarna”.

Vid EU-nämndens sammanträde den 19 oktober 2007 sade jordbruksminister Eskil Erlandsson i samband med överläggningar över samma fråga bl.a.:

Ordförande! När det gäller fiskekvoterna vill jag det som jag tror att alla egentligen vill, nämligen att vi ska ha ett långsiktigt hållbart fiske. Det är min målsättning, och därför lyssnar jag till vetenskapen och den vetenskapliga rådgivningen, bland annat från Ices. Deras råd bygger på försiktighet men också på långsiktighet, och det är skälet till att jag i första hand alltså stöder kommissionens förslag. Vi måste minska fiskekvoterna i de flesta bestånd. Låt mig därtill tillägga att ett skäl till att vi har politiken är att vi ska göra avvägningar. Vi skulle kunna avskaffa politiken om vi inte gjorde annat än lyssnade till experter. Men vi har en uppgift, nämligen att göra avvägningar mellan olika intressen och speciellt när det, som i det här fallet, finns mycket starkt divergerande olika intressen. Och det kan vi bara göra om vi lägger oss i debatten och försöker påverka. Ställer vi oss vid sidan kan vi inte påverka (Anf. 50).

Man kan alltid använda lite olika ord i olika situationer, men min grundinställning är alltså att vi ska ha en så låg TAC som möjligt. Vi vet av erfarenhet att det kommer att vara många nattliga förhandlingar, bilaterala och gemensamma, under de kommande rådsmötena i fiskeförhandlingssammanhang, och då gäller det att ha ett mandat, som jag så här långt har fått från EU-nämnden, för att kunna delta i dessa förhandlingar (Anf. 53).

En majoritet av ledamöterna ställde sig bakom regeringens ståndpunkt. Ledamöterna från socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet anmälde samma avvikande mening som vid miljö- och jordbruksutskottets sammanträde den 18 oktober 2007.

Den 24 oktober svarade Eskil Erlandsson på en skriftlig fråga (2007/08:113) om vilka initiativ ministern avser att ta i fråga om fisken och fisket i svenska vatten:

[...] I förhandlingarna om fiskekvoterna i Östersjön för år 2008 har Sverige både före och under förhandlingsarbetet verkat för att i linje med Ices rekommendationer få till stånd en så låg TAC som politiskt möjligt. Inriktningen jag har vid dessa förhandlingar är att få ett beslut som dels leder till en situation som uppfyller förutsättningarna för ett hållbart fiske och dels att EU strävar mot att efterleva Ices vetenskapliga rådgivning. [...]

I den kommenterade dagordningen som skickades till miljö- och jordbruksutskottet samt EU-nämnden inför Jordbruks- och fiskerådets möte den 26–27 november 2007 anger Jordbruksdepartementet sitt förslag till svensk ståndpunkt för det årliga samrådet mellan EG och Norge vad gäller fiskekvoter och övriga regler för fisket:

I de fall förhandlingarna med Norge inte är avslutade ska Sverige peka på de av de svenska prioriteringarna som fortfarande inte beaktats. Sveriges övergripande målsättning har varit att tillse att den gemensamma fiskeripolitikens regelverk följs. Det gäller inte minst grundförordningens målsättning och principer om försiktighetsansatsens tillämpning baserat på välgrundade vetenskapliga råd och gradvist införande av ekosystemansatsen. Det innebär i praktiken att ICES (Internationella Havsforskningsrådet) rådgivning ska vara vägledande för förvaltningsbesluten. Långsiktiga förvaltnings- och återuppbyggnadsplaner bör följas alternativt snarast upprättas.

Vid EU-nämndens sammanträde den 23 november 2007 anförde Eskil Erlandsson bl.a.:

[...] Vad beträffar Ices rådgivning brukar jag som nämnden väl känner till alltid säga att den ligger i botten för de svenska ställningstagandena. Men vi måste vara medvetna om att det finns andra som tycker att annan rådgivning och annan typ av kunskap också ska användas när man för de här diskussionerna. Därtill måste man i lite olika sammanhang lägga politiska aspekter. Det är därför vi har politiska beslut om de här sakerna – därav det ordval som är gjort här. Innebörden är att vi använder den rådgivning vi från Ices så gott vi bara kan. Men det finns alltså andra som tycker att vi ska använda andra saker också innan vi fattar beslut. Det måste vi ta hänsyn till eftersom vi numera är så många som ska fatta beslut i unionen (Anf. 39).

Ordförande! Utgångspunkten i de svenska ingångarna i förhandlingarna är Ices rådgivning, däremot motsätter jag mig å det bestämdaste att Ices rådgivning ska vara styrande. I min vokabulär innebär det att vi aldrig skulle kunna frångå något som är styrande. Då ställer sig Sverige i ett hörn och kan inte påverka det som sker på den europeiska spelplanen just nu. Vi ska självklart ha en utgångspunkt i den rådgivning som vi får från Ices. Därav det till nämnden insända materialet. Ja, Ices rådgivning är vägledande. Det är utgångspunkten. Den kan och får, enligt min uppfattning, inte vara styrande. Då blir det så att vi är utan förhandlingsposition från svensk sida. Vi har sett vad det har lett till under tidigare regimer (Anf. 46).

I den kommenterade dagordning som skickades till miljö- och jordbruksutskottet samt EU-nämnden inför Jordbruks- och fiskerådets möte den 17–19 december 2007 anger Jordbruksdepartementet sitt förslag till svensk ståndpunkt för den andra behandlingen av *Förslag till rådets förordning om fastställandet för år 2008 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön*:

Sveriges övergripande målsättning är att tillse att den gemensamma fiskeripolitikens regelverk följs. Det gäller inte minst grundförordningens målsättning och principer om försiktighetsansatsens tillämpning baserat på vetenskapliga råd och gradvist införande av ekosystemansatsen. [...]

En majoritet ställde sig bakom regeringens ståndpunkt. Till protokollet anmäldes avvikande mening av ledamöterna från socialdemokraterna och vänsterpartiet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar översändes den 6 mars 2008 en inom Jordbruksdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A4.4.2*.

I svaret anförts inledningsvis vilken betydelse som ska tillskrivas de uttalanden som görs i avsnittet *Politikens inriktning* i budgetpropositionen. Bland annat sägs att regeringen i respektive avsnitt under denna rubrik redovisar sin syn på aktuella frågor. Det aktuella uttalandet utgör inte en del av regeringens övervägande till grund för budgetförslaget – dessa redovisas i ett senare avsnitt – och är inte direkt föremål för riksdagens ställningstagande i samband med behandlingen av budgetpropositionens förslagsdelar. I miljö- och jordbruksutskottets betänkande som riksdagen biföll den 17 december 2007 (2007/08:MJU2, rskr. 2007/08:93) synes inte uttalandet läggas till grund för något ställningstagande eller uttalande av utskottet.

I svaret från Regeringskansliet anförts vidare att jordbruksministern vid förhandlingarna i ministerrådet under hösten 2007 agerat för att uppnå så stora begränsningar av fiskekvoter för här relevanta fiskebestånd som möjligt, men inte avvisat alla kompromisser som inneburit högre kvoter än vad som direkt följer av Ices rådgivning.

Vidare menas att avgörande för om den svenska ståndpunkten i kvotförhandlingarna ska anses överensstämma med den inriktning som angetts i budgetpropositionen synes främst vara om uttalandet i budgetpropositionen ska tolkas som att den svenska ståndpunkten i alla situationer ska vara den att Ices rådgivning ska följas fullt ut och att Sverige därmed ska rösta nej till alla förslag som inte exakt motsvarar Ices rådgivning. Att ge uttalandet den innebörden, anförts i promemorian, är felaktigt.

Det konstateras även att det aktuella uttalandet avser politikens inriktning och vilken linje Sverige bör ha i förhandlingarna. Det är således inte fråga om att närmare ange hur Sverige exakt ska agera i olika förhandlings-situationer, vilken taktik som ska väljas eller vilket förhandlingsresultat som ska accepteras. Uttalandet är snarare ett angivande av mål och inriktning. Regeringen ska rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför besluten i rådet.

Det anförts även i svaret att det är av största vikt att Sverige, för att få gehör för sin politik, måste agera aktivt under förhandlingsprocessen i EU och därmed ha möjlighet att påverka övriga medlemsstater i en för Sverige förmånlig riktning. Detta måste bygga på ett aktivt och drivande engagemang men också på att Sverige inte i praktiken ställs utanför förhandlingen genom att inta förhandlingspositioner som inte har förutsättningar att vinna gehör.

Avslutningsvis anføres i svaret från Regeringskansliet att regeringens ståndpunkt i förhandlingarna om fiskekvoter i ministerrådet under hösten 2007 har varit i överensstämmelse med den inriktning som angetts i budgetpropositionen för 2008, dvs. förhandlingslinjen att så långt som möjligt verka för minskade fiskekvoter har varit i enlighet med Ices rådgivning.

Gällande rätt

Riksdagens hantering av EU-ärenden

Riksdagen har beslutat om nya bestämmelser för regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor (riksdagsstyrelsens framställning 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid, bet. 2005/06:KU21). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2007.

Den grundläggande bestämmelsen om regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor finns fr.o.m. den 1 januari 2003 i 10 kap. 6 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Ytterligare bestämmelser finns i riksdagsordningen. Enligt 10 kap. 2 § riksdagsordningen ska regeringen informera riksdagen om sin syn på de förslag från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla. I 10 kap. 3 § riksdagsordningen specificeras regeringens skyldighet i förhållande till utskotten i arbetet med EU-frågor. Här anges att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer. I 10 kap. 6 § riksdagsordningen anges vidare att regeringen ska 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 även rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet.

Tidigare granskning

I frågan om regeringens bundenhet av EU-nämndens ståndpunkter har utskottet tidigare gjort vissa uttalanden.

Våren 2007 (bet. 2006/07:KU20, s. 104 f.) anförde utskottet att regeringen inte är statsrättsligt bunden av EU-nämndens ståndpunkter men att det anses föreligga en politisk skyldighet för regeringen i fråga om dess agerande. I riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet konstaterades att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter och att Riksdagskommittén – i likhet med riksdagsstyrelsen senare – ansåg att denna praxis borde bestå. Riksdagskommittén nämnde att en fråga dock kan utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Kommittén ville i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med näm-

den. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska regeringen enligt Riksdagskommittén tydligt redovisa skälen för avvikelserna i den skriftliga återrapport som ska tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet och, som konstitutionsutskottet påpekat, måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte ska företräda nämndens ståndpunkt. Riksdagen godkände de riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågor som riksdagsstyrelsen föreslagit (framst. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276).

Utskottets ställningstagande

Utskottets granskning gäller i detta fall huruvida statsrådet har underlåtit att handla enligt riksdagens ställningstaganden angående inriktningen för det svenska agerandet i förhandlingar om fiskerätter i EU. Utskottet kan inledningsvis konstatera att regeringen funnit stöd för sin förhandlingslinje i miljö- och jordbruksutskottet såväl som EU-nämnden och därvidlag handlat i enlighet med vad som kan förväntas enligt regeringsformen och riksdagsordningen. Det uttalande i budgetpropositionen i vilket regeringens politiska inriktning beskrivs är inte anknutet till en förslagspunkt och har inte varit föremål för ett riksdagsbeslut.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

5 Försäljningen av vissa statligt ägda bolag

Ärendet

Anmälningarna

I flera anmälningar begärs att konstitutionsutskottet granskar regeringens beredning av ärenden om försäljning av vissa statliga bolag.

I två anmälningar som kom in till konstitutionsutskottet den 10 respektive 29 maj 2007 (*bilaga A5.1–2*) begärs att utskottet granskar hur regeringens agerande kring försäljning av sex statliga företag står i överensstämmelse med bestämmelserna i regeringsformen om bl.a. hur ärenden ska beredas och dokumenteras. Granskningen bör enligt en av anmälningarna omfatta inte bara det som Riksrevisionen har granskat utan hur hela ärendet hanterats mot bakgrund av bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen, t.ex. hur Näringsdepartementet hanterat frågan om att se till att Riksrevisionen fått tillgång till dokument och annan information som den begärt.

I två anmälningar tas frågor upp kring det fortsatta arbetet med de försäljningar som riksdagen beslutat om. I den ena anmälan som kom in den 18 oktober 2007 (*bilaga A.5.3*) begärs en granskning av statsrådet Mats Odells och hela regeringens tjänsteutövning i samband med utförsäljningen av de sex statliga företagen och handläggningen av samtliga de regeringsärenden som hör samman med försäljningen och den organisation som skapats för den. Händelseutvecklingen väcker enligt anmälan en rad frågor ur en rent konstitutionell synvinkel bl.a. om hur upphandlingen av investmentbanker som ska sköta om försäljningen har gått till. Speciellt bör det granskas om de tidigare anställda på Carnegie varit delaktiga i handläggningen av de uppdrag som Carnegie fått och i vad mån ansvarigt statsråd känt till och sanktionerat detta. Det bör också granskas på vilka kriterier det råd som tillsatts för utförsäljningarna tillsatts. Den sammansättning rådet har gör att intressekonflikter uppstått och kan komma att uppstå. Det bör granskas om ansvarigt statsråd vidtagit tillräckliga mått och steg för att försäkra sig om att rådets medlemmar är opartiska och att jävssituationer inte kan uppstå samt om det varit ett kriterium i samband med rekryteringen. I granskningen bör också ingå vilken kännedom om Finansinspektionens utredning som fanns i Regeringskansliet vid tidpunkten för Urban Funereds utnämning till statssekreterare och hur detta påverkade regeringens utnämningsbeslut. Det bör således granskas om utnämningsärendet var tillräckligt berett. Granskningen bör också göras från den aspekten att hela Näringsdepartementet med ansvarigt statsråd och regeringen som helhet varit delaktiga i hanteringen. Regeringens beslutsunderlag inför utnämningen av Urban Funered bör granskas och särskilt statsministerns delaktighet.

I den andra anmälan, som kom in den 12 september 2007 (*bilaga A5.4*), begärs granskning av statsrådet Mats Odells handläggning av upphandlingen av PR-tjänster i samband med utförsäljningen av statliga bolag. I stället för att låta dessa uppdrag gå via Regeringskansliet som gjorde en upphandling av PR-tjänster 2006 och slutit ramavtal har upphandlingen av sådana uppdrag lagts på de investmentbanker som ska sköta försäljningarna. Detta har enligt anmälaren gjort att bolag som i konkurrensupphandling fått ramavtal med regeringen blivit nekade att utföra dessa uppdrag eftersom det formellt inte är regeringen som upphandlar.

I fyra granskningsanmälningar som kom in den 30 januari 2008 (*bilagorna A5.5–8*) begärs granskning av f.d. statsråden Jörgen Anderssons, Björn Rosengrens, Leif Pagrotsky och Thomas Östros ansvar för beredningen av tidigare regeringsärenden om försäljning av statliga bolag. Den anmälan som riktar sig mot Thomas Östros gäller särskilt en försäljning i mars 2005 av aktier i Nordea AB. I anmälan mot Leif Pagrotsky hänvisas till regeringens begäran om bemyndigande att försälja statens aktier i SAKAB AB (prop. 2002/03:117), att sälja Green Cargo AB (prop. 2003/04:127) samt att förändra statens ägande i OMHEX (prop. 2004/05:1 utg.omr. 24). Anmälan mot Björn Rosengren gäller särskilt frågan om sammanslagning av Telia AB och Telenor AS (prop. 1998/99:99) och börsintroduktionen av Telia AB (prop. 1999/2000:84) samt bemyndigandet att sälja samtliga aktier i Svenska Lagerhusaktiebolaget (prop. 2001/02:39). Anmälan mot Jörgen Andersson gäller försäljning av aktieinnehavet i Lantbrukskredit AB, SAQ Kontroll AB, SBL Vaccin AB, Pharmacia & Upjohn och Enator AB samt försäljning av B-aktier i Celsius och förnyade bemyndiganden att sälja samtliga aktier i Nordbanken, Securum och Retriva (prop. 1995/96:141).

Underlag för granskningen

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har fyra promemorior upprättats inom näringsdepartementet, *bilagorna A5.9–12*. Utfrågningar har hållits med f.d. statsrådet Thomas Östros, statsråden Maud Olofsson och Mats Odell samt statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilagorna B4–6 och B8*.

Utredning i ärendet

Gällande regler

Beredningen av regeringsärenden

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

sen 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 beredningen av regeringsärende 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 får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen fick alltså ligga att avgöra sådana frågor som om 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).

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. Alla komplicerade lagstiftningsärenden ska regelmässigt föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet om ärendet föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden. Det ska enligt propositionshandboken starkt understrykas att det endast är i verkliga undantagssituationer som regeringen i stället för remissbehandling eller remissmöte kan ta kontakt med berörda myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa.

I propositionshandboken (s.119) behandlas också de fall där en lagrådsremiss eller en proposition behöver beredas i stor brådska och under former där arbetet måste bedrivas med insyn av en mer begränsad krets än normalt. Det får dock förekomma endast i undantagsfall. Det normala berednings- och remissförfarandet kan i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter.

Finansmakten

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition enligt 9 kap. 8 § regeringsformen. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen ska riksdagen i den omfattning som behövs fastställa grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över denna.

I 26 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten anges att regeringen får sälja statens aktier i företag där staten äger mindre än hälften av rösterna eller andelarna om inte riksdagen beslutat annat. Regeringen får däremot inte utan riksdagens godkännande minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna eller andelarna. Riksdagsbeslut krävs inte för utdelningar eftersom det ingår i den löpande förvaltningen. Det krävs inte heller riksdagsbeslut avseende förvärv, avyttringar eller nedläggningar som företag genomför inom den verksamhetsinriktning som riksdagen beslutat.

Affärsmässighet

Enligt 29 § lagen om statsbudgeten (1996:1059) ska försäljning genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Enligt förarbeten (prop. 1995/96:220) avses med detta att man vid försäljning ska se till att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten, att försäljning till underpris inte kommer till stånd och att ovidkommande hänsyn inte tas. Undantag får dock göras om det finns särskilda skäl. Vad gäller aktier kan särskilda skäl tänkas föreligga om regeringen t.ex. önskar sprida aktieägandet i ett bolag. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl att frånga affärsmässighet är en restriktiv bedömning påkallad. Egendomens värde ska tillmätas betydelse. Avsteg från principen om affärsmässighet bör inte göras utan riksdagens godkännande vid försäljning av egendom som har ett betydande värde.

Upphandling

Före den 1 januari 2008 gällde lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Enligt lagens 5 kap. 1 § andra stycket 5 omfattas inte finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument av kapitlet som är rubricerat upphandling av tjänster.

Enligt 6 kap. 17 § första stycket 1 får vid upphandling som omfattas av sekretess eller andra särskilda begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet regeringen föreskriva eller i enskilda fall besluta om undantag från bestämmelserna om annonsering i kapitlet.

Ramavtal är enligt 1 kap. 5 § samma lag avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period. I övrigt innehöll lagen bara två bestämmelser om ramavtal, nämligen 4 kap. 10 § andra stycket om beräkning av värdet av ramavtal och 4 kap. 16 § andra stycket 9 om att en upphandlande enhet får avstå från annonsering när det gäller avrop mot gällande ramavtal som upphandlats enligt lagen.

Den 1 januari 2008 trädde lagen (2007:1091) om offentlig upphandling i kraft med utförligare bestämmelser om ramavtal. Regeringen framhöll i proposition 2006/07:128 att ramavtal förekommer i stor i stor utsträckning inom hela upphandlingsområdet. Då ett ramavtal ingåtts med mer än

en leverantör ska tilldelningen av kontrakt som grundar sig på ramavtalet ske antingen genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud eller, om inte alla villkor är fastställda i ramavtalet, efter det att parterna blivit föremål för förnyad inbjudan att lämna avtal. I det senare fallet ska den förnyade inbjudan lämnas till samtliga leverantörer som ingått ramavtalet. Vid tilldelning av ett kontrakt som bygger på ett ramavtal får parterna inte väsentligen ändra villkoren i ramavtalen.

Jäv

I förvaltningslagen (1986:223) finns det bestämmelser om jäv i 11 och 12 §§. 11 § lyder:

Den som skall 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 biträtt 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.

Den som är jävig får enligt 12 § förvaltningslagen inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, ska självmant ge det till känna.

I regeringskansliärenden är förvaltningslagen direkt tillämplig. Förvaltningslagen gäller emellertid inte vid handläggning av regeringsärenden. I praxis brukar regeringsärendena ändå i möjligaste mån handläggas enligt förvaltningslagens bestämmelser, vilket också förutsattes i förarbetena till nya förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 57, Statsrådsberedningens riktlinjer PM 1987:2, reviderad 1998-06-30, s. 80). I statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen rekommenderas att förvaltningslagens bestämmelser om jäv följs i Regeringskansliet.

Beredningen av tidigare propositioner om försäljning av statliga företag

I propositionen 1991/92:69 föreslogs att regeringen skulle få *bemyndigande att sälja statens aktier i 35 aktiebolag eller delar av dessa*. Vidare föreslogs att Förvaltningsaktiebolaget Fortia skulle avvecklas. En särskild kommission skulle tillkallas med uppgift att bedöma vissa frågor kring försäljningarna av de olika företagen. Näringsutskottet tillstyrkte i huvudsak förslaget (bet. 1991/92:NU10) sedan verkställande direktören Olof Rydh, Förvaltningsaktiebolaget Fortia, samt styrelseordföranden direktör Göran Lövgren och verkställande direktören Carl Ameln, LKAB, inför utskottet lämnat upplysningar och framfört synpunkter kring regeringens förslag om privatisering av statligt ägda företag. Från Svenska gruvindustriarbetareförbundet hade kommit in en skrivelse om bl.a. nämnda förslag rörande LKAB.

I en reservation (s) framhölls att det framlagda förslaget inte åtföljts av enskilda motiveringar beträffande de 35 olika företagen. Regeringen hade inte heller lämnat några uppgifter om verksamhetsinriktning, antal anställda och statens ägarandel i de aktuella företagen. Föredraganden, näringsminister Per Westerberg, hade i sin tidigare roll som ledamot av utskottet betonat vikten av att propositioner innehåller alla uppgifter av betydelse i ärendet. I den aktuella propositionen saknades helt sådana uppgifter. Reservanterna fann regeringens tillvägagångssätt mycket anmärkningsvärt och på gränsen till respektlöst mot riksdagen. Regeringen syntes inte ha analyserat konsekvenserna av en försäljning i de enskilda fallen. Regeringen hade lagt fram förslag om en försäljning av LKAB, i vilket staten blev delägare år 1907, utan att redovisa konsekvenserna för sysselsättningen och för gruvnäringens framtid. Regeringen hade lagt fram förslag om en försäljning av Vattenfall, som staten bildade år 1909, utan att redovisa effekter på möjligheterna att genomdriva den beslutade omställningen av energisystemet. Förslag om en försäljning av Domänverket, som blev statligt affärsverk år 1912, hade lagts fram utan att effekterna för bl.a. naturvården med avseende på Domänverkets markinnehav redovisats. Förslaget om en försäljning av statens hundskola saknade redovisning av konsekvenserna i fråga om den framtida tillförseln i landet av kvalificerade tjänstehundar. Förslaget om att avyttra statens aktier i AB Svensk Bilprovning saknade redovisning av konsekvenserna beträffande den obligatoriska kontrollen inom fordonsområdet. Förslaget om att avyttra statens aktier i Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) saknade redovisning av konsekvenserna för omhändertagandet av miljöfarligt avfall. Vidare framhölls i reservationen att propositionen endast översiktligt berört effekterna på riskkapitalmarknaden av de föreslagna försäljningarna.

I budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100 bil. 13 s. 51) föreslog regeringen riksdagen att bl.a. bemyndiga regeringen att förvalta företag med statligt ägande samt i förekommande fall öka eller minska ägandet i dessa enligt vad som anfördes i propositionen. Riksdagen beslöt våren 1995 att godkänna det föreslagna anslaget (bet. 1994/95:NU19). Behand-

lingen av förslaget om nytt bemyndigande uppsköts emellertid sedan utskottet erfarit att regeringen avsåg att justera sitt förslag efter viss ytterligare beredning.

Regeringens lade därefter i proposition 1995/96:141 fram förslag i syfte att åstadkomma en effektivare förvaltning av de kommersiella och konkurrensutsatta företag som staten äger, genom att i vissa avseenden skapa förutsättningar som bättre överensstämde med dem som rådde i näringslivet. Behovet av ett större ägarengagemang gällde alla av staten direkt ägda företag, anförde regeringen. Det bedömdes delvis kunna tillgodoses genom att regeringen gavs ökad handlingsfrihet för AssiDomän AB, AB Svensk Exportkredit, Teracom Svensk Rundradio AB, Lantbrukskredit AB, SAQ Kontroll AB, SBL Vaccin AB, Pharmacia & Upjohn, Celsius AB och Enator AB. I propositionen framhölls att den ytterligare beredning som regeringen aviserat hade avslutats. Däri hade bl.a. ingått en hearing, dit näringsministern inbjudit ett trettiotal deltagare med kunskaper om och erfarenheter från det aktuella området. Regeringen preciserade det tidigare lämnade förslaget och lämnade samtidigt kompletterande underlag för riksdagens ställningstagande. Näringsutskottet tillstyrkte propositionen utom i fråga om Teracom (bet. 1995/96:NU26). I en reservation (m, fp, c, kds) begärdes att tidigare givna bemyndiganden skulle gälla.

I propositionen föreslogs också ett bemyndigande till regeringen att vidta åtgärder för att Apoteksbolaget skulle bli helägt av staten. Detta förslag hade behandlats av Utredningen om den svenska läkemedelsförsörjningegen i SOU 1994:110 Omsorg och konkurrens samt i Ds 1995:82 Apoteksbolagets framtida roll

I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) begärdes bemyndigande att dels sälja, byta eller på något annat sätt delvis avyttra statens innehav i Värdepapperscentralen VPC AB, dels få disponera ersättningen till förvärv av aktier i eller bildande av bolag verksamma på den finansiella marknaden. Clearingutredningen hade i betänkandet Konto, clearing och avveckling (SOU 1993:114) förordat att staten åtminstone på sikt borde avyttra sitt aktieinnehav i VPC. Betänkandet har remissbehandlats. På uppdrag av Finansdepartementet har vice riksbankschefen Stefan Ingves undersökt hur en effektiv och konkurrenskraftig framtida infrastruktur på den svenska finansmarknaden lämpligen kunde se ut. Uppdraget har redovisats i en rapport som överlämnats till Finansdepartementet.

I proposition 1998/99:99 föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna ett avtal som innebar att *Telia AB skulle slå samman med Telenor AS*. Svenska staten föreslogs få 60 % av aktierna i det nya bolaget medan den norska staten skulle få 40 %. I avtalet ingick att bägge staterna skulle sälja av sina aktier så att lika ägande om 33,4 % av aktierna uppnåddes inom kort tid. På längre sikt skulle staterna tillsammans behålla minst 51 % av aktierna i det nya bolaget. Under rubriken Ärendet och dess beredning redovisades i propositionen i huvudsak endast frågor som rörde slutandet av avtal. Riksdagen godkände avtalet och bemyndigade reger-

ingen att minska statens ägande i det sammanslagna bolaget (bet. 1998/99:NU14). I en reservation (m, fp, kd) accepterades sammanslagningen under förutsättning av omförhandling av aktieägaravtalet. I en annan reservation (fp) förordades att hela Telia skulle privatiseras.

I proposition 1999/2000:84 *Börsintroduktion av Telia AB* föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att minska statens ägande i Telia AB till lägst 51 % av samtliga aktier. Regeringen avsåg att genomföra en börsintroduktion av bolaget. Regeringen skulle återkomma till riksdagen om ytterligare minskning av ägandet skulle bli aktuellt. Under rubriken Ärendet och dess beredning redovisades utvecklingen när det gällde avtalet mellan Telia och Telenor och att sammanslagningen avvecklades. Näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag efter det att upplysningar och synpunkter i ärendet lämnats av näringsminister Björn Rosengren och koncernchefen för Telia AB Jan-Åke Kark (bet. 1999/2000:NU18). I reservation (m, fp, c, kd) framfördes att försäljningen av statens aktier i Telia borde ha inletts för flera år sedan.

Näringsutskottet föreslog i betänkande 2000/01:NU11 – på eget initiativ – att riksdagen skulle *bemyndiga regeringen att utan begränsningar kunna förändra statens ägande i Telia AB*. Genom att begränsningen i regeringens bemyndigande – att kunna minska ägandet till lägst 51 % av samtliga aktier – togs bort gavs regeringen enligt utskottet en möjlighet att agera utifrån det som kan anses bäst gagna bolaget men också staten, dvs. svenska folket, som ägare av bolaget. I betänkandet angavs att näringsminister Björn Rosengren informerat utskottet allmänt om de diskussioner om konsolidering och strukturering som pågick på den internationella telekommunikationsmarknaden och som också Telia deltog i.

I proposition 2001/02:39 föreslogs bl.a. att regeringen skulle få bemyndigande att vid lämplig tidpunkt *sälja hela eller delar av statens aktieinnehav i Svenska Lagerhusaktiebolaget* samt att vidta de åtgärder som behövdes för försäljningen. Under rubriken Ärendet och dess beredning angavs att frågan om försäljningen av Statens aktier i Svenska Lagerhusaktiebolaget var av sådan karaktär att regeringen inte ansett att det förelegat behov av att inhämta yttranden och upplysningar från några myndigheter, sammanslutningar eller enskilda. Näringsutskottet tillstyrkte förslaget (bet. 2001/02:NU8).

Regeringen föreslog i proposition *Ett stärkt Green Cargo AB* för hållbara transportlösningar (prop. 2003/04:127) att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under åren 2004–2005 vidta följande åtgärder var för sig eller i kombination: att avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i Green Cargo AB, att förvärva aktier eller andra former av andelar i det företag eller den företagsgrupp som förvärvar aktier i Green Cargo AB, att förvärva rättigheter att förvärva aktier eller andra former av andelar i det företag eller den företagsgrupp som förvärvar aktier i Green Cargo AB eller att tillskjuta kapital till Green Cargo AB. Regeringen föreslog vidare att regeringen skulle bemyndigas att vidta de åtgärder som i övrigt behöv-

des för att genomföra omstruktureringen av bolaget. Under rubriken Ärendets beredning framhölls att ärendet innefattade hantering av affärskänslig information och att ett offentliggörande skulle innebära risk för betydande ekonomisk skada för staten och bolaget. Mot denna bakgrund hade vid ärendets beredning yttranden från myndigheter, sammanslutningar eller enskilda inte inhämtats. Däremot hade underlag inhämtats från ekonomiska och juridiska rådgivare.

Näringsutskottet tillstyrkte förslaget (bet. 2003/04:NU15) sedan representer för Näringsdepartementet inför utskottet lämnat kompletterande upplysningar i ärendet. I en reservation (fp, c, kd) avstyrktes propositionen. Reservanterna ansåg att det underlag som redovisats i propositionen var otillräckligt som grund för ett riksdagsbeslut. Propositionen hade allvarliga brister och den saknade enligt reservationen i princip helt de konsekvensanalyser som enligt gällande riktlinjer ska ingå i en proposition. Utan en tydlig redovisning av problem, konsekvenser och alternativ ges riksdagen inte några reella möjligheter att värdera regeringens förslag.

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) föreslogs riksdagen bemyndiga regeringen att vidta någon av följande åtgärder:

1. att avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i *OMHEX Aktiebolag* eller
2. att förvärva ytterligare aktier i bolaget, och
3. vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att genomföra transaktioner enligt punkterna 1 och 2.

Näringsutskottet tillstyrkte (bet. 2004/05:NU1) att regeringen skulle ges bemyndigande att avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i det börsregistrerade företaget OMHEX AB, som bl.a. drev värdepappersmarknader i Stockholm, Helsingfors, Tallinn, Riga och Vilnius, eller att förvärva ytterligare aktier i bolaget. I en reservation (m, fp, kd, c) framhölls att riksdagen borde bemyndiga regeringen att avyttra hela det statliga ägandet i OMHEX.

I proposition 2004/05:80 Forskning för ett bättre liv föreslogs att riksdagen skulle godkänna vad regeringen föreslog om att avyttra hela eller delar av aktiekapitalet i Imego Aktiebolag. Under rubriken ärendets beredning angavs bl.a. att utredningsbetänkandet Verksamheten vid IMEGO AB (SOU 2004:89) hade remissbehandlats.

I promemorian den 20 november 2007 från Näringsdepartementet (bilaga A.5.9) framhålls att det enligt de uppgifter som Regeringskansliet har tillgång till är ovanligt att myndigheter eller organisationer hörts i ärenden som avser transaktioner med statligt ägda företag. I promemorian redovisas, bortsett från den proposition som låg till grund för försäljningarna av företag under mandatperioden 1991–94, en rad sådana ärenden där upplysningar inte inhämtats, nämligen bemyndigande att sälja aktier i Nordbanken (prop. 1991/92:21), bildandet av Sveaskog AB (prop. 1998/99:1), sammanslagning av Telia och Telenor (prop. 1998/99:99), börsnoteringen av Telia AB (prop. 1999/2000:84), Sveaskogs förvärv av aktier i AssiDomän AB (prop. 2001/02:39), försäljning av aktier i Svenska Lager-

husaktiebolaget (prop. 2001/02:39), Sveaskogs förvärv av samtliga aktier i AB Svenska skogsplantor (prop. 2002/03:24, statens förvärv av aktier i AB Svensk Exportkredit (prop. 2002/03:142 och bemyndigande att sälja aktier i OMXH (prop. 2004/05:1).

I promemorian den 9 januari 2008 från Näringsdepartementet (bilaga A5.10) redovisas tre propositioner som gällt bl.a. bemyndiganden i fråga om statliga företag och där beredningen av propositionerna innefattat inhämtande av synpunkter från myndigheter och organisationer. I de ovan redovisade propositionerna 1995/96:141 (i den del som avsåg Apoteksbolaget), 1996/97:150 och 2004/05:80 behandlades flera olika frågor, bl.a. förändringar inom den sektor där bolagen var verksamma. Bemyndigandena utgjorde enligt promemorian alltså bara en del av det remitterade förslaget.

I promemorian påpekas också att proposition 1991/92:69 Privatisering av statliga bolag omfattade 36 bolag.

Den genomgång som gjorts gav enligt promemorian vid handen att när det gällde 56 bolag hade regeringen inte inhämtat synpunkter från myndigheter och organisationer medan sådana yttranden inhämtats om tre bolag

Tidigare granskning

Beredningen av regeringsärenden

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat beredningen av regeringsärenden.

Våren 2004 granskade utskottet (bet. 2003/04:KU20 s. 117 f.) näringsminister Leif Pagrotsky's *beredning av propositionerna 2002/03:24 Överlåtelse av aktier i Svenska skogsplantor AB till Sveaskog AB, 2002/03:64 Kapitaltillskott till Teracom AB, 2002/03:86 Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB samt 2002/03:142 Vissa ägarfrågor m.m. rörande AB Svensk Exportkredit*. Konstitutionsutskottet framhöll att regeringen inte i något av dessa ärenden genomfört en sedvanlig remissbehandling. Som skäl hade i tre av propositionerna anförts att frågorna var av sådan karaktär att det inte förelegat behov av att inhämta yttranden och upplysningar från några myndigheter, sammanslutningar och enskilda. På fråga från utskottet hade Näringsdepartementet dock utvecklat sina skäl för att inte genomföra remiss på så sätt att om regeringen i de riksdagsärenden som innefattar känsliga affärshemliga uppgifter skulle inhämta yttranden från enskilda, sammanslutningar och myndigheter innan regeringen beslutade en proposition skulle detta allvarligt kunna skada bolagets värde och verksamhet, bl.a. genom den osäkerhet om bolagets framtid som ett remissförfarande skulle skapa. Därutöver hade anförts att vid en avvägning av fördelarna med att inhämta yttranden och nackdelarna för bolagets verksamhet kunde slutsatsen dras att risken för skada i samband med remissförfarande klart översteg de fördelar ett remissförfarande kan innebära. Näringsminister Leif Pagrotsky hade inför utskottet uppgett att analyser

och rapporter från finansiella och juridiska rådgivare skaffades in för att regeringens förslag skulle vila på ett väl berett underlag. I de aktuella ärendena hade det således förekommit uppgifter som regeringen av hänsyn till sekretess inte hade ansett sig kunna offentliggöra.

Konstitutionsutskottet konstaterade att i 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 en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att inte skada statens förmögenhetsinnehav och å andra sidan intresset av att en så fullödlig bakgrundsinformation som möjligt gavs i den proposition som överlämnades till riksdagen.

Konstitutionsutskottet hänvisade också till att näringsutskottet i ärendet om överlåtelse av aktier i Svenska Skogsplantor AB ansett att beredningsunderlaget inte var tillräckligt och därför genomförde en egen remiss (bet. 2002/03:NU4). Ett enigt näringsutskott uttalade att propositionen inte motsvarat de krav som riksdagen normalt bör ställa vad gäller underlagsmaterial från regeringen. Näringsutskottet saknade en redovisning av regeringens analys av olika tänkbara, alternativa lösningar. Enligt näringsutskottets mening borde regeringen ha inhämtat remissynpunkter i ärendet. Riksdagens utskott måste för att väl kunna utföra sina uppgifter ha tillgång till ett gott underlagsmaterial. Och näringsutskottet konstaterade att den aktuella propositionen inte motsvarat de krav som riksdagen normalt bör kunna ställa i dessa hänseenden.

Konstitutionsutskottet ansåg, i enlighet med näringsutskottets bedömning, att regeringen i detta fall inte hade uppfyllt kraven på beredning i 7 kap. 2 § regeringsformen.

När det gällde ärendena om kapitaltillskott till Teracom AB respektive åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB fann en majoritet i näringsutskottet att det av regeringen presenterade underlaget för riksdagens beslut var tillräckligt. I båda dessa ärenden fanns dock en minoritet som ansåg att regeringens underlag för de aktuella förslagen inte var tillräckligt.

Vad gäller ärendet om vissa ägarfrågor m.m. rörande Svensk Exportkredit ansåg näringsutskottet vid beredningen av detta riksdagsärende att det uppenbart hade varit positivt att få en fylligare bakgrundsbeskrivning och en analys av alternativa tillvägagångssätt. Emellertid hade näringsutskottet förståelse för att tidsbristen i första hand var en konsekvens av omsorgen om bolaget i fråga. En minoritet i utskottet yrkade dock i en reservation att regeringen skulle ges till känna vad som anfördes om att propositionen hade brister som underlag för riksdagens beslut och om tidsbristen i ärendet.

Konstitutionsutskottet framhöll att de brister som en utskottsminoritet påtalat inte egentligen gällt det beredningsunderlag som utskottet haft tillgång till, utan hade avsett att propositionen i sig inte hade utgjort ett tillräckligt underlag för riksdagens beslut. Hur ledamöter utanför beredande utskott kan, utöver propositionen i fråga, informeras i ärenden där

det förekommer hemliga uppgifter var enligt utskottet mot bakgrund av gällande regelverk en fråga som rymmer många dimensioner, bl.a. vad som gäller för riksdagens inre arbete. Konstitutionsutskottet framhöll att det var av stor vikt att regeringen, för att uppnå största möjliga öppenhet, gjorde en noggrann avvägning beträffande för det första huruvida remiss kan genomföras och för det andra vilka uppgifter som kan lämnas i propositionen. Enligt utskottets mening var det vidare av stor vikt att regeringen, för att tidsbrist i såväl sin egen som riksdagens beredning inte skulle uppstå, var förutseende i sin ägarroll när det gällde tidsfrister och så tidigt som möjligt tog ställning till vilka frågor som krävde riksdagsbeslut. Granskningen föranledde inget ytterligare uttalande i denna del.

Våren 2005 granskade utskottet beredningen av *ett regeringsförslag om ändringar i Försvarsmaktens grundorganisation* (bet. 2004/05:KU20, s. 122 f.). Utskottet framhöll att det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Det är dock vedertaget att komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av traditionell remissbehandling. Utskottet hade i samband med tidigare granskning uttalat att ett skriftligt förfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag. Planeringen av ett ärende borde vara så god att inte remissmöten måste tillgripas på grund av bristande tid. Ett remissmöte kan däremot enligt konstitutionsutskottet fylla en funktion först och främst för att komplettera ett skriftligt remissförfarande (bet. 1999/2000: KU10 s. 24).

Vid granskningen hade framkommit att det underlag som en arbetsgrupp lämnat till Försvarsdepartementet inte varit föremål för remissbehandling i någon av de nyss nämnda formerna. Det var att märka att underlaget inte innehållit lagförslag. Underlaget hade emellertid legat till grund för regeringens förslag till riksdagen rörande inriktningen av försvarsverksamheten under en följd av år.

Remissberedning av förslag som avses ligga till grund för regeringspropositioner kan, också i de fall då de inte innehåller lagförslag, ge remissinstanser möjlighet att överblicka verkningarna i olika delar av samhället. Det var utskottets uppfattning att synpunkter som då kommer fram från myndigheter och andra berörda instanser kunde utgöra ett värdefullt underlag för både regeringens och riksdagens ställningstagande. Utskottet insåg att remissförfarande inte heller i dessa fall kunde tillämpas undantagslöst. Det kunde förekomma fall då det under ett tidigare beredningsskede hade inhämtats synpunkter på vad slutprodukten borde innehålla, och då ett remissförfarande på grund härav framstod som obehövligt.

Likaså kunde det tänkas uppkomma situationer där behovet av en skyndsamt riksdagsbehandling omöjliggör ett meningsfullt remissförfarande. Mot den anförda bakgrunden ville utskottet emellertid understryka vikten av att säkra ett fullgott beslutsunderlag också i fall då regeringens propositioner inte rör lagförslag.

Våren 2006 granskade utskottet beredningen av ett beslut att *omlokalisera myndigheten Riksutställningar till Gotland* (bet. 2005/06:KU20 s. 93 f.). Granskningsärendet rörde beredningen av ett ärende som inte avsåg överlämnande av en proposition till riksdagen. Utskottet erinrade om tidigare uttalanden av utskottet om att det vid beredningen av regeringsärenden kunde vara av stor vikt att berörda intressenter under olika stadier av beredningsprocessen får möjlighet att föra fram synpunkter på vad den färdiga slutprodukten bör framhålla. Vidare hade utskottet (bet. 2004/05:KU20 s. 127) understrukt vikten av att säkra ett fullgott beslutsunderlag också i fall då propositioner inte rör lagförslag. Utskottet framhöll 2006 att det då aktuella granskningsärendet rörde beredningen av ett regeringsbeslut som inte avsåg överlämnande av någon proposition till riksdagen. Utskottet ansåg emellertid att de redovisade uttalandena från tidigare granskning var tillämpliga även på sådana regeringsbeslut.

Nämnas kan också att konstitutionsutskottet 1992 granskade regeringens och näringsministerns handläggning av frågan om *bemyndigande för regeringen till försäljning av aktier i LKAB* (bet. 1991/92:30 s. 69). Utskottet redovisade att regeringen i proposition 1991/92:69 om privatisering av statligt ägda företag m.m. föreslagit bl.a. att regeringen fick bemyndigande att sälja statens aktier i 35 aktiebolag eller delar av dessa, bl.a. LKAB samt att näringsutskottet i betänkande (1991/92:NU10) tillstyrkt regeringens förslag och hemställt att riksdagen skulle besluta i enlighet härmed. I en reservation (s) avvisades regeringens förslag. Riksdagen hade den 18 december 1991 beslutat att bifalla utskottets hemställan. Utskottet framhöll att regeringen som nämnts lagt fram förslag om bemyndigande att sälja statens aktier i bl.a. LKAB och att riksdagen hade godkänt förslaget. Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida.

Upphandling

Våren 2000 granskade utskottet vissa upphandlingar i Regeringskansliet (bet. 1999/2000:KU20 s. 72 f.). Utskottet underströk starkt vikten av upphandlingslagens bestämmelser följs inom Regeringskansliet och att detta gjordes med god marginal till de gränser som sätts i lagen. Regeringskansliets roll som föredöme för andra myndigheter gjorde detta särskilt viktigt. Det fanns annars en risk att upphandlingslagen urholkades.

Utskottet granskade våren 2001 upphandlingen av konsulttjänster i samband med Telia–Telenor (bet. 2000/01:KU20 s. 79 f.). Utskottet fann då bl.a. att upphandlingslagens bestämmelser gav utrymme för tolkningen att undantagsbestämmelsen för finansiella tjänster och sekretess kunde tillämpas när det gällde upphandlingar av bl.a. en investmentbank.

Dokumentation

Utskottet granskade våren 2005 frågan om Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet (bet. 2004/05:KU20 s. 244 f.). I ärendet avgavs ett utlåtande av f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh. Utskottet ansåg att detta kunde tjäna som värdefull vägledning. Enligt utlåtandet ligger det i sakens natur att statliga myndigheter är skyldiga att informera Riksrevisionen om existensen av allt material som denna anser sig behöva, oavsett om detta material utgörs av allmänna eller icke allmänna handlingar. Hur man än ser på frågan om Riksrevisionens rätt att få del av icke allmänna handlingar fordras därför att myndigheterna håller allt material som kan vara av betydelse för Riksrevisionens arbete ordnat på sådant sätt att denna kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå.

Hösten 2005 granskade utskottet dokumentationen och aktbildningen avseende regeringens styrning av statliga bolag (bet. 2005/06:KU10 s. 26 f.). Utskottet erinrade inledningsvis om att utskottet sedan lång tid tillbaka och vid upprepade tillfällen hade pekat på vikten av att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet noterade att några rutiner som tillgodoser ett sådant ändamål ännu inte har kommit i bruk på detta område.

Utskottet noterade Regeringskansliets arbete med riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation av underlag för de beslut som fattas i dessa sammanhang. Vid utformningen av dessa riktlinjer måste, enligt utskottets mening, särskilt beaktas att det vid en granskning i efterhand ska vara möjligt att i Regeringskansliets akter följa viktigare händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som därvid har förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. I det sammanhanget ville utskottet peka på vikten av att innehållet i sådant material som annars inte skulle utgöra allmän handling – exempelvis arbetsanteckningar och liknande material – tillförs akterna snarast möjligt. När ärendena arkiveras bör sådant material också bli kvar i akterna i den omfattning som behövs för att en meningsfull granskning ska bli möjlig. Utskottet underströk vikten av att riktlinjerna fick den inriktning som utskottet beskrivit.

Utnämningar av politiskt tillsatta tjänstemän

I granskningsbetänkande 1993/94:KU30 (s. 10) redovisade utskottet uppgifter om politiskt tillsatta tjänstemän. Utskottet framhöll därvid att varje statsråd borde ha en stor frihet att tillsätta politiskt sakkunniga och bestämma deras arbetsuppgifter.

Jäv för regeringstjänstemän

Konstitutionsutskottet har vid några tillfällen granskat frågor beträffande jäv för tjänstemän i Regeringskansliet.

Vid konstitutionsutskottets granskning våren 1986 hade utskottet anledning att granska handläggning av ärenden där det kan föreligga ett jäv om en handläggare samtidigt är styrelseledamot i ett statligt bolag som ärendet gäller. Granskningen gav i det aktuella fallet inte anledning till kritik, men utskottet framhöll vikten av att förvaltningslagens jävsregler iakttas vid ärendeberedningen i Regeringskansliet. I ärenden med två- eller flerpartsintressen bör således en departementstjänsteman som är styrelseledamot i ett hel- eller halvstatligt bolag inte delta i beredningen av ett ärende som rör bolaget (bet. KU 1985/86:25 s. 37 f.).

I följande års granskning återkom utskottet till frågan och tillade att det, oavsett ärendets beskaffenhet, är önskvärt – bl.a. med hänsyn till intresset av att ett ärende blir allsidigt belyst – att låta en annan tjänsteman i departementet i första hand svara för handläggningen (bet. KU 1986/87:33 s. 71 f.).

Våren 2005 granskade utskottet om jäv förelegat vid handläggningen av ett ärende som gällde en begäran från Försvarets materielverk att frångå reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (bet. 2004/05: KU20 s. 118 f.). Ärendet bereddes inom Försvarsdepartementet av en tjänsteman som var son till Kockums vice ordförande. Regeringens beslut innebar att Försvarets materielverk gavs rätt att direktupphandla med Kockums och ytterligare en leverantör. Utskottet underströk att det är mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen ska delta i handläggningen av ett ärende om det finns omständigheter som riskerar kunna leda till att förtroendet för opartiskhet rubbas. För att förebygga risken att jäv uppstår var det angeläget att Regeringskansliet bl.a. beaktade vikten av kunskaper i förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjöd vidareutbildning i förvaltningsrätt. Det var otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Med hänsyn till att försvarsministern inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet kunde hon emellertid inte kritiseras för att jäv förelåg.

I en reservation (m, c, fp, kd) anfördes att en departementschef har ett allmänt ansvar för förhållandena på sitt departement. Det var otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Försvarsministern borde ha tillsett att kunskaperna om jävsbestämmelserna var väl kända och tillämpades i varje ärende.

5.1 Beredningen av ärendet om försäljningar av vissa statligt ägda bolag efter valet 2006

Bakgrund

Regeringens beslut

I budgetpropositionen 2006/07:1 (utg.omr. 24) tog den nytilträdde regeringen upp frågan om utförsäljning av statliga bolag:

Regeringen anser att det statliga ägandet av företag bör minskas. På sikt bör staten kvarstå som ägare endast då tungt vägande skäl talar för detta. Statens främsta näringspolitiska uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt. Om staten samtidigt uppträder som ägare och som utformare av de regler som gäller för näringslivets verksamhet uppstår en rad problem, bland vilka följande kan nämnas: risk för konkurrenssnedvridning, risk för inoptimala investeringsbeslut samt svårigheter att tillföra kapital till företag som behöver kapital för expansion. Vidare är en stark och framtidsinriktad ägare centralt för att företag ska utvecklas och växa. En svag ägare riskerar att undergräva utvecklingskraften. Regeringen anser att staten i de allra flesta fall inte är en ägare som ger företag bästa tänkbara möjligheter. Privatiseringar har varit gynnsamma för de företag som har sålts. Effektiviteten har ökat, lönsamheten förbättrats och investeringarna har ökat. Regeringens bedömning är att privatiseringar också bidrar till en starkare sysselsättningsutveckling i de bolag och branscher som berörs.

Det kan finnas företag som det är nödvändigt att staten har ett inflytande över också i fortsättningen. Det finns inte skäl att sälja företag som utvecklas bättre med staten som ägare eller där marknadsförhållandena är sådana att en utförsäljning skulle försämra konkurrensen eller motverka en god sysselsättningsutveckling. Ett fortsatt statligt ägande kan vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårligen kan hanteras utan ett statligt inflytande. Regeringen anser att det inte är aktuellt att sälja LKAB och Vattenfall.

En försäljning av statliga företag måste ske med stor omsorg om skattebetalarnas pengar och det är därför viktigt att en försäljning av statliga företag sker på ett ansvarsfullt sätt. Regeringens bedömning är att en försäljningsvolym motsvarande 50 miljarder kronor per år under de tre kommande åren är en rimlig prognos. Försäljningsintäkterna skall användas för att amortera på statsskulden. Därigenom minskar statens räntekostnader, vilket skapar utrymme för mer angelägna ändamål. Även om regeringen anser att det statliga ägandet av företag bör minska så kommer staten att kvarstå som ägare, under längre eller kortare tid, i ett antal företag. Det är därför av stor vikt att staten hanterar sin ägarroll på ett ansvarsfullt sätt. Statens styrning av de statliga företagen måste vara tydlig och skötas professionellt med respekt för de krav på öppenhet och den möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet. Regeringen avser:

- * att genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra,
- * att se över de statligt ägda bolagens kapitalstruktur i syfte att uppnå en optimal kapitalstruktur,

* att återkomma till riksdagen med framställan om ett brett mandat för att minska det statliga ägandet av företag, samt

* att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ägarförvaltningen är tydlig och sköts professionellt med respekt för de krav på öppenhet och möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet.

Den 14 december 2006 publicerades ett pressmeddelande om att Regeringen avsåg att minska statens ägande i företagen Nordea, OMX, SBAB, Telia Sonera, Vasakronan och Vin & Sprit. Dessa bolag verkade enligt pressmeddelandet på marknader som är helt kommersiella och präglas av fungerande konkurrens. I de fall bemyndiganden från riksdagen saknades för att minska ägandet i de nämnda bolagen avsåg regeringen att av riksdagen begära nödvändiga bemyndiganden. Regeringen hade ännu inte tagit ställning till hur, när eller i vilken ordning dessa företag skulle säljas.

För tre av de bolag som var aktuella hade regeringen redan bemyndigande att sälja aktieinnehaven. För Nordea lämnade riksdagen hösten 1991 bemyndigande till regeringen att sälja statens aktier i dåvarande Nordbanken (prop. 1991/92:21, bet. 1991/92:NU4). I en meningsyttring (v) förordades att regeringens förslag om bemyndigande skulle avslås. När det gäller Telia Sonera beslöt riksdagen våren 2001 efter initiativ av utskottet att bemyndiga regeringen att utan begränsningar kunna förändra statens ägande i dåvarande Telia (bet. 2000/01:NU11). Detta bemyndigande ersatte det bemyndigande som riksdagen våren 2000, på regeringens förslag, hade lämnat och som avsåg att regeringen fick minska statens ägande i Telia till lägst 51 % av samtliga aktier (prop. 1999/2000:84, bet. 1999/2000:NU18). I en reservation (v) till utskottets initiativ våren 2001 föreslogs att riksdagen skulle avslå utskottets begäran. Beträffande OMHEX, beslöt riksdagen hösten 2004 att bemyndiga regeringen att dels avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i bolaget, dels förvärva ytterligare aktier i bolaget samt dels vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att genomföra de nämnda transaktionerna (prop. 2004/05:1 utg. omr. 24, bet. 2004/05:NU1). I en reservation (m, fp, kd, c) förordades att regeringen skulle bemyndigas att avyttra hela det statliga ägandet i bolaget men inte ges bemyndigande att förvärva ytterligare aktier.

Enligt promemorian den 20 november 2007 från Näringsdepartementet (bilaga A5.9) gjorde regeringen hösten 2006 bedömningen att ägandet av sex företag kunde avvecklas. Det var enligt promemorian samma bedömning och förslag som Allians för Sverige tydligt redovisat för väljarna före valet. Den genomgång av företagen som regeringen aviserade i budgetpropositionen för år 2007 omfattade alltså inte dessa sex företag. Dessutom hade riksdagen enligt promemorian redan gett regeringen bemyndigande att sälja tre av dessa företag.

Den 1 mars 2007 beslutade regeringen om propositionen Försäljning av vissa statligt ägda företag (prop. 2006/07:57), vari följande uttalades:

Regeringen anser att det statliga ägandet av företag skall minskas. Efter en första genomgång av de statligt ägda företagen bedömer regeringen att försäljningsprocessen bör inledas med att minska ägandet i de sex företagen Civitas Holding AB (publ) som äger Vasakronan AB (publ), Nordea Bank AB (publ), OMX AB (publ), Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB (publ), Telia Sonera AB (publ), och V&S Vin & Sprit AB (publ).

Regeringen föreslog att bemyndigande skulle ges för att vidta följande åtgärder: att avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i företagen, att som likvid utöver kontanter motta aktier eller andra former av tillgångar och att därefter avyttra dessa. Regeringen redovisade i propositionen hur den avsåg att genomföra försäljningsprocessen för de sex nämnda företagen. Regeringen föreslog vidare att riksdagen skulle godkänna att de kostnader som uppkommer för staten i samband med åtgärder för försäljning av aktierna i de sex företagen fick finansieras genom att de avräknas mot försäljningsintäkterna.

I propositionen framhölls följande beträffande de aktuella företagen:

Civitas Holding AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB samt V&S Vin & Sprit AB verkar i dag på marknader som är helt kommersiella och därmed präglas av fritt tillträde och fri konkurrens. Regeringen anser därför att det inte finns något skäl för staten att fortsätta äga företagen. Tillsammans med redan lämnade bemyndiganden för Nordea Bank AB, OMX AB och Telia Sonera AB innebär förslaget att regeringen kan verkställa sin aviserade avsikt att helt eller delvis avveckla statens ägande i dessa sex företag. I budgetpropositionen för 2007 angav regeringen att det inte är aktuellt att sälja Vattenfall AB och Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB). Den bedömningen kvarstår. I bilagan återfinns beskrivningar av samtliga sex företag. I beskrivningarna ingår bland annat uppgifter om verksamhet, omsättning, resultat, balansomslutning, eget kapital, avkastning på eget kapital, soliditet och antal anställda.

— — —

Regeringen vill också lämna följande information om försäljningsprocessen. I ett första skede avser regeringen att minska statens ägande i företagen. Civitas Holding AB, Nordea Bank AB, OMX AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, Telia Sonera AB, och V&S Vin & Sprit AB. Vasakronan AB är dotterbolag till Civitas Holding AB, och utgör i princip dess enda tillgång. De nämnda företagen verkar på marknader som är helt kommersiella och därmed präglas av fritt tillträde och fri konkurrens. Regeringen kan inte i förväg ange i vilken ordning, på vilket sätt eller vid vilken tidpunkt aktier i företagen kommer att avyttras.

Det ankommer på regeringen att besluta om hur arbetet skall organiseras. För riksdagens information vill regeringen översiktligt redovisa hur regeringen ser på detta arbete. Försäljningsprocessen kan i vart och ett av fallen komma att innehålla bland annat följande:

1. en analys av förutsättningarna för försäljningen,
2. vid behov en strategisk och kommersiell anpassning av företagets affärsidé, struktur och kapital,
3. beslut om hur en försäljning skall genomföras,
4. redovisning av intäkter och kostnader.

Själva försäljningen kan genomföras på flera olika sätt, varvid regeringen kan komma att överväga bland annat följande tillvägagångssätt, var för sig eller i kombination, för vart och ett av de aktuella företagen:

1. börsnotering och försäljning av aktieinnehavet helt eller i delar,
2. försäljning av redan noterade aktier över börs,
3. blockförsäljning av aktier,
4. nyemission av aktier eller utspädning av ägarandel,
5. strukturaffär (köp, försäljning eller samgående) avseende såväl hela företaget som enskilda delverksamheter eller dotterbolag,
6. avyttring av verksamheter eller fasta tillgångar.

Regeringen kommer att pröva olika affärsmöjligheter för att hitta det alternativ, som vid en samlad bedömning bedöms vara det mest affärsmässiga.

När det gällde finansiering av försäljningskostnader föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna att de kostnader som uppkom för staten i samband med försäljningen av aktier i de sex nämnda företagen fick avräknas mot försäljningsintäkterna. I samband med försäljning av aktier i de sex nämnda företagen uppkom vissa direkta kostnader för ägaren staten. Bland annat uppstod kostnader för extern rådgivning samt andra omkostnader i samband med försäljningen. Regeringen föreslog att dessa kostnader fick finansieras genom att de avräknades från de likvider som erhöles vid försäljningen. Regeringen avsåg att i 2007 års ekonomiska vårproposition återkomma till riksdagen med förslag på hur kostnader som kunde uppstå innan försäljningsintäkterna erhållits skulle finansieras.

Regeringen uttalade sin avsikt att till riksdagen rapportera om försäljningarna i den årliga skrivelsen till riksdagen med redogörelse för de statligt ägda företagen. Regeringen skulle också redovisa respektive försäljning i kommande budgetpropositioner. Därtill skulle regeringen offentliggöra genomförda försäljningar i Regeringskansliets delårsrapporter för de statligt ägda företagen.

Under rubriken Ärendet och dess beredning hänvisades till att regeringen i budgetpropositionen för 2007 för riksdagen redogjort för sin avsikt att minska statens ägande i företag. Regeringen ansåg att det vid ärendets beredning inte var behövligt att inhämta yttranden från myndigheter, sammanslutningar och enskilda.

Uppdrag till Post- och telestyrelsen

Den 19 april 2007 gav regeringen Post- och telestyrelsen i uppdrag att bl.a. utreda förutsättningar för och föreslå reglering om vertikal separation av teleoperatörer ed en dominerande ställning inom accessnät. Dessutom skulle möjligheten att kunna godta frivilliga åtaganden från en operatör för att säkerställa icke-diskriminering och transparens utredas. Den 14 juni 2007 avlämnade Post- och Telestyrelsen rapporten Bättre bredbandskonkurrens genom funktionell separation (PTS-ER-2007:18). Det nya verktyget för bättre bredbandskonkurrens, som föreslogs i rapporten, gav en möjlighet att under vissa förutsättningar besluta om en skyldighet för en operatör att dela upp verksamheter inom bolaget – en funktionell sepa-

ration. Förslaget innebar att operatören kan bli skyldig att separera produktion och försäljning av vissa grossistprodukter som gäller det fasta nätet från övrig verksamhet och bygga vattentäta skott kring den avskilda verksamheten.

Enligt promemorian den 20 november 2007 från Näringsdepartementet (bilaga A5.9) förordades uppdraget till Post- och telestyrelsen att utreda vertikal separation inte av propositionen angående försäljning av företagen.

Interpellationer och frågor

Näringsminister Maud Olofsson besvarade i april 2007 en interpellation om konsekvensanalyser av statliga företag. Näringsministern menade inledningsvis att frågorna baserade sig på flera missförstånd från interpellantens sida. Hon erinrade om att regeringen i budgetpropositionen för 2007 anmälde att den avsåg att genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra. Vidare hänvisade hon till att det av propositionen 2006/07:57 framgick att regeringen gjort bedömningen att en försäljningsprocess för sex av de statligt ägda bolagen kunde inledas. Resultatet av den genomgång av övriga statligt ägda bolag som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 skulle komma att presenteras när den var klar.

Statsrådet Mats Odell besvarade i april 2007 en interpellation om departementstjänstemännens roll i utförsäljningen av statliga företag. Statsrådet informerade inledningsvis om hur de ärenden som avser försäljning av vissa statligt ägda bolag handläggs. Ärendena bereds i Näringsdepartementet av enheten för statligt ägande med biträde av övrig personal i det departementet. Mats Odell hade även egna rådgivare, däribland Karin Fors- eke. Statsrådets bedömning var att det fanns goda förutsättningar för att den beskrivna organisationen skulle fungera väl. Om det skulle visa sig att så inte var fallet, skulle verksamheten komma att omorganiseras.

I ett interpellationssvar den 21 maj 2007 framhöll statsrådet Mats Odell att för Vin & Sprit gäller samma förutsättningar som i övrigt för arbetet med att minska det statliga ägandet. Det innebär att regeringen kommer att pröva olika affärsmöjligheter för att hitta det alternativ som man vid en samlad bedömning finner vara det mest affärsmässiga. I en sådan bedömning ligger att en potentiell köpare ska ha förmåga att bl.a. genomföra och fullfölja ett köp på ett säkert och seriöst sätt. Regeringen kommer i försäljningsprocessen att inhämta information från potentiella köpare kring deras syn på hur de avser att utveckla bolaget. Denna information kommer att vägas in i den samlade bedömning som regeringen har ansvar för att göra för att ta till vara riksdagens krav på – och medborgarnas intresse av – att staten agerar affärsmässigt vid försäljning av statens tillgångar.

Den 12 juni 2007 angav näringsminister Maud Olofsson i ett interpellationssvar att Allians för Sverige inför valet gjort en bedömning av vilka bolag som man ansåg verkade på fullt fungerande marknader. Inför valet

redovisades tydligt denna avsikt för allmänheten och skälen för att sälja dessa namngivna företag är att väljarna röstade för den politiken. Regeringen anser att beredningen av propositionen står i överensstämmelse med regeringsformens krav och att den också uppfyller de övriga krav på dokumentation med mera som man kunde ställa på beredningen av den här typen av proposition. Riksrevisionens rapport tycktes i huvudsak bygga på att man missförstått regeringens avsikter vad gällde genomgången av skäl för och emot ägandet i de återstående företagen. Regeringen fortsatte att göra en genomgång av övriga företag, och skulle redovisa när resultatet av den genomgången var klar.

Riksrevisionens rapport

Den 25 maj 2007 publicerade Riksrevisionen rapporten Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag (RiR 2007:8). Sammanfattningsvis redovisades följande slutsatser:

Regeringen har i budgetpropositionen aviserat att en genomgång ska göras för vart och ett av de statliga bolagen där argument för och emot försäljning ska tas fram och vägas mot varandra. Ett antal analysområden hade beskrivits, inom vilka regeringen i propositionen för en generell diskussion om att argument för och emot statligt ägande kan finnas. Dessa analysområden är sammanfattningsvis följande: bolagets utveckling, konkurrenssituation, sysselsättning, nationella intressen, samhällsuppdrag samt statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utförning av regler för näringslivets verksamhet.

På presskonferensen den 14 december 2006, då regeringens företrädare redovisade att regeringen bestämt sig för att sälja de sex namngivna bolagen redovisades att de sex bolagen var färdiganalyserade.

I propositionen 2006/07:57 om bemyndigande att sälja sex bolag anför regeringen inledningsvis att en första genomgång av de statligt ägda bolagen gjorts och bedömer att en försäljningsprocess bör inledas.

I sitt interpellationssvar i riksdagen den 10 april 2007 redogjorde näringsministern för att regeringen i budgetpropositionen anmält att man avsåg genomföra en genomgång. I den efterföljande debatten tillade näringsministern att regeringen redovisat både i propositionen som överlämnades den 2 mars 2007 och före valet varför dessa sex bolag ska säljas. Analysen av de sex bolagen för vilka försäljningsprocessen inletts var enligt näringsministern klar. Analysen var också klar för Vattenfall och LKAB, som regeringen för närvarande inte avser att sälja.

Regeringen har inte gjort en genomgång

Regeringen anger i propositionen om försäljning av vissa statligt ägda företag, att det vid ärendets beredning inte varit behövligt att inhämta yttranden från myndigheter, sammanslutningar eller enskilda. Regeringen har inte redovisat motiv för denna bedömning. Riksrevisionen anser att innehållet i propositionen är av sådan vikt att det inte är motiverat att avstå från sådana yttranden. Tidsspannet mellan budgetpropositionen i oktober 2006 till beslutet om proposition 2006/07:57 den 1 mars 2007, borde ha varit tillräckligt för att inhämta yttranden.

Riksrevisionens granskning visar att det inte finns några uppgifter om att en genomgång enligt vad som aviserades i budgetpropositionen har gjorts eller föredragits för den politiska ledningen.

De två statsråden verifierar att regeringen inte gjort den genomgång som aviserats av de sex bolag i vilka regeringen har för avsikt att minska det statliga ägandet.

Regeringens företrädare uppger till Riksrevisionen att regeringen inte hade för avsikt att göra en genomgång av de sex bolag som nu är aktuella och att formuleringen i budgetpropositionen blev missvisande. Som förklaring till detta anges den mycket korta tiden mellan regeringens tillträde och beslutet om budgetpropositionen 2007.

Regeringens företrädare hänvisar till att genomgången gjordes innan valet 2006 i analyser genomförda i gemensamma arbetsgrupper för de fyra regeringspartierna. Resultatet från dessa analyser redovisades i ett för de fyra partierna gemensamt dokument inför valet 2006 och i en flerpartimotion.

Riksrevisionen har tagit del av innehållet i det gemensamma dokumentet från de fyra partierna och den motion som regeringens företrädare hänvisat till. I dessa redovisas inte några analyser som motsvarar en genomgång av vart och ett av de sex bolagen enligt den ambitionsnivå som aviserades i budgetpropositionen.

Riksrevisionens bedömning är att beredningen av ärendet inte uppfyller regeringsformens beredningskrav, bl.a. eftersom regeringen inte inhämtat synpunkter från myndigheter med expertkunskap. Riksrevisionens granskning visar att regeringen för de sex aktuella bolagen inte har gjort en genomgång enligt vad som aviserades i budgetpropositionen. Regeringen har till riksdagen och allmänheten förmedlat en oklar bild av vilken genomgång som ligger till grund för valet av de sex bolagen för försäljning.

Beredningen har varit otillräcklig

Statliga myndigheter och departement har identifierat frågor av relevans för tre av de sex områden inom vilka argument för och emot statligt ägande kan finnas enligt regeringens uttalanden i budgetpropositionen för år 2007.

Statens fastighetsverk och Försvarsmakten har identifierat aspekter av relevans för det nationella intresset. Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen har identifierat aspekter av relevans för konkurrensen och statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utformning av regler för näringslivets verksamhet. I ett av dessa fall, Försvarsmakten, rapporterades detta efter det att regeringen överlämnat proposition 2006/07:57 om att inleda processen med att sälja sex bolag. I de övriga fallen skedde rapporteringen före regeringens överlämnande av denna proposition på myndigheternas eget initiativ eller av annat skäl än regeringens uttalade behov av underlag för en genomgång. Det gäller Fastighetsverket, Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen. Försvarsdepartementet och Finansdepartementet är de departement, som med anledning av försäljningen av sex bolag, har begärt synpunkter från myndigheter med expertkunskap. I båda fallen skedde detta efter att proposition 2006/07:57 hade avlämnats.

Regeringens uppdrag till Post- och telestyrelsen om att lämna förslag till ny lag om vertikal separation av teleoperatörers accessnät visar på behov av att ytterligare utreda och åtgärda konkurrensförhållandena.

Riksrevisionen konstaterar att den begränsade analys som regeringen har gjort inte har baserats på kunskap från t.ex. myndigheter, och att den inte har omfattat relevanta områden för respektive bolag och de marknader de verkar på. Riksrevisionens bedömning är att det underlag regeringen har tagit fram inför riksdagens beslut, därmed inte är ett tillräckligt heltäckande underlag för bedömningen av förutsättningar för försäljning.

Det finns brister i dokumentationen

Konstitutionsutskottet har framhållit vikten av att handlingarna i Regeringskansliet hålls ordnade på ett sådant sätt att Riksrevisionen kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå och på sådant sätt att Riksrevisionens granskning inte onödigtvis försvåras. Konstitutionsutskottet har också framhållit att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande.

Bristen på dokumentation av regeringens genomgång har gjort det svårt att i efterhand granska regeringens agerande och viktiga händelseförlopp som avser ägarförvaltningen. Bristen på dokumentation i den nu aktuella genomgången riskerar enligt Riksrevisionen också att försämra underlaget för regeringens och riksdagens beslut. Bristen på dokumentation har också bidragit till att fördröja Riksrevisionens granskning.

Riksrevisionens slutsats är att dokumentationen vid Näringsdepartementet inte uppfyller de krav på dokumentation som konstitutionsutskottet uttalat.

Näringsutskottets betänkande

Näringsutskottet beslutade den 7 juni 2007 betänkandet 2006/07:NU16 Försäljning av vissa statligt ägda företag med anledning av proposition 2006/07:57. Näringsutskottet hade inhämtat yttranden från finans-, försvars-, och trafikutskotten. Konstitutionsutskottet beslöt den 31 maj 2007 att inte avge yttrande. Konstitutionsutskottet hänvisade till att en granskning av regeringens beredning av propositionen om försäljning av vissa statligt ägda företag var att vänta under påföljande riksmöte. Företrädarna för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet anmälde till protokollet att de ansåg att konstitutionsutskottet borde ha yttrat sig. Näringsutskottet anordnade den 26 april 2007 en offentlig utfrågning med anledning av regeringens förslag. Kommun- och finansmarknadsminister Mats Odell lämnade vid sidan av utfrågningen vid två tillfällen upplysningar och synpunkter i ärendet. Även riksrevisor Lennart Grufberg lämnade vid två tillfällen inför utskottet upplysningar och synpunkter i ärendet. Vidare hade företrädare för Lantbrukarnas riksförbunds kommungrupp i Kristianstad inför utskottet lämnat synpunkter på förslaget om försäljning av V&S Vin & Sprit AB. Skrivelse i ärendet hade inkommit från Tele 2 Sverige AB.

Näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag om att den skulle ges bemyndigande att helt eller delvis avyttra statens aktier i de tre företagen Civitas Holding, SBAB och Vin & Sprit. Vidare tillstyrktes förslaget om att regeringen skulle bemyndigas att för dessa tre företag och för ytterligare

tre företag som riksdagen tidigare bemyndigat regeringen att sälja statens aktier i – Nordea Bank, OMX och Telia Sonera – utöver kontanter motta aktier eller andra former av tillgångar som likvid vid en försäljning av aktier och att avyttra dessa tillgångar. Slutligen tillstyrkte utskottet att riksdagen skulle godkänna att de kostnader som uppkom för staten i samband med försäljning av aktier i de sex nämnda företagen fick avräknas mot försäljningsintäkterna.

Näringsutskottet redovisade sin syn på statligt ägande av företag och angav som en grundprincip att konkurrensutsatt verksamhet skulle bedrivas i privat regi. Enligt utskottet borde det finnas särskilda skäl för att staten ska äga företag, och de skälen saknas för de sex aktuella företagen. När det gällde underlaget för utskottets och riksdagens beslut framhöll utskottet att utöver propositionen tillkom det grundliga beredningsarbete som utförts under riksdagens behandling av ärendet. Därmed ansåg utskottet att det fanns ett fullödigt underlag för ett riksdagsbeslut.

När det gällde försäljningsprocessen underströk näringsutskottet att regeringen borde följa budgetlagen och inte ta andra än affärsmässiga hänsyn när försäljningarna genomförs. I frågan om information och kontroll av försäljningarna ansåg näringsutskottet i likhet med finansutskottet att det i första hand borde ankomma på riksdagen att följa och granska försäljningsprocessen medan den pågår. Denna granskning kunde genomföras på olika sätt bl.a. genom frågeinstitutet och genom konstitutionsutskottets granskning. Det var också naturligt att riksdagens utskott – och då i första hand näringsutskottet – löpande följde processen. För att detta skulle bli möjligt och vara meningsfullt krävdes att regeringen förser riksdagen med relevant information. Utskottet ville i sammanhanget understryka vikten av att processen dokumenteras ordentligt.

I en reservation avvisade företrädarna för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet regeringens förslag i dess helhet. De ansåg att propositionen utgjorde ett otillräckligt underlag för ett riksdagsbeslut och hänvisade till Riksrevisionens rapport om regeringens beredning av det aktuella förslaget. I en annan reservation avvisade representanten för Miljöpartiet regeringens förslag utom vad avsåg företagen Civitas Holding och OMX och riktade också kritik mot det beslutsunderlag som regeringen lämnat till riksdagen.

När det gäller försäljningsprocessen och kontrollen av försäljningarna framhöll utskottet att regeringen bör följa budgetlagen och inte ta andra än affärsmässiga hänsyn när försäljningarna genomförs. Kontrollen av försäljningarna sker genom frågeinstitutet i riksdagen och konstitutionsutskottets granskning. Näringsutskottet avsåg dessutom att följa regeringens arbete med försäljningarna.

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2006

I juni 2007 redovisades den senaste verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande (skr. 2006/07:120). Där pekades på att regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens tillgångar så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och – i förekommande fall – att de särskilda samhällsintressena infrias. Statsministern hade med stöd av 7 kap. 5 § regeringsformen gett näringsministern ansvaret i frågor som gäller statens företagsägande som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Näringsministern har även ansvaret för förvaltning gällande huvuddelen av de statligt ägda företagen. När det gällde de sex företag som regeringen i juni 2007 bemyndigades av riksdagen att minska ägandet i hade statsrådet Mats Odell ett förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen att i Näringsdepartementet ansvara för förvaltning och försäljning av dessa företag.

Inom en särskild enhet på Näringsdepartementet, enheten för statligt ägande, finns samlade resurser och kompetens för förvaltning av det statliga ägandet av företag. Näringsdepartementets enhet för statligt ägande ansvarar för merparten av förvaltningen av de statligt ägda företag som förvaltas av Regeringskansliet. Sammantaget förvaltade Näringsdepartementet 42 företag. För 13 företag låg ansvaret för förvaltningen på andra departement. Näringsministern var ansvarig för samtliga av Regeringskansliet förvaltade företag i sådana frågor som ställde krav på enhetlig ägarpolitik.

Regeringen ansåg enligt verksamhetsberättelsen att det statliga ägandet av företag skulle minskas. Riksdagen beslutade den 20 juni 2007 om bemyndigande att minska statens ägande i vissa bolag, och bemyndigandet innebar att regeringen fick fatta beslut om att minska statens aktier i dessa företag. I verksamhetsberättelsen framhölls att enheten för statligt ägande ansvarade för ärendenas beredning. För varje företag fanns en projektgrupp. I projektens arbete ingår bl.a. att analysera och utvärdera olika handlingsalternativ. Regeringen kunde inte i förväg ange i vilken ordning, på vilket sätt eller vid vilken tidpunkt som aktierna i företagen skulle komma att avyttras. Försäljningen kunde genomföras på olika sätt. I enlighet med riksdagens beslut skulle regeringen pröva olika affärsmöjligheter för att hitta det alternativ som vid en samlad bedömning bedömdes vara det mest affärsmässiga.

Statens förvaltningskostnad för företag med statligt ägande uppgick under 2006 till 20,3 (26,5) miljoner kronor, varav 2,2 (7,1) miljoner kronor avsåg externt köpta tjänster och utredningar. De interna kostnaderna för Näringsdepartementets enhet för statligt ägande omfattade huvudsakligen lönekostnader men också andra löpande kostnader såsom resor och kontorsmaterial. Köpta tjänster innefattade främst arvoden inom finansiell, ekonomisk och juridisk rådgivning samt framställandet av verksamhetsberättelsen och Regeringskansliets delårsrapporter för företag med statligt ägande.

Staten sålde i maj 2007 drygt 359 miljoner aktier i Telia Sonera AB för 18 miljarder kronor. Efter detta uppgår statens ägarandel till 37,3 %

Statens direktägarande av företag värderades enligt verksamhetsberättelsen till 770 miljarder kronor i juni 2007. Det gjorde enligt verksamhetsberättelsen staten till en av Sveriges största företagsägare. En del i att vara en aktiv och ansvarsfull ägare var att avyttra företag när det inte längre finns skäl till fortsatt ägande. Samtidigt kunde nya statligt ägda företag uppstå genom att affärsmässig verksamhet som bedrevs i myndighetsform bolagiserades. Regeringen ansåg att statens ägande av företag på sikt borde minska och skulle därför under mandatperioden göra en genomgång av de statligt ägda företagen för att pröva skälen för ett fortsatt ägande. Regeringen ansåg att staten på sikt endast borde kvarstå som ägare då det finns vägande skäl för detta.

Budgetpropositionen för år 2008

I budgetpropositionen för år 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 24) framhölls att regeringen anser att den redovisat erforderliga argument för och emot ett statligt ägande i de sex företag som angivits i proposition 2006/07:57 Försäljning av vissa statligt ägda företag. Exempelvis konstaterade regeringen i propositionen att Civitas Holding AB, som ägde Vasakronan, SBAB och V&S AB verkade på marknader som var helt kommersiella och därmed präglades av fritt tillträde och fri konkurrens. Regeringen ansåg därför inte att det finns något skäl för staten att fortsätta äga företagen. För Nordea Bank AB, OMX AB och Telia Sonera AB fanns redan lämnade bemyndiganden.

Statsrådet Odell hade i riksdagens näringsutskott svarat på frågor i ärendet. Som framgått av Riksrevisionens rapport hade näringsminister Olofsson och statsrådet Odell även förmedlat regeringens syn på ärendet i ett möte med Riksrevisionen.

Enligt regeringens uppfattning har regeringsformens krav på beredning vid framtagande av propositionen uppfyllts och därmed även kravet på dokumentation.

Regeringen hänvisade till att ärendet i riksdagen hade beretts av näringsutskottet, efter hörande av finans-, trafik- och försvarsutskotten. En gemensam offentlig utfrågning hade hållits och ett flertal interna utfrågningar. När näringsutskottet värderade den sammantagna beredningen ansåg utskottet – i likhet med finans- och trafikutskottens bedömningar – att det fanns ett fullödigt beslutsunderlag inför beslut av propositionen om att bemyndiga regeringen att avyttra ägandet i tre statligt ägda företag och att utvidga tidigare givna bemyndiganden för tre andra. Näringsutskottet konstaterade att det inte förelåg särskilda skäl att äga de företag som regeringen pekat på i propositionen.

Regeringen hänvisade vidare till att konstitutionsutskottet under beredningen av propositionen i riksdagen beretts tillfälle att yttra sig i frågan om beredningen av regeringsärendet men beslutat att inte avge yttrande under hänvisning till att detta i sedvanlig ordning kommer att ske under nästa riksmöte.

Regeringen hade därmed inga ytterligare kommentarer till innehållet i Riksrevisionens rapport.

Näringsutskottets betänkande 2007/08:NU4

Näringsutskottet behandlade under november 2007 regeringens redogörelse 2007 för statliga företag (skr. 2006/07:120, bet. 2007/08:NU4). Näringsutskottet ansåg att statens främsta näringspolitiska uppgift var att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt. Grundprincipen måste, enligt näringsutskottets mening, vara att konkurrensutsatt verksamhet skulle bedrivas i privat regi. På sikt borde staten kvarstå som ägare endast då tungt vägande skäl talade för detta. Det kunde finnas företag som det var nödvändigt att staten ägde fortsättningsvis, t.ex. när naturligt monopol råder eller starka samhällsintressen talar för statligt monopol. Ett fortsatt statligt ägande kunde också vara motiverat om det förelåg särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårigen kunde hanteras utan ett statligt inflytande. Regeringen hade i olika sammanhang meddelat att det inte var aktuellt att sälja Vattenfall och LKAB. Utskottet instämde i regeringens uppfattning.

I en motion från företrädare för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet hade hävdats att beslutsunderlaget för riksdagsbeslutet i juni 2007 var otillräckligt. Detta avhandlades noggrant vid tidigare beslut. Sammantaget fanns det, ansåg näringsutskottet, ett fullödigt underlag för ett riksdagsbeslut om att bemyndiga regeringen att avyttra tre statliga bolag och att utvidga tidigare givna bemyndiganden för tre andra bolag.

Näringsutskottet erinrade också om att regeringen i propositionen hade meddelat att den skulle göra ytterligare mycket noggranna analyser och arbetsplaner innan försäljningarna genomfördes. Statsrådet Mats Odell hade även i sin information till utskottet framhållit detta. Regeringen hade vidare utfäst sig att regelbundet lämna information till riksdagen. Näringsutskottet hade därutöver möjlighet att begära in upplysningar från regeringen efterhand som regeringen förberedde och genomförde försäljningarna. Denna möjlighet avsåg näringsutskottet att ta till vara.

Näringsutskottet ville understryka att den redovisning om försäljningarna som regeringen skulle lämna till riksdagen i kommande vårpropositioner, budgetpropositioner och de årliga skrivelserna om statliga företag självklart skulle innefatta en redogörelse för arbetet i Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande. Lika självklart var det att regeringen – utan särskild anmodan från riksdagen – skulle redogöra för eventuella andra tillkommande rutiner och inslag i försäljningsprocessen.

Riksdagen beslutade den 28 november 2007 i enlighet med näringsutskottets förslag att avslå de aktuella motionerna och att lägga regeringens skrivelse till handlingarna (rskr. 2007/08:37).

I en reservation (s, v) begärdes att de utförsäljningsbemyndiganden som riksdagen gav regeringen i juni 2007 skulle återtas och att de pågående utförsäljningsprocesserna omgående skulle avbrytas. De beslut riksdagen fattade i juni 2007 var enligt reservationen felaktiga redan då, och utvecklingen därefter och det sätt på vilket utförsäljningsprocessen hade bedrivits hade tydligt klargjort hur ansvarslöst regeringen agerade. Regeringen hade enligt reservationen fortfarande inte redogjort för utförsäljningarnas konsekvenser för de berörda marknaderna, jobben eller statsfinanserna utan i stället hänvisat till sitt valmanifest. Den redan genomförda utförsäljningen av 8 % av aktierna i Telia Sonera kostade, enligt börsanalytiker, skattebetalarna 1,7 miljarder kronor och föregrep dessutom Post- och telestyrelsens utredning om accessnätets framtid. Det var ännu oklart hur regeringen skulle lösa problemet med åtkomst till detta nät. Reserverna hänvisade till de brister som Riksrevisionen pekat på och till att en enig styrelse i Riksrevisionen konstaterat att regeringen inte heller gjort den genomgång av för- och nackdelar med en utförsäljning av respektive bolag som utlovades i budgetpropositionen för år 2007. Reserverna kommenterade också det utförsäljningsråd som regeringen tillsatt och som angavs resa fler frågetecken än vad det ger svar. Rådet skulle ha till uppgift att bidra med utlåtanden om analysfasen och försäljningsprocessen, men det fanns bara kompetens från näringsliv och bankväsende i rådet. Viktiga frågor, såsom utförsäljningarnas konsekvenser för konkurrens, jobb-tillfällen och statsfinanser, kom därmed enligt reservationen att lämnas utan svar. Än allvarigare var dock att utförsäljningsrådets medlemmar i flera fall redan från början diskvalificerat sig genom jäv. Regeringen borde till riksdagen lämna en redogörelse för utförsäljningsrådets roll.

I en motivreservation (mp) framhölls att processen har kantats av omfattande problem och dålig hantering från regeringens sida. Statsrådet borde enligt reservationen medge tillkortakommanden och vidta åtgärder.

Beredningen av frågan om försäljning av de aktuella bolagen

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) redogjorde regeringen för sin avsikt att minska statens ägande i företag, och regeringen gjorde då bedömningen att försäljning borde ske av statligt ägda företag motsvarande 50 miljarder kronor per år, totalt 150 miljarder kronor under perioden 2007–2009.

Statens fastighetsverk skickade den 15 februari 2007 en skrivelse till Finansdepartementet, vari konstaterades att verket inte hade någon heltäckande bild av Vasakronans fastighetsbestånd. Verket redovisade fyra fastigheter som kunde anses vara en del av kulturarvet och därför borde bli föremål för överväganden om de borde tillåtas övergå i privat ägo. Det

gällde Musikaliska Akademien, Kungliga Myntet, Generaltullstyrelsen och Patentverket. Fastighetsverket aktualiserade också frågan om Stockholms rådhus och Polishögskolans fastighet i Solna.

I propositionen Försäljning av statliga bolag (prop. 2006/07:57) den 1 mars 2007 framhölls att regeringen inte ansåg att det vid ärendets beredning var behövligt att inhämta yttranden från myndigheter, sammanslutningar och enskilda.

Försvarsdepartementet anmodade den 7 mars 2007 Försvarsmakten att redovisa konsekvenserna för myndigheten och för Sveriges militära försvar av en försäljning av hela eller delar av statens återstående aktieinnehav i Telia Sonera. Försvarsmakten skulle särskilt belysa situationen att Telia Sonera kunde komma att domineras av utländska ägare. Försvarsmakten lämnade sin redovisning den 20 mars 2007. En försäljning av Telia Sonera skulle få konsekvenser för Försvarsmaktens säkerhetsbedömningar.

Vid ett möte i det s.k. Stabiliseringsrådet den 16 mars 2007 lämnade Riksbanken beskedet att den inte såg några stabiliseringsrisker med en försäljning av statens ägande i Nordea och SBAB, och Finansinspektionen delade denna syn.

Propositionen hänvisades till näringsutskottet. Finans-, försvars- och trafikutskotten yttrade sig till näringsutskottet. Konstitutionsutskottet avstod från att yttra sig. Näringsutskottet anordnade den 26 april 2007 en offentlig utfrågning med anledning av regeringens förslag. Bland annat berörde Marianne Treschow, Post- och telestyrelsen, en rapport med förslag till bredbandsstrategi för Sverige och framhöll att det var bråttom att ge alla operatörer samma förutsättningar. Hon menade dock inte att en eventuell funktionell separation måste vara fullt genomförd inför en försäljning. Claes Norgren, Konkurrensverket, underströk att huvudregeln borde vara att när man säljer ut måste man naturligtvis betrakta det affärsmässiga men också tänka på att operationen ska vara till nytta för konsumenten och leda till väl fungerande marknader och en stärkt konkurrens. Detta borde preciseras. Christer Lidström, Försvarsmakten, framförde att man vid en eventuell försäljning måste genomföra en säkerhetsanalys som värderar ägarbild och företagsintressen ur ett hot-, sårbarhets- och riskperspektiv för Försvarsmakten m.fl. myndigheter samt myndigheters behov av skyddade förbindelser av riksintresse. Det måste säkerställas minst samma sekretessnivå som Telia Soneras enhet för särskild nättsäkerhet levererade. Försvarsmakten föreslog att en realiserbarhetsprövning och konsekvensbeskrivning med motsvarande kostnadsberäkning skulle genomföras för att ge regeringen ett fördjupat och rimligt kvalitetssäkrat beslutsunderlag avseende Försvarsmaktens behov av tjänster, system och produkter från Telia Sonera eller annan möjlig säkerhetsgodkänd leverantör. En rad företrädare för telekomföretag underströk vikten av tillgång till accessnätet. Statsrådet Mats Odell framhöll bl.a. att konsekvensanalyser skulle presenteras successivt när företagen var framme vid transaktioner.

Statsrådet Mats Odell lämnade vid sidan om denna utfrågning vid två tillfällen upplysningar och synpunkter inför utskottet. Riksrevisorn Lennart Grufberg lämnade vid två tillfällen upplysningar och synpunkter inför utskottet. Företrädare för Lantbrukarnas riksförbunds kommungrupp i Kristianstad lämnade synpunkter inför utskottet på förslaget om försäljning av Vin & Sprit AB. Dessutom kom det till näringsutskottet in en skrivelse i ärendet från Tele 2.

Som redovisats ovan fick Post- och telestyrelsen den 19 april 2007 regeringens uppdrag att bl.a. annat utreda förutsättningar för och föreslå utformning av lagstiftning för separation av en vertikalt integrerad operatör. I rapporten som överlämnades till regeringen den 14 juni 2007 föreslogs en lagändring som skulle ge möjlighet att besluta om separat nätbolag inom Telia Sonera. Telia Sonera skulle kunna bli skyldigt att lägga det fasta accessnätet i en separat enhet inom bolaget. Syftet med lagändringen var att skapa likabehandling av de bredbandsoperatörer som behövde tillträde till det fasta accessnätet, som nådde nästan alla svenskar.

I promemorian från Näringsdepartementet den 20 november 2007 (bilaga A5.9) angavs att de nu aktuella ärendena om försäljning av statliga bolag inte avvek från andra ärenden om försäljning av statliga bolag när det gällde behovet av att inhämta upplysningar i enlighet med 7 kap. 2 § regeringsformen. Regeringen gjorde bedömningen att upplysningar från myndigheter, sammanslutningar och enskilda inte var behövliga i den principiella frågan om att försälja de nu aktuella företagen. Regeringen ansåg i den principiella frågan om att företagen skulle säljas att det saknades anledning att ta in upplysningar. Beredningsunderlag från myndigheter m.fl. kunde i den mån det ansågs behövligt komma att inhämtas under försäljningsarbetet. De i budgetpropositionen aviserade beredningsåtgärderna avsåg enligt promemorian alla företag med statligt ägande förutom de nu aktuella. De aviserade åtgärderna hade inte något samband med riksdagens bemyndigande i fråga om de sex företagen. Den aviserade genomgången av de övriga företagen pågick inom Regeringskansliet.

I Näringsdepartementets promemoria den 9 januari (bilaga A5.10) anges att det inom Regeringskansliet inte finns något skriftligt underlag för proposition 2006/07:57 utöver vad som redovisats i propositionen. Det finns dock material hänförligt till den löpande förvaltningen av bolagen, men det har inte legat till grund för propositionsarbetet. Beträffande frågan om lagstiftning för separation av en vertikalt integrerad operatör framhålls i promemorian att denna fråga saknade betydelse för beredningen av proposition 2006/07:59 eftersom regeringen redan hade riksdagens bemyndigande att sälja hela statens innehav i Telia Sonera. Till detta kom att staten genom försäljningen den 3 maj inte förlorade sitt huvudägarskap. Staten har alltså fortfarande full kontroll över framtida strategiska beslut bl.a. i fråga om det fasta telenätet och en eventuell framtida strukturförändring.

Utföring med näringsminister Maud Olofsson

Konstitutionsutskottet har den 6 maj 2008 hållit en utföring med näringsminister Maud Olofsson (bilaga B5). Näringsministern inledde med att hänvisa till att Allians för Sverige i februari 2006 i rapporten *En rivstart för Sverige* slog fast bl.a. att alliansen ville minska det statliga ägandet. Huvudregeln skulle vara att staten endast skulle äga företag då betydande skäl talade för ett statligt ägarengagemang. Företag som verkade på fullt kommersiella marknader skulle normalt inte ägas av staten. Grundprincipen måste enligt allianspartierna vara att konkurrensutsatt verksamhet skulle bedrivas i privat regi. Försäljning kunde ske när vägande skäl saknades för ett fortsatt statligt ägande som när statliga företag agerar helt på kommersiella marknader präglade av en fullt ut fungerande konkurrens. Exempel på sådana företag var de börsnoterade företag där staten är delägare: Telia Sonera, Nordea, OMX och SAS samt SBAB, Vasakronan och Vin & Sprit.

I en något kortare form upprepades sedan budskapet i allianspartiernas gemensamma budgetmotion i april 2006 och i budgetpropositionen för 2007.

Enligt näringsministern gav väljarna ett tydligt mandat att sälja de sju bolag som namngetts. Efter regeringsskiftet fick man en närmare redovisning av bolagens ställning och information om den löpande förvaltningen. Regeringen gjorde därefter bedömningen att staten kunde minska ägandet i sex av bolagen. Statsrådet Odell fick i regeringen ansvaret för dessa bolag. Ett arbete sattes i gång med att bereda en proposition med mandat att minska det statliga ägandet i de sex bolagen. Propositionen bereddes enligt sedvanliga beredningsrutiner. Vid beredningen av regeringsärenden skulle enligt regeringsformen behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Man gjorde bedömningen att någon remiss inte behövdes i det här fallet. Skälen var att man ansåg sig ha tillräckligt underlag för ett ställningstagande om dessa bolag skulle säljas, och att regeringen hade fått väljarnas mandat att minska statens ägande i berörda bolag. Det låg i sakens natur att det först när det fanns en eventuell köpare var möjligt att slutgiltigt göra en fullständig analys av vad en försäljning innebar. Detta hade också ansvarsfullt gjorts i de aktuella bolagen. När det gällde kopparnätet i Telia Sonera fanns t.ex. en proposition i riksdagen som behandlade den frågan. När det gäller konstsamlingarna i Vin & Sprit var det samma sak.

Det fanns enligt näringsministern inte någon högre prövning av frågan om försäljning än svenska folket. Avsikten att sälja hade klargjorts mycket tydligt, och regeringen fattade därför tidigt i regeringsställning beslut om att begära riksdagens mandat. Den genomgång av statliga bolag som nämdes i budgetpropositionen handlade om de återstående bolagen. Den genomgången pågick och skulle successivt redovisas när åtgärder behövde vidtas. Det som stod i budgetpropositionen avsåg alltså de bolag som inte hade pekats ut. Näringsministern förmodade att både Allians för Sverige, oppositionen och de svenska medborgarna varit införstådda med vilka bolag

alliansen avsåg att sälja. Det krävdes enligt näringsministern ibland en förståelse för att exakt förstå alla delarna av budgettexter. Riksdagen kände till att dessa bolag skulle säljas eftersom alliansen framfört det. En förståelse borde ha funnits. De skulle naturligtvis – särskilt i efterhand – kunna diskuteras om saken inte kunde ha uttryckts ännu tydligare.

En rivstart för Sverige innehöll självklart analyser. Man hade i oppositionsställning haft en ordentlig genomgång av det statliga ägandet, och de bolag som låg längst fram i kön för att försälas. Analysen utgick från frågeställningarna: När ska staten äga? Vad finns det för motiv för staten att äga? I regeringsställning gjordes en genomgång av den löpande förvaltningen, och hon konstaterade att de sex aktuella bolagen var möjliga att sälja. Man hade i opposition förberett saken i form av budgetmotioner, men hade också i regeringsställning berett ärendena som de skulle beredas.

Det var först när man fick kunskap om vilka som kunde vara tänkbara köpare som man kunde ställa en del frågor om konsekvenserna av en försäljning. Många frågor var omöjliga att svara på innan man visste vilka som var tänkbara köpare, t.ex. frågor om sysselsättningsutvecklingen eller lokaliseringen av bolaget. I om-frågan, dvs. skulle det säljas eller inte, fanns det tillräckligt med underlag för att fatta beslut. Men den dokumentation som finns var propositionen.

Beredningen av frågan om försäljning av de sex bolagen skiljer sig inte från beredningen av liknande frågor tidigare. Tre bolag omfattades redan av bemyndiganden från riksdagen, och det var egentligen bara tre ytterligare som riksdagsmandatet skulle omfatta. Det fanns ingen som helst signal från tjänstemannahåll om att det var fråga om ändring av praxis. Hon kunde också konstatera att den beredning som hade skett inför de tre tidigare bemyndigandena liknade den som gjordes i fråga om de tre resterande bolagen.

Regeringen hade varit tydlig med att försäljningarna skulle ske på ett ansvarsfullt sätt i rätt tid, med rätt köpare, rätt pris och övriga villkor. Det var så försäljningarna dittills hade hanterats. Affärsmässighet var centralt. Fanns det ingen köpare skulle det inte att vara möjligt att sälja. Skulle det inte finnas rätt villkor, skulle inte försäljning ske. Det var emellertid viktigt för marknaden att veta att staten var beredd att sälja ett visst antal företag. Då fanns det också möjligheter för företag och konstellationer att förbereda ett köp.

Utfrågning med statsrådet Mats Odell

Utskottet har den 8 maj 2008 hållit en utfrågning med statsrådet Mats Odell (bilaga B6). Statsrådet framhöll att av de sju hel- eller delägda företag som Allians för Sverige identifierade som möjliga att sälja i oktober 2006 fanns för tre stycken redan bemyndigande från riksdagen att minska ägandet. Därefter hade regeringen sökt riksdagens bemyndigande för ytterligare tre företag, nämligen SBAB, Vasakronan och Vin & Sprit. Formuleringarna i budgetpropositionen kunde ha varit tydligare. Statsrådet

underströk den mycket korta tid, knappt två veckor, som regeringen haft på sig för att över huvud taget få ihop en budgetproposition på 2 000 sidor. Det var också första gången som den nya budgetprocessen prövades efter ett regeringsskifte. Intentionen var självfallet att i budgetpropositionen för 2007 ge en rättvisande bild för riksdagen, men man kanske inte nådde ända fram.

Det fanns en ganska klar uppfattning om ägandet av statliga bolag. Den hade erhållits genom studier av omvärldens synpunkter på att staten var den största företagsägaren i Sverige. Det fanns en mängd analyser, inte minst från OECD, IMF, Världsbanken och EU-kommissionen, som pekade på att svensk ekonomi skulle kunna ha en mycket bättre dynamik och utveckling om det statliga ägandet minskade, och det fanns fler entreprenörer som hade ansvar för den stora del av näringslivet som var statlig.

Den fördjupade genomgång som det talades om i budgetpropositionen avsåg de övriga ca 50 företagen i den statliga portföljen. De 7 som tidigare pekats ut som möjliga att sälja skulle bara gås igenom inom ramen för den ordinarie förvaltningen. Den genomgången ledde också till att SAS fördes till de företag som behövde en mer fördjupad genomgång.

Regeringen begärde och fick i juni 2007 riksdagens bemyndigande att avyttra statens andelar i alla sex bolag men också möjligheten att ta emot likvid i andra tillgångar än kontanta medel. Det gamla bemyndigandet gjorde att man enbart kunde sälja aktier kontant, men det skulle göras möjligt för staten att exempelvis delta i strukturaffärer.

Det fördes en ingående diskussion om utformningen av proposition 2006/07:59 om det var behövt och lämpligt att inhämta synpunkter från myndigheter, sammanslutningar och enskilda. Slutsatsen blev att det inte var behövt att inhämta synpunkter eftersom propositionen behandlade den principiella frågan om försäljning av vissa företag. Förfaringssättet att inte begära in remissynpunkter i sådana sammanhang var den praxis som fanns hos tidigare regeringar. Den genomgång som gjorts visade att i 56 fall hade man inte gjort det när man sålt andelar eller hela statliga företag. Det hade bara förekommit i 3 fall, och då handlade det om att det var marknader som skulle justeras för att företagen skulle kunna fungera när de fick nya ägare och inte om att bolagen skulle få nya ägare. Regeringen hade på detta sätt dels gjort en väl avvägd bedömning av hur regeringsformens beredningskrav skulle uppfyllas, dels gett en mer omfattande information i propositionen än vad som tidigare har varit fallet i liknande ärenden.

Statsrådet kunde konstatera att näringsutskottet vid sin beredning av propositionen valde att komplettera den information som regeringen gett. Det var värt att notera att mycket av den information som man inhämtade eller annars fick in gällde Telia Sonera och Nordea där det redan fanns bemyndiganden från tidigare riksdagar att sälja.

Analysen av olika försäljningsalternativ och dess effekter stannade inte vid begäran om bemyndigande. När man har svarat på om-frågan, om man fick sälja, handlade det om hur man skulle sälja. Då var alla synpunkter som kommit in och tagits fram med hjälp av Regeringskansliets resurser och externa konsulter det helt centrala. Det krävdes en grundläggande analys av hur försäljningarna skulle utformas. Det fanns nämligen många olika alternativ för hur man kunde minska ägandet i de olika bolagen.

Som exempel på hur dessa synpunkter togs till vara nämnde statsrådet de fastighetsaffärer som genomfördes där Fastighetsverket köpte vissa kulturfastigheter av Vasakronan och betalade dem med en kontorsfastighet som snarare hörde hemma i Vasakronan. Vidare nämnde statsrådet, som exempel på hur synpunkter togs till vara, den proposition som regeringen har lämnat till riksdagen angående funktionell separation av kopparnätet samt bevarandet av Vin & Sprits konstsamling. Det gjordes en gedigen analys av hur försäljningarna skulle utformas och de olika effekter de kunde kan få.

Budgetpropositionstexten byggde enligt statsrådet på att det fanns förkunskap i riksdagen och bland väljarna genom valmanifestet och budgetmotionerna. Det fanns i budgetpropositionen inga konkreta förslag eller beslut om försäljning. Det stod tvärtom att noggranna genomgångar och presentation av konsekvensanalyser skulle göras före transaktionerna. Statsrådet ansåg att den process som beskrivits både i det skriftliga materialet och i de svar som getts ändå visade att grundlagens krav uppfyllts när det gäller beredning av en proposition om bemyndigandet om att få sälja. Inför varje försäljning skulle mycket noggranna analyser och konsekvensbeskrivningar göras. Det fanns redan hyllmeter av konsekvensbeskrivningar inför de transaktioner som var genomförda.

Statsrådet kunde inte bedöma hur varje ärende förbereddes när det gällde de 116 miljarder kronor som den förra regeringen sålde företag för. Hans intryck var att det skedde på ett bra sätt. Det var en noggrann process även på den tiden. Det som skiljde regeringens hantering från tidigare hantering var att det tidigare inte fanns ett råd som granskade de förslag som Regeringskansliet hade kommit fram till när det gäller hur man ska genomföra en transaktion.

Från Riksrevisionens sida förklarade man sig efter mötet med honom och näringsminister Maud Olofsson helt nöjd med den information man hade fått mot bakgrund av att det inte fanns annan information än den som fanns i propositionen och i akten. Mats Odell och Maud Olofsson ansåg att om-frågan var löst i och med den beredning av propositionen som redovisats. Riksrevisionen efterfrågade nog konsekvensanalyser för vem som skulle köpa OMX eller Vin & Sprit, hur det skulle te sig för selsättningen i Åhus o.s.v. Statsråden menade att den processen självklart skulle genomföras, men den skulle genomföras i samband med transaktionerna. Det var en fullständig omöjlighet att regeringen före bemyndigandet skulle ha kunnat färdigställa alla konsekvensanalyser eller känna till

vilka nya aktörer som kunde komma in. Det var enligt statsrådet svårt att göra en områdesanalys innan man kände till om någon från Dubai eller Qatar var intresserad.

Utförande med statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet har den 9 maj 2008 hållit en utförande med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B8). Statsministern framhöll inledningsvis att frågan om statligt ägande sedan länge varit föremål för politisk debatt i Sverige. Pendeln svängde under senare delen av 1980-talet och under 1990-talet i riktning mot att minska det statliga ägandet. Minskat statligt ägande hade därefter funnits på agendan för regeringar oavsett politisk färg.

Inför valet 2006 lade Allians för Sverige fram flera genomarbetade förslag om statens ägande av företag. I rapporter, förslag och i det gemensamma valmanifestet slogs fast att en viktig del i alliansens förnyelsepolitik handlade om att se över det statliga ägandet. Alliansen sökte mandat för att minska det statliga ägandet, och utgångspunkt var att företag som verkade på marknader som präglades av fritt tillträde och fri konkurrens i de flesta fall fungerade bättre med en annan ägare än staten. Efter genomförda analyser och politiska och ekonomiska avvägningar slogs fast att Telia Sonera, Nordea, OMX, SAS, SBAB, Vasakronan och Vin & Sprit var de statliga företag man i första hand såg som lämpliga att försälja.

Frågan om det statliga ägandet skulle minska var uppe för väljarnas avgörande i valet, och det skulle att skiljas från *hur* företagen sedan skulle försälas rent tekniskt, när väljarna väl gett Allians för Sverige mandat att bilda regering.

Alliansen hade namngett sju bolag. I regeringsställning gjordes en genomgång av det material som var hänförligt till den löpande förvaltningen av bolagen. Som tidigare redogjorts beslutades att avföra SAS från den fortsatta beredningen.

När det gäller beredningen av frågan om vilka företag som skulle säljas hade statsministern inget att tillägga utöver vad statsråden Olofsson och Odell framfört. Frågan om statens ägande skulle minskas var ytterst en fråga för väljarna – en fråga som sedan genomgick beredning inom Regeringskansliet. Att en fråga varit föremål för avgörande av väljarna innebar självfallet inte att regeringen kunde underlåta att beakta regeringsformens bestämmelser om att vid beredning av regeringsärenden inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter.

Därför vidtog regeringen de åtgärder som den ansåg behövliga för att kunna lämna en proposition till riksdagen. Detta gjordes genom att ta till vara den kunskap som fanns inom Regeringskansliet genom den löpande förvaltningen av företagen. Regeringen hade följt en tämligen entydig praxis. Vid 59 transaktioner med statligt ägda företag som ägt rum de senaste 23 åren har enbart vid tre tillfällen inhämtats upplysningar eller yttranden från berörd myndighet eller organisation. Värt att notera var att för tre av företagen fanns redan bemyndigande från riksdagen.

Den genomgång av statligt ägande som nämnts i budgetpropositionen för 2007 handlade om det statliga ägandet utöver de sju tidigare namngivna företagen. Satsministern delade synpunkten att det var möjligt att propositionen kunde ha gett en tydligare bild av processen. Samtidigt var det viktigt att komma ihåg hur frågan om minskat statligt ägande av företag var tydligt meddelad väljarna inför valet 2006, och därefter föremål för beredning i Regeringskansliet. Hur de statliga företagen skulle försälas därefter var nästa fråga. Regeringen avsåg även i denna del att bereda dessa frågor brett och förutsättningslöst och i enlighet med regeringsformens krav.

Det var tydligt för regeringen att det fanns två typer av företag. Det fanns en typ av företag som skulle förberedas för försäljning och föras till Mats Odell, och det fanns en övrig och större grupp företag som stod under Maud Olofssons ansvar som skulle gå igenom. Detta hade möjligen uttryckts på ett något olyckligt sätt genom att det framförts att man inte förstått denna uppdelning. Men det var tydligt genom att man berättat det för väljarna och genom det ansvar han gett de respektive statsråden.

Alliansen försökte svara på om-frågan. Under 1990-talet hade regeringar av olika färg gjort bedömningar att vissa företag vid olika tillfällen kunde försälas. Aldrig hade någon kunnat ge de exakta beskrivningarna av konsekvenserna. De var inte kända förrän man skulle fatta det skarpa beslutet om försäljning. Konsekvensanalyser skulle göras i samband med att själva försäljningen faktiskt skedde.

Statsministern såg inte skäl att ändra den praxis som fanns när det gällde beredningen av ärenden om försäljning, eftersom varje steg som skulle gå mer i riktning mot att isolerat utpeka ett enstaka företag, kanske också ange ungefärlig tid, i realiteten riskerade att leda till en minskning av värdet på företaget. Det var klokt att uttrycka sig i en grupp av företag om det var möjligt. Ärendenas karaktär avgjorde om remissyttranden skulle inhämtas, vilket skulle avgöras av regeringen samfällt.

Utskottets ställningstagande

De stora värden som statligt ägda företag betingar ställer stora krav på en ansvarsfull hantering av frågorna kring försäljning av sådana företag. I en ansvarsfull hantering ingår att förberedelsearbetet är gediget och tillräckligt. Beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen innebär dock inte att det inför alla regeringsbeslut krävs att upplysningar ska inhämtas från myndigheter, organisationer och enskilda utan att detta ska ske i den mån det är behövt. Praxis har länge varit att frågor om försäljning av statligt ägda företag inte blivit föremål för remissbehandling. Skälen för detta har, som redovisats bl.a. av den förra regeringen under utskottets granskning våren 2004 (bet. 2003/04:KU20), varit att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att en proposition innehåller en så fullödlig bakgrundsinformation som möjligt och å andra sidan intresset av att inte

skada statens förmögenhetsinnehav och det krav på affärsmässighet som anges i 29 § budgetlagen. En remissberedning kan medföra risker för att värden skulle kunna gå till spillo.

Granskningen visar att den bedömning regeringen gjort när den avstod från att inhämta upplysningar från myndigheter, organisationer och enskilda innan den begärde bemyndiganden för försäljningarna av de sex aktuella bolagen inte stred mot bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen utan stod i överensstämmelse med vedertagen praxis.

Utskottet vill dock understryka vikten av att det finns en strävan att utnyttja den möjlighet att inhämta uppgifter från myndigheter, organisationer och enskilda som ändå kan finnas. Utskottet konstaterar att sådana beredningsåtgärder vidtagits inför avlämnandet nyligen av proposition 2007/08:87 Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstrukturingsåtgärder och proposition 2007/08:143 Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S, där utkast till propositionerna remitterats till flera myndigheter och organisationer.

Som utskottet tidigare framhållit kan uttalanden under valrörelser inte anses utgöra en del av beredningen enligt 7 kap. 2 § regeringsformen, även om det självfallet är en fördel om väljarna ges möjlighet att i valrörelsen ta ställning i frågor om försäljning av statliga bolag. Upplysningen i budgetpropositionen om att det skulle göras en genomgång av alla statliga företag har enligt utskottets mening getts en olycklig formulering som kunde leda till missförstånd inför den fortsatta hanteringen i riksdagen. Det borde enligt utskottets mening ha framgått tydligt att de företag som den aviserade genomgången avsåg inte omfattade de sex angivna företagen.

5.2 Regeringens fortsatta arbete med försäljningarna

Bakgrund

Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande

Enligt ett pressmeddelande den 10 september 2007 inrättade regeringen ett råd för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande. Rådet skulle enligt sina direktiv utgöra ett stöd vid regeringens beredning av försäljningsbeslut. Ledamöterna i rådet skulle i kraft av sin egen kompetens och oberoende utvärdera och ge råd om regeringens förslag om minskat ägande i statliga bolag. Regeringen ville med detta råd säkerställa en marknadsnära och affärsmässig kvalitetsgranskning av processen när man successivt gick över från en planeringsfas till ett mer exekutivt skede.

Ordförande i rådet var inledningsvis Karin Forseke, Mats Odells rådgivare i försäljningsfrågor. Hon hade enligt pressmeddelandet lång erfarenhet från svenska, brittiska och amerikanska finansmarknader. Hon var ledamot i den brittiska finansinspektionen, Walleniusrederierna AB och Kungliga Operan AB. Hon hade tidigare bl.a. varit vd för Investmentbanken Carnegie och operativ chef för London International Financial Futu-

res and Options Exchange, LIFE. Den 1 oktober 2007 lämnade Karin Forseke uppdraget som ordförande i rådet med hänvisning till kritik från Finansinspektionen mot Carnegie.

Enligt ett pressmeddelande den 16 november 2007 från Regeringskansliet utsågs Bengt-Åke Nilsson till ny ordförande i rådet. Bengt-Åke Nilsson var under åren 2003 till augusti 2007 ledamot i Lagrådet. Under åren 1998–2005 var han regeringsråd och har tidigare varit expeditions- och rättschef i Finansdepartementet och rättschef i Statsrådsberedningen.

Vidare ingick Adine Grate Axén, f.d. direktör i Investor AB med lång operativ erfarenhet av företags- och kapitalmarknadsfrågor. Tidigare roller inom Investor inkluderade chef för Corporate Finance och Equity Capital Markets. Hon var ledamot i styrelsen för Hi3G och bl.a. medlem av Aktie marknadsnämnden och hade även suttit med i Näringslivets Börskommitté (NBK). Tidigare har hon haft styrelseuppdrag i bl.a. OMX, Gambro och Ericsson Projekt Finance.

En annan ledamot i rådet var Katarina G. Bonde, vd i affärsutvecklingsbolaget Kubi LLC. Sedan 2004 var hon aktiv i teknikinvesteringar och i internationella styrelse- och ledningsfrågor, framför allt i tillväxtbolag och vid bolagsaffärer. I USA har hon varit vd för UniSite Software och Captura International och i Sverige har hon bl.a. varit vd för Programator Industri, numera en del av Cap Gemini. Hon har ett antal styrelseuppdrag i Sverige och USA, bl.a. i Orc Software AB, LBi International och Packetfront.

Lars O. Grönstedt var styrelseordförande och f.d. vd och koncernchef i Handelsbanken. Han var styrelseledamot i Industrivärden AB, Probusinessbank i Moskva, vice styrelseordförande i Stockholms Handelskammare, styrelseledamot i Stiftelsen Fritt Näringsliv, Tore Browaldhs Stiftelse samt Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse.

Dessutom ingick i rådet Lennart Jeansson, styrelseordförande för Sjätte AP-fonden och gästprofessor vid Handelshögskolan i Göteborg. Han var också styrelseordförande i Stena AB, BIL Sweden och Volvos Pensionsstiftelse. Han var styrelseledamot i Volvo Lastvagnar, Volvo Construction Equipment, Stena Metall AB, Orkla ASA, Svenskt Näringsliv samt Mählers International. Han hade tidigare varit ställföreträdande koncernchef i AB Volvo och haft styrelseuppdrag i Skandia och Storebrand.

Enligt pressmeddelandet den 16 november 2007 från Regeringskansliet utsågs två nya ledamöter i rådet. Den ena var Anna Karin Källén som var kommunikationsdirektör för Biovitrum sedan 2005. Hon var styrelseledamot i stiftelsen Affärsvärlden och tidigare bl.a. delägare och medarbetare i Hallvarsson & Halvarsson. Anna Karin Källén var också ämnessakkunnig och kommunikations- och marknadsansvarig i privatiseringsprocessen under näringsminister Per Westerberg 1992–1994.

Den andra nya ledamoten var Marianne Nivert som tidigare varit koncernchef för Telia med mångårigt deltagande i bolagets högsta ledning. Hon var ordförande i Posten och Rädda Barnen. Vidare var hon ledamot i

SSAB, Wallenstams Byggnads AB, Systembolaget och Beijer Alma. Hon var även ledamot i 2005 års katastrofkommission efter flodvågskatastrofen i Asien och i Förtroendekommissionen 2004 som utarbetade en svensk kod för bolagsstyrning.

Enligt kommittédirektiv 2007:130 skulle rådet inför beslut om en transaktion som avsåg en försäljning av aktier eller på annat sätt avyttring av ett statligt ägt bolag efter begäran från bolagsansvarigt statsråd och föredragning av tjänstemän från Regeringskansliet bedöma om en i visst fall föreslagen avyttring, särskilt i fråga om pris och övriga villkor, innebar att avyttringen genomfördes affärsmässigt och efter erforderlig analys av möjliga handlingsalternativ. Rådet skulle, efter begäran från det bolagsansvariga statsrådet, även yttra sig över andra frågor i anslutning till avyttring av ett bolag med statligt ägande. Rådets bedömningar i ett ärende som hänskjutits till rådet, skulle redovisas i ett skriftligt utlåtande till Regeringskansliet. Rådet var beslutsfört när ordföranden och minst två ledamöter var närvarande. Rådet utsåg vid behov inom sig en ersättare för ordföranden som då fungerade som ordförande. Vid omröstning med lika röstetal hade ordföranden utslagsröst. Eventuell skiljaktig mening skulle framgå av rådets utlåtande. Rådet skulle avge en årlig berättelse över sin verksamhet senast i februari månad påföljande år. Rådets uppdrag var tidsbegränsat och avsåg tiden intill 2010 års utgång.

I en interpellationsdebatt den 26 oktober 2007 framhöll statsrådet Mats Odell att Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande, som var en kommitté, inför de beslut som regeringen skulle fatta om försäljning av aktier eller på annat sätt avyttring av ett bolag med statligt ägande, skulle bedöma om den föreslagna avyttringen genomfördes affärsmässigt och efter erforderlig analys av möjliga handlingsalternativ.

Rådsmedlemmarna hade enligt statsrådet valts för att de med sin egen sakkunskap skulle kunna ta ställning och göra en bedömning av en föreslagen transaktion eller affärsmodell. Den affärsmässiga kompetensen hade därför betonats. Regeringen hade behov av den kompetens som rådet besatt vid en bedömning av ett affärsmässigt beslut om en avyttring. I alla rekryteringar arbetades på ett professionellt sätt för att uppnå bästa resultat.

Statsrådet framhöll att jävsfrågan utretts. Från början har konstaterats att självklart skulle ingen som hade intressekonflikt i något av bolagen få vara med vid bedömningen av om Regeringskansliets förslag till transaktion är affärsmässig.

I promemorian den 20 november 2007 från Näringsdepartementet (bilaga A5.9) angavs att kriterier för att utse ledamöter av rådet var att han eller hon skulle ha stor personlig integritet, ha erfarenheter av bolagstransaktioner, ha god förankring i näringslivet, ha erfarenhet av statsförvaltningen och att rådet som helhet skulle representera ett brett spektrum av det svenska näringslivet. Utifrån dessa kriterier stod det enligt promemorian klart att en eller flera av rådets ledamöter skulle komma att vara

jävida vid behandling rörande vissa företag. Rådet sattes därför samman på ett sådant sätt att beslutsförmåga skulle kunna garanteras vid varje givet fall.

Enligt promemorian från Näringsdepartementet den 9 januari 2008 (bilaga A5.10) fanns, utifrån den information som var tillgänglig när Karin Forseke utsågs till ordförande i rådet, ingen anledning att anta att Finansinspektionens rapport skulle kunna leda till att hon kunde bedömas olämplig som ordförande i rådet.

När det gäller frågan om risken för jäv inom rådet framhålls i promemorian att det ankommer på varje myndighet att självständigt fastställa rutiner för att undvika att intressekonflikter och jävsituationer uppstår. Vanligtvis anges i besluten om någon bedömts jävig och därför inte deltagit i beslutet. Rådets utlåtande är ett utlåtande om en i visst fall föreslagen försäljning av aktier eller annan avyttring av ett statligt bolag, särskilt i fråga om pris och övriga villkor, innebär att avyttringen genomförts affärsmässigt och efter erforderlig analys av möjliga handlingsalternativ.

Upphandlingar

I mars 2007 ingick Regeringskansliet en rad ramavtal gällande informations- och kommunikationstjänster för Regeringskansliet för tiden t.o.m. den 28 februari 2009. Sju av avtalen gällde strategiska informations- och kommunikationstjänster, varmed avsågs hela det utbud av tjänster som krävdes för att kunna planera, utveckla och genomföra informationsaktivitet. Leverantören skulle kunna genomföra förberedande analyser, utarbeta kommunikationsplaner och -plattform, utforma budskap, leda och samordna informationsaktiviteter och utvärdera dessa. De flesta av dessa avtal omfattade hela uppdrag, från strategi till produktion, dvs. strategi- och konceptarbete samt produktion av större kommunikationsaktiviteter från planering till genomförande. Enligt avtalen kunde Regeringskansliet när regeringen beslutade om särskilda satsningar som krävde stora informations- och kommunikationsinsatser komma att genomföra separata upphandlingar.

Vid månadsskiftet november/december 2004 slöts ramavtal med finansiella rådgivare avseende tjänster i anslutning till genomförande av transaktioner med medelstora och större företag med Enskilda Securities AB, Deutsche Bank AG London, Carnegie Investment Bank AB, Goldman Sachs International, J.P. Morgan PLC, Merrill Lynch International, Morgan Stanley & Co Limited, Svenska Handelsbanken AB och UBS Ltd.

Ramavtalen gällde till den 1 oktober 2006 och förlängdes i oktober 2006 ytterligare tolv månader.

Regeringen beslutade den 10 april 2007 mot bakgrund av att det fanns uppgifter som omfattades av sekretess med hänsyn till det allmännas intresse med stöd av 6 kap. 17 § första stycket 1 lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) om undantag från bestämmelserna om annon-

sering i 6 kap. LOU vid upphandling av finansiella rådgivare för försäljningen av Telia Sonera AB. Ett motsvarande beslut meddelades den 24 april 2007 beträffande OMX Aktiebolag (bilaga A5.12 underbilagorna 4–5).

Omkring den 12 april 2007 slöts efter förfrågan till ett visst antal rådgivare avtal med Deutsche Bank AG och UBS Investment Bank om bl.a. analys, rådgivning, rekommendationer och utlåtanden i samband med försäljning av aktier i Telia Sonera. Företagen skulle bl.a. biträda vid identifiering av och kontakt med potentiella investerare, ta fram erforderliga offentliggöranden och andra dokument och biträda med rådgivning avseende kommunikation. Enligt avtalen skulle företagen om Regeringskansliet begärde det anlita en välrenommerad kommunikationskonsult som underleverantör. Kommunikationskonsulten skulle ha gedigen erfarenhet av sådana transaktioner som avsågs.

Enligt Näringsdepartementets promemoria den 20 november 2007 (bilaga A5.9) föreslog UBS Limited och Deutsche Bank AG att ytterligare en bank i enlighet med avtalet skulle anlitas som s.k. selling agent för att utföra en del av det uppdrag som UBS och Deutsche Bank kontrakterats för. UBS och Deutsche Bank föreslog att Carnegie skulle agera som försäljningskanal mot huvudsakligen vissa nordiska institutioner. Carnegies uppdrag bestod i att identifiera köpare och inhämta bud från köpare. Avtalen mellan Regeringskansliet och UBS samt Deutsche Bank angav att UBS och Deutsche Bank hade rätt att anlita underleverantör efter godkännande av Regeringskansliet. Statsrådet Mats Odell godkände den 1 maj 2007 förslaget att Carnegie skulle anlitas som underleverantör genom att underteckna avtal. Ärendet hade föredragits för statsrådet vid beredning den 26 april 2007 och deltagande var expeditionschef, enhetschef, politisk sakkunnig och handläggare. Vid ställningstagande till Carnegie som underleverantör deltog enligt promemorian ingen person som tidigare varit anställd vid Carnegie. Statsrådet Mats Odell hade kännedom om Carnegies medverkan och om vilka som varit deltagande eller närvarande vid valet av Carnegie.

När det gäller arbetet med försäljningen av Vin & Sprit avropades i februari 2007 Advokatfirman Vinge från ett ramavtal för juridiska tjänster. Vinge valdes bland flera advokatbyråer som hade ramavtal med Regeringskansliet. I juni 2007 avropades KPMG för finansiella due-diligence-tjänster efter det att förfrågan gått ut till tre företag i branschen som omfattades av ramavtal med Regeringskansliet. Efter förfrågan till en rad finansiella rådgivare slöts den 21 juni 2007 ett avtal med Morgan Stanley & Co. Detta avtal har samma klausul om anlitan av kommunikationskonsult som avtalet i fråga om Telia Sonera. Efter godkännande från Regeringskansliet anlidade Morgan Stanley & Co kommunikationskonsulten Hallvarsson & Halvarsson.

I juni 2007 avropades Advokatfirman Cederquist KB från ett ramavtal om juridiska tjänster för juridisk rådgivning i fråga om försäljningen av Vasakronan AB. Vidare avropades Öhrlings PricewaterhouseCoopers från ett ramavtal om ekonomiska tjänster efter förfrågan hos tre företag som

hade ramavtal med Regeringskansliet. Efter ett förfarande motsvarande det som gällde i Vin & Sprit-ärendet slöts avtal med investmentbanken JP Morgan plc. Enligt avtalet skulle skilda underleverantörer, bl.a. för kommunikationstjänster, användas. Efter godkännande från Regeringskansliet anlätades Citigate som kommunikationskonsult.

För försäljningen av SBAB avropades Advokatfirman Mannheimer och Swartling efter förfrågan till tre advokatfirmor som Regeringskansliet hade ramavtal med. KPMG avropades som ekonomisk rådgivare. Förfrågningar gick vidare ut till sju investmentbanker. Fem av dem, bl.a. Carnegie, lämnade anbud, en för sent. Tre banker fick ytterligare frågor och gjorde en presentation inför en grupp av företrädare för Regeringskansliet. I gruppen ingick Urban Funered. En anbudsutvärdering gjordes senare utan medverkan av Urban Funered. Den 2 juli 2007 beslöt statsrådet Mats Odell att avtal skulle slutas med Carnegie, och avtal slöts samma dag.

Avtalet med Carnegie sades upp den 2 oktober 2007. I november slöts avtal med Deutsche Bank som dels i den tidigare anbudsutvärderingen placerats på andra plats, dels fanns på den offentliga lista som upprättats i Näringsdepartementet, och där alla finansiella rådgivare kunde anmäla sitt intresse av att erbjuda rådgivning och transaktionstjänster i samband med utfärdande, försäljning, förvärv och överlåtelse av värdepapper och andra finansiella instrument avseende de statligt ägda företagen.

För försäljningen av Nordea AB slöts den 26 mars 2007 avropsavtal med advokatfirman Mannheimer Swartling efter det att förfrågan gått ut till tre advokatbyråer som det fanns ramavtal med. Den 20 september 2007 slöts avtal med Merrill Lynch efter förfrågan till fyra investmentbanker.

För försäljningen av OMX anlätades Företagsjuridik Nord & Co AB som juridisk rådgivare efter avrop från ramavtalet utan förfrågan till andra juridiska rådgivare som det fanns ramavtal med. Den 6 november 2007 beslutades om avtal med Lazard AB efter förfrågan till flera finansiella rådgivare som anmält sig till Regeringskansliet.

Enligt Näringsdepartementets promemoria den 17 april 2008 (bil. A5.12) är avtalen med finansiella rådgivare inte att anse som avrop från ramavtalen. I ramavtalen saknades tydliga prisangivelser för flertalet av de tjänster som behövdes. Det fanns risk för att avropen skulle kunna ifrågasättas om de tillämpades med avrop som krävde nya priser. I promemorian hänvisas det till att det av 5 kap. 1 § andra stycket 5 i den då gällande upphandlingslagen framgick att 5 kap. inte skulle tillämpas på finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument. Enligt Regeringsrättens praxis omfattas upphandlingar som omfattas av 5 kap. 1 § andra stycket inte heller av reglerna om förenklad upphandling i 6 kap. I oktober 2007 beslutades en ny ordning med ett anmälningsförfarande för finansiella rådgivare av statsrådet Mats Odell. I promemorian redovisas underlaget för bedömningen att undantaget i lagen om offentlig upphandling var tillämpligt vid köp av

finansiella tjänster i samband med överlåtelse av aktier i de statliga bolagen. I promemorian understryks att för de tjänster som är undantagna gäller de för offentlig upphandling grundläggande principerna om likabehandling, diskriminering, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Den nya modellen med anmälningsförfarande har tagits fram för att tillgodose dessa krav, och vid utarbetande av modellen hade viss vägledning hämtas från andra medlemsstater i EU som tillämpar liknande modeller.

I en promemoria den 9 januari 2008 från Näringsdepartementet (bilaga A 5.10) redovisas att i vissa försäljningsprojekt har kommunikationskonsulter anlitats som underleverantörer. Enligt de uppdragsavtal som Regeringskansliet har med investmentbankerna ska om Regeringskansliet begär det investmentbanken anlita en kommunikationskonsult med gedigen erfarenhet av sådana finansiella transaktioner som avtalet omfattar. Bankerna ska stå för samtliga kostnaden för anlitande av en sådan konsult. Investmentbankernas uppdrag omfattar samtliga tjänster som varit förenade med uppdrag som rådgivare till Regeringskansliet, dvs. även kommunikationstjänster. Regeringskansliet har inte haft anledning anlita egna kommunikationskonsulter.

Beslut av Finansinspektionen

Carnegie Investment Bank AB varnades i ett beslut den 27 september 2007 av Finansinspektionen på grund av allvarliga brister i styrningen och kontrollen av företagets verksamhet. Carnegie skulle därtill betala högsta möjliga straffavgift på 50 miljoner kronor. Finansinspektionen krävde att företaget byter ut vd och kallade till en extra bolagsstämma för att utse nya styrelseledamöter.

Styrelsen och ledningen för Carnegie fick allvarlig kritik. Finansinspektionen konstaterade att styrningen av verksamheten varit motsägelsefull och att bankens interna regler varit ofullständiga. Kontrollfunktionerna hade varit väsentligt underdimensionerade i förhållande till verksamhetens omfattning och risk. Ansvarsfördelningen hade varit otydlig, och väsentliga granskningsuppgifter har lagts på personer som saknat erforderlig kompetens för uppgiften. Styrelsens uppföljning av riskerna har inte varit tillräckligt kraftfull. Bankens årsredovisningar för 2005 och 2006 har gett bristfällig information av tradingverksamheten. Finansinspektionen ville säkerställa att ett aviserat åtgärdsprogram genomfördes och utnyttjade därför rätten att kräva att Carnegie kallade till en extra bolagsstämma för att utse nya styrelseledamöter. Finansinspektionen pekade på att Carnegie den 25 maj 2007 offentliggjort att tradingresultatet överskattats med sammanlagt 630 miljoner kronor för perioden 2005–2007. Enligt banken har tre personer på tradingavdelningen påverkat värderingen av vissa kontrakt genom att basera en teoretisk värdering på orealistiska volatilitetsantaganden. Finansinspektionen hade i sin utredning kunnat konstatera att alla värderingsuppgifter funnits tillgängliga för kontroll i bankens system. Att

felaktig värdering har kunnat förtgå under så lång tid berodde enligt Finansinspektionens uppfattning på att det har funnits allvarliga brister i styrningen och kontrollen av bankens verksamhet.

Utnämningen av Urban Funered

Tiden före utnämningen av Urban Funered förekom i tidningarna en rad uppgifter om Carnegies problem. Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten utredde ärenden som gällde uppblåsta vinster i Carnegie. Den 17 augusti skrev Dagens Industri att Carnegie fick skarp kritik från Finansinspektionen efter optionshärvan som uppdagades i maj. Dagens Industri hade fått del av myndighetens rapport i censurerat skick och angav att även om hemlighetsmakeriet var stort stod det klart att kritiken var hård. Den 6 september 2007 angavs i Svenska Dagbladet att Stockholmsbörsen med all sannolikhet skulle ta Carnegie till disciplinnämnden efter optionshärvan i investmentbanken. Utstuderad, omfattande och mycket ovanlig var enligt artikeln den beskrivning som chefen för avdelningen för notering och övervakning inom börsen gav. Det var denna avdelning som kommit fram till att de aktuella optionerna var felvärderade, vilket förde med sig att Carnegie justerade ned tradingresultatet med 670 miljoner kronor.

Enligt ett pressmeddelande den 10 september 2007 utsågs Urban Funered till ny statssekreterare hos Mats Odell. Han skulle ansvara för finansmarknadsfrågor samt frågor som rör arbetet med att minska statens företagsägaande. Kommun- och finansmarknadsministern Mats Odell var enligt pressmeddelandet mycket nöjd med att ha lyckats rekrytera Urban Funered till statssekreterare. Hans gedigna erfarenhet och kompetens skulle komma väl till pass både i processen med att minska statens ägaande i ett antal företag och i arbetet med att utveckla svensk finansmarknad och Finansplats Stockholm.

Det skriftliga beslutsunderlag som fanns i regeringsärendet utgjordes av Urban Funereds meritförteckning, av vilken enligt Näringsdepartementets promemoria den 20 november 2007 (bilaga A5.9) framgick att han hade både sådan formell kompetens och sådan arbetslivserfarenhet som bedömdes vara värdefull för en statssekreterare med det aktuella ansvarsområdet. Anställningsbeslutet bereddes enligt promemorian på sedvanligt sätt med statsministerns statssekreterare. Statsrådet Odell informerade statsministern om den tilltänkta anställningen.

Urban Funered kom närmast från en tjänst som ämnessakkunnig på Näringsdepartementets enhet för statligt ägaande, där han arbetat med frågor som rörde försäljning av statliga bolag. Den tjänsten tillträdde han enligt promemorian från Näringsdepartementet den 2 maj 2007. Han hade enligt pressmeddelandet licentierat i civilrätt (bankrätt) vid Lunds universitet och har även en ekonomexamen från Lunds universitet och en Master of International Business Law från London University. Urban Funered hade innan han anställdes vid Regeringskansliet haft flera befattningar både inom finansiell och inom juridisk rådgivningsverksamhet. Han arbe-

tade som Group Compliance¹ Officer respektive bolagsjurist vid Carnegie Investment Bank i Stockholm åren 1999–2007 och var dessförinnan advokat med inriktning mot bank- och finansjuridik på advokatfirman Vinge i Stockholm.

Den 30 oktober 2007 lämnade Urban Funered sitt uppdrag som statssekreterare på Finansdepartementet. I ett pressmeddelande angav han att de processer som pågick med försäljningen av de statliga företagen var för viktiga för att störas av en debatt kring hans person. Om han skulle fortsätta som statssekreterare riskerade den kritik som riktats mot Carnegie att spilla över på det viktiga projektet med att minska det statliga ägandet. Urban Funered skulle enligt pressmeddelandet i och med detta återgå till en tjänst som ämnessakkunnig i Regeringskansliet. Kommun- och finansmarknadsminister Mats Odell beklagade att situationen blivit sådan att Urban Funered för att värna den försäljningsprocess som pågick behövt lämna sitt uppdrag som statssekreterare.

I en särskilt riksdagsdebatt den 24 oktober 2007 om Finansdepartementets samröre med investmentbanken Carnegie kring försäljningen av sex statliga bolag förklarade statsrådet Mats Odell att han gärna erkände att han borde ha väntat med utnämningen till dess att han fått ta del av Finansinspektionens granskning.

I promemorian från Näringsdepartementet den 20 november 2007 (bilaga A5.9) framhölls att det, utöver vad som vid tidpunkten för utnämningen av Urban Funered framkommit i medierna, inte var känt vad som kommit fram i Finansinspektionens utredning. Utredningen utgjorde ett led i Finansinspektionens tillsynsverksamhet, och det togs från Regeringskansliets sida ingen kontakt med Finansinspektionen under utredningstiden. Däremot blev statsrådet Odell uppringd av Finansinspektionens generaldirektör Ingrid Bonde den 18 augusti 2007 i ett annat ärende. I samband därmed gav Ingrid Bonde översiktlig information om tidsplanen för inspektionens granskning av Carnegie. Det framkom enligt promemorian inte något om granskningens innehåll som inte var känt i medierna. Det hade inte framkommit någonting i medierna eller på annat sätt som gav Regeringskansliet anledning att tro att utredningen skulle resultera i någonting som kunde påverka anställningsärendet negativt.

I Näringsdepartementets promemoria den 9 januari 2008 (bilaga A5.10) framhålls att den bedömningen gjordes att Urban Funereds arbetsuppgifter varit sådana att han inte skulle beröras av den kritik som Finansinspektionen kunde komma att rikta mot Carnegie.

¹ Compliance betyder enligt Finansinspektionens ordbok regelefterlevnad. Vidare sägs att finansiella företag ofta har en compliance officer, som ansvarar för intern kontroll och regelefterlevnad.

Utfrågning med näringsminister Maud Olofsson

Under utskottets utfrågning den 28 maj 2008 med näringsminister Maud Olofsson (bilaga B5) framhöll näringsministern att hon, när Urban Fune-red anställdes på enheten för statligt ägande, inte hade någon annan information om honom än var han kom ifrån. Hon hade ingen annan information när han blev statssekreterare än att han var en duktig medarbetare och skötte sitt arbete väl.

Utfrågning med statsrådet Mats Odell

Under utskottets utfrågning med statsrådet Mats Odell den 8 maj 2008 (bilaga B6) redovisade statsrådet att han fick s.k. § 5-förordnande från statsministern den 14 december 2006. Från och med den dagen skulle han i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra förvaltningsärenden för Nordea AB, OMX AB, Svensk Bostadsfinansiering AB, Telia Sonera AB, Vasakronan AB, Vin & Sprit AB. Vasakronan var egentligen inte namnet på bolaget, utan det hette Civitas Holding. Förordnandet gjordes därför om den 11 januari 2007. Han blev således ansvarig minister för utförsäljningarna genom § 5-förordnandet och också i samband med att näringsministern gav honom beslutanderätt över de anslag som fanns för genomförandet.

Man började med ett analysarbete. Det fanns redan mycket material på Näringsdepartementets ägarenhet och skickliga medarbetare som hade förvaltat dessa bolag under många år. Han började med mycket grundliga genomgångar. Han besökte företagen och träffade styrelseordföranden, verkställande direktörer, fackliga organisationer och andra och bildade sig en noggrann uppfattning om företagen, deras marknadssituation, vilka utmaningar som fanns, vilka problem de hade, hur marknaden såg ut och hur de såg på hur företagen bäst skulle kunna utvecklas. Den gängse bilden var nog att man såg fram emot att få nya ägare eftersom det skulle kunna utveckla företagen bättre.

Projektgrupper bildades runt varje bolag med representanter för olika delar. Det var jurister, analytiker, förvaltare, representanter från Finansdepartementets budgetavdelning och från hans avdelning i departementet. Det inrättades en styrgrupp som styrde arbetet. Finansiella rådgivare anlätades. Det var investmentbanker, jurister, advokatbyråer och redovisningsföretag. När det gäller analysen av Vin & Sprit var under en period ungefär 140 personer inblandade för att ta fram just de konsekvensanalyser som ledde till att staten sedan fick ett så bra pris.

När det analyserats hur ägande i företaget skulle minskas förankrade statsrådet en målbild i regeringen. Skulle minskandet ske genom en börsintroduktion? Skulle det vara genom en blockförsäljning av aktier över börsen? Skulle det, som när det gällde de 8 procenten i Telia-Sonera, vara en s.k. *accelerated book-building*, där man gick ut till ett antal stora insti-

tutionella investerare? Eller skulle man söka en strategisk partner till företaget? Detta analyserades mycket noggrant och stämdes av i regeringen. Man fick då en målbild och började arbeta efter den.

Carnegie var tidigare regeringars husbank under mer än tio års tid. Det hade ramavtal med staten och ett mycket gott renommé.

Rådets uppgift var att ta ställning till om en tänkt transaktion var affärsmässig och om man hade beaktat alla de handlingsalternativ som stod till buds. Det vanliga var att gå till rådet med förslaget till målbild. Ansåg rådet att det skulle bli en börsintroduktion? Eller skulle det göras i form av ett samgående med ett annat företag? Att tala om försäljningsråd var en fullständigt felaktig bild. Rådet lämnade en *second opinion* på förslag som det hade arbetats med under månader i Regeringskansliet. Rådet sade i praktiken bu eller bä till detta eller kom med förslag till förändringar. När ett förslag till transaktion var klart, när det fanns ett avtal som var färdigt att undertecknas gick rådet in och granskade om avtalet var affärsmässigt och om man hade beaktat alla aspekter som t.ex. om det var förenligt med konstitutionen. Rådet hade ingen som helst operativ beslutsfunktion.

De ramavtal som fanns för finansiell rådgivning hade ingåtts för en annan typ av tjänster, och det hade inte varit ändamålsenligt att använda ramavtalen. Man hittade andra sätt inom lagens ram för att nedbringa kostnaderna och ändå ha transparens och konkurrenstryck i upphandlingen. Undantaget i lagen om offentlig upphandling för finansiell rådgivning hade använts också av den tidigare regeringen. Den nya procedur som han fattade beslut om efter en noggrann utredning i oktober 2007 gällde att upprätta något som andra länder har gjort inom ramen för undantaget för finansiell rådgivning vid framför allt överföring av aktier och andra sådana transaktioner. Det innebar att man följde de finska och franska exemplen att upprätta en öppen *adviser list*. Om man var intresserad av att sälja den typen av tjänster till regeringen kunde man anmäla sig på listan som finns på regeringens hemsida. Det fanns 22 investmentbanker på listan som kunde användas vid upphandlingar.

Statsrådet pekade på att det, när det gällde upphandling av finansiella tjänster liksom när man upphandlade byggentreprenader, ofta förekom underentreprenörer. När det gällde upphandling för rådgivning och transaktion var just kommunikation en starkt integrerad del i den rådgivningen. Det var inte alla investmentbanker som hade en egen sådan kommunikationskonsult, utan de upphandlade själva detta. Inom Regeringskansliet hade man gjort bedömningen att det har varit ändamålsenligt både när det gällde att pressa priset och att få en bra tjänst att låta bankerna sköta det. Det hade lagts in i förfrågningsunderlagen att de själva skulle upphandla detta och stå för alla kostnader. Det måste konstateras att kommunikationstjänster var en integrerad del av rådgivningen vid den här typen av finansiella tjänster. Det var ganska reguljärt att göra på det sättet. Avsikten var att konsulten skulle ha ansvaret för att kommunicera med presumtiva köpare.

Upphandlingar av de finansiella tjänster som behövdes hade enligt statsrådet skett med stöd av lagen om offentlig upphandling. Regeringen hade möjlighet att medge undantag för att tillämpa lagens bestämmelse om annonsering om det förelåg sekretessskäl. När det gällde just försäljning av aktier fanns det ofta behov av att förbereda försäljningen under sekretess för att inte påverka aktiernas försäljningsvärden. Upphandlingen av konsulttjänster kunde då göras utan annonsering, eller upphandlingen kunde offentliggöras på annat sätt. Regeringskansliet hade i samband med upphandlingen av de finansiella tjänsterna också gjort bedömningen att undantaget i 5 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling var tillämpligt. Det förelåg inte heller i detta fall något krav på annonsering enligt lagen om offentlig upphandling. Däremot var det självklart att EG-fördragets bestämmelser om den inre marknaden och de grundläggande principer som offentlig upphandling bygger på – nämligen likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet – alltid skulle beaktas och tillämpas. I det sammanhanget togs därför en upphandlingsmodell fram som skulle tillgodose bl.a. kravet på öppenhet. Regeringskansliet hade haft ramavtal för juridisk och finansiell rådgivning som upphandlades under dels 2004, dels 2006. Ramavtalen gick ut i månads-skiftet september/oktober 2007. Avtalen om finansiell rådgivning hade använts för upphandling av tjänster för finansiell rådgivning men inte för att sälja aktier.

Statsrådet pekade på att det som utskottet uttalade sig om under 2005 års vårgranskning var att regeringen måste dokumentera hur man kommunicerar med sina företag när man styr dem. Riksrevisionen hade dock hänvisat till detta när det gällde beredningen av propositioner. Det föreföll enligt statsrådet som om Riksrevisionens kritik vilade på en felaktig grund.

Statsrådet framhöll att det vid tillfället för anställningen av Urban Funered som statssekreterare och utnämningen av Karin Forseke som ordförande i rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande inte fanns några uppgifter som pekade på att de inte borde anställas. Efter Finansinspektionens granskningsrapport blev emellertid deras befattningar ifrågasatta i medierna. I efterhand kunde han konstatera att det hade varit bättre om besluten att utnämna dem inte tagits vid den tidpunkt som valdes. Urban Funered var känd i Regeringskansliet när han anställdes som statssekreterare. Han arbetade som ämnesråd på Näringsdepartementet. Han hade varit advokat på Vinges advokatbyrå. Han hade varit bolagsjurist. Han hade de absolut bästa tänkbara vitsord på alla ställen som han varit på. Det var en mycket kompetent och sympatisk person som var en av de mer kvalificerade jurister som fanns i Regeringskansliet. Urban Funered anställdes på Mats Odells förslag av regeringen som statssekreterare. Det fanns vid det tillfället inga uppgifter som gav anledning att avstå från att föreslå regeringen att anställa Urban Funered som statssekreterare. Det fanns i praktiken ingenting i medierna vid den tidpunkten som tydde

på att det skulle vara olämpligt. Finansinspektionens granskningsrapport föranledde inte Finansinspektionen att ens ta kontakt med Urban Funered och höra honom i detta.

Eftersom staten fortfarande hade makt över allt som Telia Sonera ägde fanns det enligt statsrådet inte anledning att avvakta Post- och Telestyrelsens utredning om kopparnätet.

Utfrågning av statsminister Fredrik Reinfeldt

Statsministern Fredrik Reinfeldt pekade under utskottets utfrågning den 9 maj 2008 (bilaga B8) på att statssekreterare utnämndes av regeringen och att innan en statssekreterare utnämndes bereddes namnet med statsministerns statssekreterare. Så skedde även denna gång. Beredningen avslutades i princip mellan statsministerns statssekreterare och ansvarigt statsråd. Det innebär att statsministern inte hade sådan detaljkunskap att han kände till personernas hela bakgrund. Statsrådet Odell talade också med honom om den tilltänkta utnämningen och nämnde att han hade tankar på att anställa en person som hette Urban Funered, som var okänd för statsministern. Mats Odell berättade bara att Funered hade erforderlig kompetens. Någon större diskussion än så hade inte förevarit. Han hade inte kunskap om Urban Funereds bakgrund i alla delar.

Utskottets ställningstagande

När det gäller *Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande* visar granskningen att risken för jäv ingick i de bedömningar som låg till grund för sammansättningen av rådet och att rådet satts samman så att beslutsmässighet skulle kunna garanteras även när jäv föreligger. Det saknas enligt utskottets mening anledning att anta annat än att rådet getts tillräckliga förutsättningar att hantera risken för intressekonflikter och frågan om eventuellt jäv.

När det gäller *upphandlingarna av investmentbanker* visar granskningen att upphandlingen gjorts med stöd av undantagsbestämmelser i den då gällande lagen om offentlig upphandling som medgav att annonsering inte skedde. Upphandlingarna skedde dock i konkurrens och granskningen visar inte annat än att urvalet skett på objektiva grunder och att vissa regeringstjänstemäns tidigare anknytning till Carnegie saknat betydelse för valen av investmentbanker. Det förhållandet att avtalen med investmentbanker medgav att bankerna anlidade kommunikationskonsulter som underleverantörer och att dessa skulle godkännas av Regeringskansliet kan enligt utskottets mening inte ses som ett kringgående av upphandlingslagens regler eftersom kommunikationskonsulternas uppdrag kan antas utgöra ett inslag i de aktuella finansiella tjänsterna. Det kan i sammanhanget noteras att de ramavtal som fanns inom Regeringskansliet för strategiska informa-

tions- och kommunikationstjänster gav utrymme för Regeringskansliet att genomföra separata upphandlingar när regeringen beslutade om särskilda satsningar som krävde stora informations- och kommunikationsinsatser.

Bristen på *dokumentation* av regeringens genomgång av de statliga företagen har kritiserats av Riksrevisionen. Konstitutionsutskottet har vid upprepade tillfällen pekat på vikten av att styrningen av statligt ägda företag sker på ett sådant sätt att det skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Hösten 2005 pekade utskottet på vikten av att material som annars inte skulle utgöra allmän handling tillförs akterna i den omfattning som behövs för att i en granskning kunna följa viktigare händelseförlopp avseende ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som därvid förekommit mellan ägarförvaltning och bolag (bet. 2005/06: KU10 s. 36). Enligt utskottets mening kan det mot denna bakgrund ha funnits anledning att tillföra akterna dokumentation som gör det möjligt att följa viktiga händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som kan ha förekommit mellan ägarförvaltningen och bolag inom ramen för de genomgångar av de statliga företagen som gjorts inför bedömningarna om försäljning.

Utnämningen av Urban Funered till statssekreterare skedde ett par veckor före det beslut den 27 september 2007 av Finansinspektionen som innehöll stark kritik mot verksamheten i Carnegie, där Urban Funered tidigare varit anställd. Det fanns i medierna vid tiden för utnämningen vissa signaler som tydde på att kritiken från Finansinspektionen skulle kunna vara allvarlig. Urban Funered hade emellertid inte hörts av Finansinspektion och det fanns inga uppgifter inom Regeringskansliet som tydde på att Finansinspektionens beslut skulle vara diskvalificerande för Urban Funered. Utskottet, som dock noterar att statsrådet Mats Odell i efterhand uttalat att han borde ha väntat med utnämningen av Urban Funered till statssekreterare till dess han fått ta del av Finansinspektionens beslut, finner att granskningen inte visat annat än att utnämningen av Urban Funered till statssekreterare skett i enlighet med gällande regler.

Granskningen i dessa delar föranleder inte några uttalanden i övrigt från utskottets sida.

Utskottet vill i detta sammanhang dock peka på att utskottet med anledning av en anmälan om granskning av frågan om prissättningen av Teliaaktien avser att *återkomma till granskning* av frågor kring det fortsatta arbetet med försäljningar av statliga företag. Också uppgifter som nyligen framkommit i massmedierna om uppkomna svårigheter i samband med försäljningen av V&S Vin och Sprit AB kan ge anledning till granskning.

5.3 Beredningen av ärenden om försäljning av statligt ägda bolag före valet 2006

Bakgrund

På fråga om vilka närmare överväganden som legat bakom att inhämtande av upplysningar och yttranden inte ansetts behövliga när det gäller bl.a. försäljningar av statliga företag har i en promemoria den 28 februari 2008 från Näringsdepartementet (bilaga A5.11) hänvisats till en promemoria den 10 februari 2004 av dåvarande statssekreteraren vid Näringsdepartementet Claes Ånstrand. I denna promemoria, som var ett svar på frågor från utskottet i ett tidigare granskningsärende, framhölls att om regeringen i riksdagsärenden som innefattar känsliga affärshemliga uppgifter skulle inhämta yttranden från enskilda, sammanslutningar och myndigheter innan regeringen beslutade en proposition skulle detta allvarligt kunna skada bolagets värde och verksamhet genom bl.a. den osäkerhet om bolagets framtid som ett remissförfarande skulle skapa. Ett remissförfarande skulle innebära att utomstående skulle få tillgång till bl.a. en detaljerad affärsplan med problem- och konsekvensanalys för bolag som agerar på en konkurrensutsatt marknad. Ett sådant förfarande skulle allvarligt kunna skada värdet på statens aktieinnehav. Vid en avvägning av fördelarna med att inhämta yttranden och nackdelarna för bolagets verksamhet kunde slutsatsen dras att risken för skada i samband med ett remissförfarande klart översteg de fördelar ett remissförfarande kunde innebära.

I Claes Ånstrands promemoria framhölls vidare att under beredningen av en proposition som innebär ekonomiska förändringar i den statliga bolagssfären inhämtades ekonomiska analyser och konsekvensanalyser från mycket kompetenta konsulter. För att säkerställa kvaliteten på underlaget avstämdes ofta analysresultatet ytterligare.

I det följande redovisas uppgifter om de försäljningar som tas upp i fyra av granskningsanmälningarna.

Nordea AB

Ett bemyndigande för regeringen att sälja statens aktier i dåvarande Nordbanken gavs hösten 1991 (prop. 1991/92:21). I propositionen angavs att Nordbankskoncernen på grund av uppkomna kreditförluster och stort risk-engagemang i vissa företag var i behov att kapitaltillskott på drygt 5 miljarder kronor för att uppfylla de kapitaltäckningskrav som riksdagen beslutat om. Finansministern delade bankstyrelsens bedömning att ett kapitaltillskott var möjligt. Hennes principiella inställning var att staten inte borde äga en bank. Initiativ skulle tas till en breddning av ägandet i Nordbanken och finansministern förordade att regeringen inhämtade riksdagens bemyndigande att sälja statens ägarandel i Nordbanken. Detta borde dock ske vid en tidpunkt då det för staten var affärsmässigt lämpligt och med uppmärksamhet riktad mot hur minskningen av statens ägarandel påver-

kade bankens kreditvärdighet. Riksdagen godkände regeringens förslag att bemyndiga regeringen att sälja statens aktier i Nordea (bet. 1991/92:NU4, rskr. 1991/92:8). I propositionen om rekonstruktion av Nordbanken (1991/92:153) lämnades en redogörelse för utvecklingen i Nordbanken med anledning av läget på finansmarknaden. Regeringen begärde riksdagens bemyndigande att inom en ram av 20 miljarder kronor vidta åtgärder i syfte att stärka den finansiella basen i bl.a. Nordbanken. Regeringen ansåg vidare att det vore lämpligt att staten blev ensam ägare av Nordbanken. De föreslagna åtgärderna godkändes av riksdagen (bet. 1991/92:NU36, rskr. 1991/92:352). I proposition 1992/93:135 föreslogs att rekonstruktionen av Nordbanken skulle fullföljas. I proposition 1995/96:141 (bet. 1995/96:NU26) angavs att bemyndigandet avseende Nordea skulle fortsätta att gälla. I betänkande 2006/07:NU16 våren 2007 om försäljning av vissa statligt ägda företag erinrades om bemyndigandet (s. 50).

Enligt en promemoria den 28 februari 2008 från Näringsdepartementet, (bilaga A5.11) bemyndigade regeringen den 22 december 2004 dåvarande chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Östros, att besluta om försäljning av maximalt 27 miljoner av statens aktier i Nordea Bank AB samt vidta erforderliga åtgärder för försäljningen.

Under 2005 återköpte Nordea sammanlagt 141 miljoner aktier varav 29 miljoner annullerades vid den ordinarie bolagsstämman i april 2005. Av årsredovisningen för staten 2005 framgår att staten under året hade sålt aktier i Nordea för sammanlagt 1 840 miljoner kronor.

Enligt Näringsdepartementets promemoria den 20 november 2007 (bilaga A5.9) hördes inte myndigheter eller organisationer i samband med bemyndigandet i proposition 1991/92:21 att sälja aktier i Nordea.

SAKAB AB

I proposition 2002/03:117 kontraserad av miljöminister Lena Somme-stad föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att sälja återstående aktie i Sydkraft SAKAB AB.

Den återstående aktien tillförsäkrade staten en fortsatt insyn i företaget genom bl.a. representation i styrelsen. I propositionen redovisades att SAKAB bildades år 1975 med uppgift att som ensamt företag slutligt omhänderta miljöfarligt avfall och att riksdagen upphävde behandlingsmonopolet för farligt avfall i och med att 13 § lagen (1985:426) om kemiska produkter upphävdes (prop. 1993/94:110, bet. 1993/94:JoU16, rskr. 1993/94:210). Med detta beslut upphörde SAKAB:s ensamrätt till omhändertagande av farligt avfall i Sverige. Sedan denna förändring trädde i kraft den 1 juli 1994 hade flera företag etablerat sig på marknaden för att omhänderta farligt avfall. SAKAB var alltså inte längre ensamt om att hantera farligt avfall utan agerade på en konkurrensutsatt marknad. Regeringen ansåg därför att det inte längre finns några skäl för fortsatt statlig insyn i företaget.

I Näringsdepartementets promemoria den 9 januari 2008 anges (bilaga A5.10) att vid beredningen av prop. 2002/03:117 hade upplysningar från myndigheter och organisationer inte inhämtats i fråga om försäljningen av SAKAB AB.

Green Cargo AB

I proposition 2003/04:127 kontrasignerad av näringsminister Leif Pagrotsky föreslogs riksdagen bemyndiga regeringen att under åren 2004–2005 avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i Green Cargo AB, att förvärva aktier eller andra former av andelar i det företag eller den företagsgrupp som förvärvar aktier i Green Cargo AB, att förvärva rättigheter att förvärva aktier eller andra former av andelar i det företag eller den företagsgrupp som förvärvar aktier i Green Cargo AB eller att tillskjuta kapital till Green Cargo AB samt att vidta de åtgärder som i övrigt behövdes för att genomföra en omstrukturering av Green Cargo AB.

Enligt propositionen hade de strukturella förändringarna fortsatt på den marknad inom vilken Green Cargo verkade. Konkurrensen hade ökat. Regeringen hade övervägt ett antal olika handlingsalternativ däribland ordnad avveckling och likvidation. Ärendet innefattade enligt propositionen hantering av affärskänslig information och ett offentliggörande skulle innebära risk för betydande ekonomisk skada för staten och bolaget. Mot denna bakgrund hade vid ärendets beredning yttranden från myndigheter, sammanslutningar eller enskilda inte inhämtats. Däremot hade underlag inhämtats från ekonomiska och juridiska rådgivare.

Vidare angavs att propositionen byggde på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna.

I Näringsdepartementets promemoria den 9 januari 2008 (bilaga A5.10 s. 2) har angetts att det vid beredningen av proposition 2003/04:127 angående avyttring av hela eller delar av aktieinnehavet i Green Cargo hade upplysningar från organisationer och myndigheter inte inhämtats.

OMHEX

I proposition 2004/05:1 (utg.omr. 24) kontrasignerad av statsrådet Bosse Ringholm, föreslogs regeringen få bemyndigande att avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i OMHEX Aktiebolag eller förvärva ytterligare aktier i bolaget och vidta de åtgärder i övrigt som behövdes för att genomföra sådana transaktioner. Statens ägande i OMHEX Aktiebolag hade sin grund i att riksdagen 1997 bemyndigade regeringen att sälja statens andel i Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag. Regeringen bemyndigades att disponera ersättningen från en avyttring av aktierna i VPC till förvärv av aktier i eller bildande av bolag som direkt eller indirekt drev verksamhet enligt lagen (1992:543) om börs- och clearingsverksamhet eller aktiekontolagen (1989:827). 500 miljoner kronor anvisades för att investera i företag som hade en central roll inom den svenska finansiella infrastrukturen (prop. 1996/97:150, bet. FiU20). Då OM Gruppen Aktiebolag 1998 förvär-

vade Stockholms Fondbörs Aktiebolag förvärvade staten initialt aktier motsvarande 7,7 % av rösterna i OM Gruppen Aktiebolag. År 2000 förvärvade staten ytterligare aktier i OM Gruppen Aktiebolag med medel från försäljningen av VPC och statens andel ökade till 9,5 %. När finska HEX förvärvades minskade statens ägarandel till 6,9 % med ett värde på 650 miljoner kronor.

Som skäl för förslaget till bemyndigande angavs att ett ägande i ett börsnoterat företag ställde höga krav på staten vad gäller flexibilitet i utövan- det av ägandet, t.ex. avseende möjligheten att snabbt ta ställning till nyemissioner och förvärvserbjudanden. Riksdagen hade tidigare bemyndi- gat regeringen att reducera det statliga ägandet i de noterade bolagen Nordea Bank AB och Telia Sonera AB. Regeringens förslag syftade till att åstadkomma en effektivare förvaltning genom att skapa förutsättningar som bättre stämde överens med dem som råder i näringslivet. Genom bemyndi- gandet gavs staten bättre förutsättningar att som ägare agera på det sätt som var bäst ur kommersiell synpunkt och staten gavs möjligheter att agera utifrån det som kan anses bäst gagna statens intressen. Staten fick möjlighet att kunna agera med flexibilitet och gavs möjlighet att skapa en bättre värdeutveckling av sitt kapital. Regeringen borde därför få möjlig- het att välja lämplig tidpunkt att öka, reducera eller avyttra statens aktie- innehav i OMHEX Aktiebolag i den takt som var affärsmässigt fördelaktig. Regeringen hade vidare behov av att i samband med förberedelser för att förändra ägandet i bolaget vidta nödvändiga åtgärder såsom t.ex. värder- ing. I det fall det blev aktuellt att öka statens andel i OMHEX Aktiebolag avsåg regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till finansiering.

I Näringsdepartementets promemoria den 20 november 2007 (bilaga A5.9) har angetts att myndigheter eller organisationer inte hörts i ärendet om bemyndigande att sälja aktier i OMHX (prop. 2004/05:1 utg.omr. 24).

Av den ekonomiska vårpropositionen (1996/97:150) framgår att Clearing- utredningen i januari 1994 avlämnade betänkandet Konto, clearing och avveckling (SOU 1993:114) där det förordades att staten åtminstone på sikt borde avyttra sitt aktieinnehav i VPC. Betänkandet remissbehandla- des. På uppdrag av Finansdepartementet redovisade vidare Stefan Ingves en undersökning av hur en effektiv och konkurrenskraftig framtida infra- struktur på den svenska finansmarknaden lämpligen skulle se ut.

Telia AB

Regeringen föreslog i proposition 1998/99:99, kontrasignerad av närings- minister Björn Rosengren, att riksdagen skulle dels godkänna det av regeringen undertecknade avtalet mellan svenska och norska staten som ägare i respektive Telia AB och Telenor AS om sammanslagning av de bägge företagen, dels bemyndiga regeringen att teckna ett aktieägaravtal om framtida ägarsamarbete med norska staten ifråga om förvaltningen av det nya bolaget i huvudsaklig överensstämmelse med det förslag till sådant

avtal som utgör bilaga till samgåendeavtalet, samt att minska svenska statens ägande i det nya bolaget i enlighet med vad som föreskrivs i aktieägaravtalet.

I beslutet om nya riktlinjer för Telia som fattades våren 1998 (prop. 1997/98:121, bet. 1997/98:NU14, rskr. 1997/98:308) hade riksdagen fastslagit att Telia skulle ha i huvudsak samma möjligheter att utvecklas som övriga aktörer på marknaden. Staten skulle utöva ett professionellt och affärsmässigt ägande av Telia. Avkastningen skulle ligga på i stort sett samma nivå som gäller för övriga konkurrensutsatta teleoperatörer i Europa. Huvudinriktningen för Telia skulle enligt beslutet vara att i Norden och inom Östersjöområdet erbjuda telekommunikationstjänster. I huvudinriktningen ingick den internationella verksamhet som var nödvändig för att tillhandahålla dessa tjänster.

Regeringen föreslog i proposition 1999/2000:84, kontrasignerad av Björn Rosengren, att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att minska statens ägande i Telia AB till lägst 51 % av samtliga aktier. Under rubriken Ärendet och dess beredning angavs att när sammanslagningen nu var under avveckling återkom regeringen till frågan om börsnoteringen, men endast avseende Telia AB. Telia AB har i skrivelser som kom in den 28 januari och den 6 mars 2000 redovisat huvudinriktningen i bolagets affärstrategi. En börsintroduktion skulle underlätta genomförandet av strategin.

Enligt Näringsdepartementets promemoria den 20 november 2007 (bilaga A5.9) hade myndigheter eller organisationer inte hörts i samband med propositionerna om sammanslagning av Telia och Telenor (prop. 1998/99:99) och om börsnoteringen av Telia (prop. 1999/2000:84).

Svenska Lagerhusaktiebolaget

I proposition 2001/02:39, kontrasignerad av näringsminister Björn Rosengren, föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att sälja hela eller delar av aktieinnehavet i Svenska Lagerhusaktiebolaget och bemyndiga regeringen att vid lämplig tidpunkt genomföra försäljningen och vidta de åtgärder som behövdes för genomförandet. Under rubriken Ärendet och dess beredning angavs att riksdagen 1995 beslutade att väsentligt minska beredskapslagren mot bakgrund av de väntade effekterna på importen av ett närmare samarbete med länder inom Europa. Den av staten beslutade neddragningen av beredskapslagren hade medfört förändringar för Svenska Lagerhusaktiebolagets verksamhet och bolaget arbetade därför för att utveckla annan verksamhet inom ramen för sin kompetens. För att underlätta denna utveckling hade regeringen övervägt om den nuvarande ägarformen var lämplig. Slutligen angavs att frågan om försäljningen av statens aktier i Svenska Lagerhusaktiebolaget var av sådan karaktär att regeringen inte ansett att det har förelegat behov av att inhämta yttranden och upplysningar från några myndigheter, sammanslutningar eller enskilda.

Också i Näringsdepartementets promemoria den 20 november 2007 (bilaga A5.9) har pekats på att myndigheter och organisationer inte hörts i samband med propositionen om försäljning av hela eller delar av aktieinnehavet i Svenska Lagerhusaktiebolaget (prop. 2001/02:39).

Lantbrukskredit AB, SAQ Kontroll AB, SBL Vaccin AB, Pharmacia & Upjohn, Enator AB och Celsius AB samt Nordbanken Securum och Retriva

I proposition 1995/96:141, kontrasignerad av statsrådet Jörgen Andersson föreslogs riksdagen godkänna det som regeringen förordade om riktlinjer för förvaltningen av statens företagsägoende och bemyndiga regeringen att vidta förvaltningsåtgärder beträffande statligt ägda företag enligt vad regeringen förordade.

Regeringen framhöll i fråga om statens innehav av aktier i Lantbrukskredit AB och SAQ Kontroll AB att i likhet med vad som därtills gällde skulle statens samtliga aktier eller delar därav kunna avyttras utan riksdagens hörande. Detsamma gällde SBL Vaccin AB. SBL Vaccin AB var ett av staten helägt företag som startade sin verksamhet i juli 1993 efter att ha övertagit den verksamhet rörande vacciner som bedrivits vid Statens bakteriologiska laboratorium (SBL). Verksamheten omfattade forskning och utveckling, tillverkning och marknadsföring av egna vacciner samt grossist och detaljhandel med vacciner. Försäljningen beräknades under året uppgå till ca 300 miljoner kronor.

Det var enligt propositionen ägarens uppgift och ansvar att medverka till företagets utveckling, bl.a. genom att tillföra kapital. Då det enligt regeringens bedömning på sikt inte förelåg något avgörande skäl för statligt ägoende i ett vaccinöretag samt mot bakgrund av det statsfinansiella läget ansåg regeringen att frågan om det ytterligare kapital som kunde komma att behövas i företaget borde lösas genom en ägarförändring. Regeringen avsåg att med lämpliga ägarintressenter sondera möjligheterna att säkra företagets långsiktiga utveckling. För att uppnå bästa möjliga lösning såväl för företaget som för staten som ägare borde regeringen vid dessa sonderingar ha en betydande handlingsfrihet. Regeringen föreslogs således få bemyndigande att reducera och – om så bedömdes lämpligt – helt avveckla statens ägoende i SBL Vaccin AB.

I Pharmacia & Upjohn, i vilket statens röstandel var lägre än 34 % borde statens återstående aktieinnehav kunna avyttras helt utan riksdagens hörande. Bemyndigandet skulle även medge möjlighet till minskning av statens innehav av B-aktier i Celsius AB men ej av statens innehav av A-aktier. Styrelsen i Celsius AB hade vidare beslutat föreslå bolagsstämman att till aktieägarna dela ut dotterbolaget Celsius Informationssystem AB, vilket senare kom att namnändras till Enator AB. Staten kom direkt och indirekt att – före föreslagna nyemission – ha 25 % av kapitalet och rösterna i detta bolag. Avsikten var att notera Enator AB på Stockholms fondbörs. Regeringen borde ha bemyndigande att avyttra samtliga aktier i

Enator AB. Motivet för det föreslagna bemyndigandet var att skapa möjligheter för regeringen att bedriva en mer aktiv och professionell ägarförvaltning i konkurrens med andra ägare. Detta behövde inte leda till att omfattningen av statens företagsägande räknat som förmögenhet totalt sett skulle komma att minska. Syftet var att med de olika åtgärder som angivits men inte genom kapitalinsatser öka det förvaltade kapitalet genom en bättre struktur. Med den föreslagna utformningen av bemyndigandet kunde således regeringen inte utan riksdagens godkännande genomföra förändringar av ägandet som eliminerade statens bestämmande inflytande, eller i de fall staten i dag ägde endast en större minoritetspost, förhindrade statens kontroll och insynsmöjligheter som minoritetsägare. Vidare gavs regeringen genom det föreslagna bemyndigandet möjlighet att omfördela kapital mellan de angivna företagen. Regeringens förslag innebar inte att regeringen utan riksdagens hörande kunde använda resurser för insatser på nya områden. Bemyndigandet innebar inte att regeringen utan riksdagens hörande kunde förvärva aktier i bolag i vilka staten inte ägde aktier. Riksdagens tidigare lämnade bemyndigande för regeringen att avyttra statens aktier i 35 företag föreslogs upphöra när det föreslagna bemyndigandet trädde i kraft.

I Näringsdepartementets promemoria den 9 januari 2008 (bilaga A5.10) omnämns proposition 1995/96:141 som ett ärende där myndigheter och organisationer inte hörts när det gäller de ovannämnda bolagen.

Utfrågning med f.d. statsrådet Tomas Östros

Konstitutionsutskottet har den 24 april 2008 hållit en utfrågning med f.d. statsrådet Thomas Östros som inledningsvis framhöll att förvaltning av statliga bolag kräver långsiktighet, professionalism och en i grunden pragmatisk hållning (bilaga B4). Nordea var ett av Sveriges allra viktigaste företag, med mycket stor betydelse för Stockholm som finansiellt centrum i norra Europa. Som näringsminister var han mycket tydlig med att staten hade som avsikt att vara kvar som långsiktig ägare i Nordea.

Konstitutionsutskottet granskning av en försäljning av Nordeaaktier som genomfördes under hans tid som näringsminister 2005 byggde enligt Thomas Östros på ett grundläggande missförstånd. Denna affär var ett så kallat program för återköp av aktier. Det innebar att Nordea köpte tillbaka en del av sina aktier från aktieägarna. Det var en teknik som ibland användes när ett bolag hade en väldigt stark finansiell ställning och när bolaget och ägarna var överens om att en del av den starka likviditeten kan skiftas ut till ägarna. Det vanligaste sättet att göra det var naturligtvis genom en aktieutdelning. Men sedan 2000-talets början hade återköp av egna aktier varit ett alternativ som också använts. När staten sålde Nordeaaktier 2005 såldes inte aktierna till någon fransk, tysk eller svensk privat ägare. De såldes till Nordea. Staten minskade inte sitt ägande och minskade inte sin ägarandel i Nordea. Däremot fick staten 1,8 miljarder till statskassan från Nordea.

Riksdagen hade bemyndigat regeringen att ändra och försälja aktier i Nordea och bekräftat bemyndigandet vid flera tillfällen. Valet hade stått mellan aktieutdelning och återköp av aktier. Det hade enligt Thomas Östros inget samband med frågeställningen om regeringen hade uppfyllt sitt löfte att genomföra konsekvensanalyser innan den sålde statliga bolag eller med Riksrevisionens skarpa kritik mot den sittande regeringens sätt att hantera utförsäljningen. Den stora skillnaden var att den sittande regeringen lovat att genomföra konsekvensanalyser innan den sålde ut. Det handlade om konsekvenser för sysselsättning, forskning och utveckling, huvudkontor och Sveriges ställning internationellt. Men när propositionen på nio sidor lämnades saknades detta. Ett enigt näringsutskott krävde att få se konsekvensanalyserna, men regeringen vägrade lämna ut handlingarna. Riksrevisionen krävde att få se underlaget, men fick inte det. I stället hänvisades till ett valmanifest.

Det var enligt Thomas Östros självklart så att skötsel av statliga bolag måste bedrivas med yttersta omdöme. Det var klart att det också fanns affärshemligheter som rör bolag. En del av dem är börsnoterade. Det fanns mycket strikta regler för hur information fick komma ut när det gällde börsnoterade företag. Den sittande regeringen och tidigare regeringar inhämtade självfallet kunskap utanför Regeringskansliet. Olika typer av konsultstöd hade varit vanligt.

Thomas Östros pekade på att förändringar i statligt ägande gjorts många gånger under socialdemokratisk tid. Självfallet borde man bereda ett ärende så att det fanns ett bra och fullödigt underlag för besluten. Remissbehandling kunde mycket väl vara viktigt. Försvarsmakten hade t.ex. efter att propositionen om utförsäljning av Telia lades fram från den borgerliga regeringens sida, noterat att det kunde finnas skäl att göra en säkerhetsbedömning av framtida ägare. Försvarsmakten hade mycket viktiga centrala investeringar i telenätet med en oro för vad som kunde hända med dessa ofta hemliga installationer. Frågor av den typen var väldigt viktiga och måste kunna beredas.

När det gällde Nordea ansåg han att remissbehandling inte lämpat sig i fråga om aktieutdelningar och återköpsprogram. Det var när det var fråga om konsekvenser för samhället i övrigt som det blev relevant och viktigt. Om konstitutionsutskottet skulle komma fram till att frågor om aktieutdelningar eller återköpsprogram måste vara remissbehandlade skulle hanteringen och förvaltningen av statliga bolag försättas i svårigheter. Det var svårt att se att staten då skulle kunna vara en ansvarsfull ägare i ett börsnoterat företag som Nordea. Det handlade om vilken bedömning man gör som ägare, om hur mycket man borde få ut av bolaget och hur mycket som borde vara kvar i bolaget. Försäljningar var någonting helt annat eftersom det kunde få konsekvenser på marknader, för huvudkontor och forskning och utveckling. Om man skulle sälja ut kopparnätet i Sverige och ge en enskild monopolist ägandet över detta handlade det om vilka konsekven-

ser det skulle få för konkurrensen på marknaden, för försvaret och mycket annat. Samma sak gällde utförsäljning av SBAB och vilka konsekvenser det fick för människors bostadsräntor när konkurrensen minskade.

Prövningen av om det är behövligt att inhämta uppgifter från myndigheter och organisationer skedde enligt Thomas Östros i flera instanser. Konstitutionsutskottet var den instans som skulle bedöma om det var behövligt att ta in remisspunkter på aktieutdelningar eller återköpsprogram av aktier. Innan dess var det regeringen som skulle bedöma frågan.

Regeringens ansvar för statliga bolag innebär att det skedde en grundlig beredning i frågor om den ekonomiska utvecklingen, hur bolagets finansiella ställning såg ut, bolagets likviditet och utdelningen till ägarna. Sådana bedömningar gjordes regelbundet varje år, inte minst när det gällde aktieutdelningarna. De gjordes av skickliga tjänstemän och vid behov också av anlitat externt stöd. Det var ett ansvar som regeringen hade och måste ha. Den dagliga förvaltningen skulle emellertid inte blandas ihop med stora försäljningar av statliga bolag.

Thomas Östros hade inte stött på någon kritik mot hur återköpsprogrammet sköttes. Andelen statligt ägande var oförändrad och 1,8 miljarder kronor tillfördes statskassan. Det hade kunnat göras med en aktieutdelning, men det var den typen av bedömningar som gjordes från tid till annan i alla bolag.

Det var enligt Thomas Östros mycket viktigt, när man sitter i en regering, att man gjorde en självständig bedömning av varje åtgärd man vidtog och säkerställde att den stod i överensstämmelse med konstitutionen. Man måste göra en självständig bedömning med duktiga jurister som hela tiden gjorde den avvägningen. Men sade man i en budgetproposition att man skulle göra konsekvensanalyser och dessa sedan inte fanns var det grund för en kraftfull kritik. Den hade ju också levererats från Riksrevisionen på ett ganska unikt sätt. Parallellen mellan återköpsprogrammen i Nordea och utförsäljningen av statliga bolag för 200 miljarder kronor fungerade inte.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har ovan redovisat sin bedömning när det gäller beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet har pekat på att praxis länge varit att upplysningar från myndigheter, organisationer och enskilda inte inhämtas i ärenden om försäljning av statliga företag. Granskningen med anledning av anmälningarna om tidigare försäljningar av statliga företag ger inte anledning till ytterligare uttalanden från utskottets sida.

6 Vissa uttalanden av statsråd

Formerna för regeringens styrning av myndigheterna m.m. och friheten för statsråd att yttra sig

Gällande ordning

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Innebörden av detta är att beslutsfattandet i regeringen sker genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden (7 kap. 4 § regeringsformen). Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 79 f.).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är dock begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av den s.k. 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 till myndigheterna utfärda direktiv i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 11 kap. 7 §. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot 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).

I förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 393) anfördes angående gällande rätt bl.a. att statsmakterna eller andra myndigheter inte med bindande verkan kan föreskriva hur en förvaltningsmyndighet i ett visst fall ska tillämpa en rättsregel. Även i vissa andra fall saknar förvaltningsmyndighet skyldighet att följa direktiv som gäller särskilda fall. Ingen kan t.ex. med bindande verkan föreskriva vad en myndighet ska uttala i ett yttrande. Vidare anfördes att en ganska hög grad av självstän-

dighet ibland anses tillkomma förvaltningsmyndigheter som är i besittning av särskild teknisk eller vetenskaplig sakkunskap. Departementschefen kommenterade inte myndigheternas självständighet närmare i detta hänseende.

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av 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. 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 bostadssökande på bostadsplattformer (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

6.1 Infrastrukturstyrminister Åsa Torstenssons uttalande angående Post- och telestyrelsens allmänna råd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 20 juni 2007, *bilaga A6.1.1*, begärs att utskottet granskar ett uttalande av infrastrukturminister Åsa Torstensson.

Anmälan gäller ett uttalande som infrastrukturministern ska ha gjort den 9 juni 2007 angående Post- och telestyrelsens allmänna råd. Anmälaren anser att infrastrukturministern med sitt uttalande på ett sätt som inte är förenligt med grundlagen har lagt sig i Post- och telestyrelsens myndighetsutövning gentemot enskilda.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A6.1.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I september 2005 gav Post- och telestyrelsen (PTS) ut allmänna råd enligt vilka postoperatören bör ta initiativ till att förmå samtliga fastighetsägare att senast den 1 januari 2011 övergå till fastighetsboxar. Dessa allmänna råd trädde i kraft den 1 oktober 2005.

I en rapport från oktober 2006 kallad ”Postservice i Sverige – en kartläggning och bedömning av servicenivån samt tillämpning av PTS allmänna råd om utdelning av post”¹ följde PTS upp de allmänna råden och beskrev då situationen på följande sätt:

Statistiken över installerade fastighetsboxar visar att antalet installationer har ökat sedan PTS allmänna råd trätt i kraft. Detta är enligt PTS bedömning ett direkt resultat framförallt av det arbete som med stöd av det allmänna rådet bedrivs av Forum för fastighetsboxar, samt att Posten lokalt arbetar för att främja en övergång till fastighetsboxar. De centrala fastighetsägarorganisationerna synes dock genom en negativ inställning till fastighetsboxar ha bidragit till att många lokala fastighetsbolag har avvaktat med att installera fastighetsboxar. PTS står emellertid fast vid att övergången till fastighetsboxar bör genomföras till 1 januari 2011.

Det finns en skillnad mellan hur myndigheten, PTS, och enskilda fastighetsägare ser på postutdelningen i framtiden. För en del fastighetsägare innebär övergången från utdelning vid lägenhetsdörr till postboxar i trappuppgången ombyggnationer till betydande kostnader. Anmälaren anför att kostnaden för att installera en postbox enligt Fastighetsägarna uppgår till ca 1 000 kr per lägenhet. PTS beräknar kostnaden till ca 700 kr per lägenhet.² Det är mot den bakgrunden, menar anmälaren, inte svårt att förstå att fastighetsägarna inte är nöjda med de allmänna råd i detta som PTS har gett. Branschorganisationer har rekommenderat sina medlemmar att inte följa de allmänna råden.

¹ Rapporten med nr PTS-ER 2006:31 finns på PTS webbplats: <http://www.pts.se/sv/Dokument/Rapporter/Post/2006/> (senast besökt 2008-05-19).

² Se rapporten s. 19.

Uttalandet

Enligt en artikel i Expressen den 9 juni 2007 anser infrastrukturminister Åsa Torstensson att postoperatörernas utdelningsplikt går före eventuella rekommendationer från en myndighet som PTS. Därför kan ingen tvingas att installera de omstridda boxarna. I detta sammanhang uttalar Torstensson, enligt Expressen, följande:

Flyttar inte fastighetsägarna brevlådorna eller samlar brevlådorna på bottenvåningen så har varje lägenhetsinnehavare rätt till posten och till leverans till dörren.

Enligt artikeln välkomnade VD:n för intresseorganisationen Fastighetsägarna, Per-Åke Eriksson, beskedet med orden: "Detta är väldigt klagörande. Vi har inget emot fastighetsboxar. Men de fungerar inte i alla entréer ..."

Anmälaren anser att infrastrukturministern genom uttalandet har lagt sig i konflikten mellan PTS och de enskilda fastighetsägarna, och därmed lagt sig i PTS myndighetsutövning gentemot enskilda på ett sätt som inte är förenligt med grundlagen.

Gällande ordning

Lagstiftning på postområdet

I 1 § postlagen (1993:1684) anges att det ska finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Av bestämmelsen framgår vidare bl.a. att posttjänsten ska vara av god kvalitet och att det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Detta är den s.k. samhällsomfattande posttjänsten.

Enligt 4 § krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet i postlagens mening. Tillståndet att bedriva postverksamhet får enligt 5 b § första stycket 1 postlagen förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Av 8 § postförordningen (1993:1709) framgår vilka krav dessa tillståndsvillkor ska innehålla.

Post- och telestyrelsen är tillståndsmyndighet enligt 2 § postförordningen. Närmare instruktioner för myndigheten finns i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

Post- och telestyrelsens allmänna råd

Post- och telestyrelsen har utfärdat allmänna råd (PTSFS 2005:5)³ om hur den eller de postoperatörer som utsetts att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 1 § postlagen (1993:1684) bör tillhandahålla postutdelning. Dessa allmänna råd trädde i kraft den 1 oktober 2005.

³ Post- och telestyrelsens allmänna råd om utdelningen av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst enligt postlagen (1993:1684), se PTS webbplats: <http://www.pts.se/sv/Dokument/Foreskrifter/Post/PTSFS-20055---PTS-allmanna-rad-om-utdelning-av-post/> (senast besökt 2008-05-19).

Beträffande postutdelning i tätort gäller följande för flerfamiljshus, enligt dessa allmänna råd. I flerfamiljshus bör försändelser som huvudregel delas ut i fastighetsbox inomhus i entréplan eller utomhus. I de flerfamiljshus där fastighetsboxar ännu inte installerats bör försändelserna delas ut i postinlägg i lägenhetsdörrar.

Postoperatören bör, enligt de allmänna råden, ta initiativ till att förmå samtliga fastighetsägare att senast den 1 januari 2011 övergå till fastighetsboxar. I flerfamiljshus där det efter denna tidpunkt inte har införts fastighetsbox kan postoperatören välja att inte längre dela ut försändelse i postinlägg i dörrar utan kan hänvisa de boende till att hämta ut sina försändelser på utlämningsställe som postoperatören anvisar.

Då det gäller postmottagare som på grund av ålder eller funktionshinder inte har möjlighet att hämta sin post i fastighetsbox bör postoperatören, om postmottagaren begär det, dela ut post i postinlägg i lägenhetsdörren eller på annat sätt i anslutning till bostaden. Postoperatören har därvid rätt att kräva läkarintyg eller motsvarande för att styrka funktionshinder. Den som är 80 år eller äldre har alltid rätt att på begäran få sådan service. För att postmottagare ska ha rätt till sådan extra service krävs att alla postmottagare i hushållet är berättigade därtill.

I en promemoria från PTS daterad den 21 juni 2007 (reviderad den 5 mars 2008) söker PTS klargöra sin syn på hur de allmänna råden bör tolkas.⁴ PTS anger att de allmänna råden till skillnad mot en föreskrift inte är formellt bindande. De allmänna råden brukar dock, enligt PTS, i praktiken ges en avsevärd betydelse, t.ex. av förvaltningsdomstolar när de ska bedöma enskildas och företags handlande. I det nu aktuella fallet, menar PTS, kompliceras bilden av att de allmänna råden riktar sig till Posten som bör ta initiativ till att förmå fastighetsägare att övergå till fastighetsboxar senast 2011. Enligt PTS har en fastighetsägare således formellt ingen skyldighet att installera fastighetsboxar. Den risk som fastighetsägaren löper är att om det inte finns goda skäl för en eventuell vägran, kan Posten efter den 1 januari 2011 välja att inte längre dela ut försändelserna till bostaden utan kan hänvisa de boende till att hämta dessa vid det utlämningsställe som anvisas. I promemorian framhålls att detta är en möjlighet som finns redan i dag i andra sammanhang där en fastighetsägare eller mottagare av post och Posten inte kan komma överens om var försändelserna ska delas ut.

Genom de allmänna råden har PTS angett vad som, enligt PTS, kan anses vara en godtagbar servicenivå när Posten fullgör sitt samhällsuppdrag. De kan därmed, enligt PTS, ses som ett slags förhandsbesked om hur myndigheten skulle ställa sig om Posten på den angivna grunden skulle hänvisa de boende att hämta försändelserna vid ett utlämningsställe. Enligt PTS kan Posten således enligt gällande regler göra detta och ändå fullgöra den utdelningsplikt som åvilar bolaget.

⁴ Promemorian finns på PTS webbplats: <http://www.pts.se/sv/Post/Fastighetsboxar/> (senast besökt 2008-05-19).

Svar på skriftlig fråga

Infrastrukturministern besvarade den 20 juni 2007 en skriftlig fråga (2006/07:1364) om ministern ansåg att PTS allmänna råd och rekommendationer med hänvisning till postlagen är en del av dess myndighetsutövning och därmed bör följas, och om ministern avsåg att ta något initiativ med anledning av det anförda. I sitt svar anförde infrastrukturministern bl.a. följande. Enligt gällande regler på postområdet får PTS utfärda både föreskrifter och allmänna råd. De allmänna råden är riktade till postoperatörerna, men utgör inte tvingande regler för fastighetsägarna utan kan snarast jämföras med ett förhandsbesked där PTS ger sin bedömning till känna. Det är posten som enligt PTS bör förmå fastighetsägarna att installera fastighetsboxar. Av tradition delas post i Sverige fortfarande ut i brevinkast i dörren i äldre fastigheter, medan boxar numera ofta installeras i nybyggda hus. På längre sikt, menade ministern, kommer vi att få se alltfler flerfamiljshus med fastighetsboxar. För närvarande ansåg ministern det inte erfordras att hon tar något initiativ i frågan.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet beslutade den 14 februari 2008 att genom en skrivelse till Regeringskansliet begära svar på en fråga. Som svar har den 6 mars 2008 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A6.1.2).

Inledningsvis hänvisas i svaret till bestämmelsen i 1 § postlagen (1993:1684) enligt vilken det ska finnas en samhällsomfattande posttjänst i hela landet. Enligt 4 § krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet i postlagens mening. Tillståndet att bedriva postverksamhet får enligt 5 b § första stycket 1 postlagen förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Av 8 § postförordningen (1993:1709) framgår vilka krav dessa tillståndsvillkor ska innehålla.

I svaret anføres att enligt de tillståndsvillkor som PTS har utfärdat är det Posten AB som i Sverige ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, vilket innebär att Posten bl.a. ska samla in och dela ut försändelser som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten varje helgfri måndag till fredag. Vidare innebär dessa villkor att utdelning ska ske på följande arbetsdag oavsett var i landet försändelserna lämnats in. Posten ska således enligt svaret tillhandahålla postservice till alla hushåll, företag och organisationer i hela landet fem dagar i veckan. I svaret framhålls vidare att operativa beslut, dvs. hur postservicen i landet praktiskt ska vara utformad, avgörs av Posten, med beaktande av gällande regler och efter samråd med berörda postmottagare. PTS, som är tillståndsmyndighet, granskar att reglerna på postområdet efterlevs. PTS har utfärdat de allmänna råden för att förtydliga kraven på den som utför en samhällsomfattande posttjänst. Sådana allmänna råd är inte, framhålls det i svaret, rättsligt bindande.

Infrastrukturministerns avsikt med det nu aktuella uttalandet var, anfördes i svaret, att lämna klargöranden om vilka rättsligt bindande regler som finns på postområdet när det gäller den samhällsomfattande posttjänsten och att det finns rättsligt bindande krav på en samhällsomfattande posttjänst med daglig utdelning till alla i hela landet. Vidare ville ministern klargöra att en myndighets allmänna råd inte är rättsligt bindande och att PTS allmänna råd är riktade till den postoperatör som tillhandahåller den samhällsomfattande tjänsten, dvs. Posten, och att dessa inte är tvingande gentemot fastighetsägarna.

Infrastrukturministerns uttalande innebar inte, betonas det i svaret, att hon har bestämt eller avsett att bestämma hur PTS ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller att hon avsett att lämna direktiv till PTS att förfara på ett visst sätt.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

6.2 Utbildningsminister Jan Björklunds uttalande om att Forum för levande historia ska samarbeta med en organisation

Ärendet

Anmälan

I en anmälan den 7 december 2007, *bilaga A6.2.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar ett uttalande av Jan Björklund där han kräver att Forum för levande historia ska samarbeta med organisationen Upplysning om kommunismen (UOK).

Anmälaren framför att kravet, enligt massmedierna, ska ha framförts i anslutning till invigningen den 14 november 2007⁵ av utställningen ”Kriget efter kriget”. Forum för levande historia var, enligt anmälaren, inte med i arrangemanget trots inbjudan från organisationen UOK.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en inom Utbildningsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A6.2.2*).

⁵ I anmälan anges att invigningen ägde rum den 15 november 2007, men det korrekta datumet är den 14 november 2007.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Forum för levande historia

Forum för levande historia är en myndighet som har till uppgift att främja arbetet med frågor som rör demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter. Verksamheten ska ta sin utgångspunkt i Förintelsen och stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. Arbetet ska bedrivas i nära kontakt med pågående forskning och andra institutioner verksamma med liknande frågor.⁶

Forum för levande historia inrättades efter en rad beslut av regering och riksdag. Initiativet till informationsinsatsen Levande historia togs av statsminister Göran Persson 1997. År 2000 tillsatte regeringen en kommitté för att utreda hur verksamheten kunde permanentas (SOU 2001:5, Forum för levande historia). Riksdagen beslutade i december 2001 att godkänna regeringens förslag i budgetpropositionen att myndigheten skulle inrättas (prop. 2001/02:1, bet. 2001/02:KrU1, rskr. 2001/02:72). Under 2001–2002 förberedde Kommittén för levande historia etablerandet av myndigheten, och den 1 juni 2003 bildades den officiellt.

Den 21 december 2006 gav regeringen mot bakgrund av regeringsförklaringen och riksdagens godkännande av budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:KrU1, rskr. 2006/07:37) Forum för levande historia i uppdrag att även belysa och informera om kommunismens brott mot mänskligheten. En informationsinsats i tillägg till det arbete som Forum för levande historia gör om nazismen skulle enligt direktiven också ske om kommunismen. Uppdraget ska genomföras i samråd med lärosäten och forskningsfinansierade myndigheter samt andra berörda myndigheter och institutioner. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2008.

Upplysning om kommunismen

Upplysning om kommunismen (UOK) är en partipolitiskt oberoende förening grundad 2006, vars syfte är att sprida grundläggande kunskaper om kommunismen, dess bakgrund, ideologi och verkningar samt att bidra till vaksamhet inför totalitära och antidemokratiska rörelser.⁷

UOK driver ett långsiktigt informations- och upplysningsarbete i dessa frågor. UOK publicerar informationsmaterial, rapporter och läromedelsmaterial samt bevakar och deltar i debatter. Vidare arrangerar UOK seminarier och utställningar relaterade till ämnet. UOK samarbetar med aktörer och organisationer i sju länder.

⁶ Myndigheten har en webbplats: <http://www.levandehistoria.se/>.

⁷ Uppgifterna om UOK härrör från UOK:s webbplats: <http://www.upplysningomkommunismen.se/> (senast besökt 2008-05-19).

Enligt egen utsägo finansieras föreningens verksamhet genom medlemsavgifter och bidrag från enskilda, företag och organisationer. Föreningens största initiala finansärer är till dags dato Stiftelsen Fritt Näringsliv, som bildades 2003 av Svenskt Näringsliv och Näringslivets Fond, och PR-byrån Hypnosis.

Uttalandet

Den 14 november 2007 hölls invigningen av utställningen ”Kriget om kriget” i Stockholms stadshus. Utställningen skildrade den litauiska gerillakampen mot den sovjetiska ockupationen efter andra världskriget. Litauens president Valdas Adamkus och utbildningsminister Jan Björklund fanns med bland invigningstalarna. Utställningen visades därefter för allmänheten på Armémuseum under tiden den 15 november till 19 december 2007. Enligt uppgifter i massmedier var Forum för levande historia inbjuden att delta vid invigningen men hörsammade inte inbjudan. Enligt uppgifter i Aftonbladet den 16 november 2007 ville överintendenten för Forum för levande historia, Eskil Franck, slå vakt om myndigheternas självständighet och menade att den skulle skadas av samarbete med en enskild organisation med en ideologisk dagordning.

Enligt uppgifter i Aftonbladet den 16 november 2007 ska utbildningsminister Jan Björklund i anledning av detta ha yttrat följande:

Jag har pratat med kulturministern om detta, och vi är helt eniga om att regeringen kräver att de slutar tjafsä och börjar samarbeta.

Svar på skriftlig fråga

I sitt svar den 21 november 2007 på en skriftlig fråga (2007/08:289) om Forum för levande historias uppdrag anförde kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth följande.

Lennart Sacrédeus har frågat mig vad jag kommer att göra för att förtydliga det utvidgade uppdraget till Forum för levande historia om att informera om kommunismen och dess brott mot mänskligheten.

Regeringens uppdrag till Forum för levande historia är mycket tydligt. Myndigheten ska, utöver sitt grundläggande uppdrag om Förintelsen, även belysa och informera om kommunismens brott mot mänskligheten. Forum för levande historia ska arbeta utåtriktat, till exempel genom seminarier, utbildningsinsatser och utställningar runt om i landet och uppdraget ska genomföras i samråd med bland annat lärosäten och andra berörda myndigheter och institutioner.

Det finns ingen begränsning av uppdraget om kommunismen, vare sig i tid eller i rum. Av den delrapport som Forum för levande historia lämnat till regeringen framgår att man ska fokusera på kommunismens brott mot mänskligheten i bland annat Sovjetunionen under perioden 1917–1989. Därmed omfattas naturligtvis sådana brott som utfördes i de dåvarande sovjetiska delrepublikerna i Baltikum. Jag utgår då också från att Forum för levande historia, i enlighet med sitt uppdrag, har ett brett samarbete med andra i denna mycket viktiga fråga.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet den 19 februari 2008 begärt svar på följande frågor:

- Är det citerade uttalandet av utbildningsminister Björklund korrekt återgivet?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar har den 11 mars 2008 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A6.2.2). Av svaret framgår att det i skrivelsen citerade uttalandet av utbildningsminister Björklund är korrekt återgivet. Uttalandet ska enligt svaret ses mot bakgrund av att det för regeringen framstod som en given utgångspunkt att Forum för levande historia, vid genomförande av sitt uppdrag, skulle ha ett brett samarbete med berörda organ i sitt arbete, däribland andra myndigheter samt institutioner och organisationer av betydelse i sammanhanget. I anslutning till den ovan nämnda invigningen av utställningen ”Kriget om kriget” i november 2007 uppkom en diskussion och tveksamhet om myndighetens uppdrag och med vilka myndigheten skulle samarbeta. Mot denna bakgrund inleddes en beredning med inriktningen att förtydliga att myndigheten ska samarbeta även med berörda enskilda organisationer. Regeringen beslutade därefter (den 13 december 2007) att myndigheten ska genomföra sitt uppdrag ”i nära kontakt med organisationer och föreningar, vars verksamhet rör liknande frågor” (se även Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Forum för levande historia, s. 2).

Enligt svaret har statsrådets avsikt med uttalandet inte varit att uttala något direktiv till Forum för levande historia. Uttalandet är i stället att se som ett inlägg i den allmänna debatt som följde med anledning av den diskussion och tveksamhet som uppstått angående myndighetens uppdrag.

I svaret kommenteras även frågan om huruvida statsrådet brutit mot 11 kap. 7 § regeringsformen, dvs. den bestämmelse som tillförsäkrar myndigheter självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. I svaret konstateras att uttalandet av statsrådet inte berör det område som omfattas av denna bestämmelse. Vidare konstaterar man att statsrådets uttalande i sak ligger i linje med innebörden av regeringens efterföljande beslut, varigenom myndighetens uppdrag kom att förtydligas vad gäller samverkan med organisationer och föreningar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare framhållit att statsråd bör iakttäta viss försiktighet så att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet. Sådana ska meddelas kollektivt av regeringen, exempelvis i form av regleringsbrev.

Granskningen föranleder inte något annat uttalande av utskottet.

6.3 F.d. statsrådet Leif Pagrotskys hantering av sändningstillstånden för digital-tv

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 30 januari 2008, *bilaga A6.3.1*, begärs att utskottet granskar f.d. utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotskys hantering av sändningstillstånd för digital-tv. I anmälningen anförts att ett uttalande av det f.d. statsrådet hösten 2005 om fri-tv-tillstånd torde ha påverkat marknaden. Det uppfattades sannolikt, menar anmälaren, som om möjligheterna att få sändningstillstånd skulle vara bättre om bolagen deklarerade att man skulle sända fritt. Med bakgrund mot detta begärs att konstitutionsutskottet bör granska huruvida Pagrotsky i detta ärende agerat utifrån gällande regelverk och utifrån kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Kulturdepartementet, *bilaga A6.3.2*, samt ett regeringsbeslut, *bilaga A6.3.3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringen har vid flera tillfällen beslutat om nya eller förlängda tillstånd att sända marksänd television med digital teknik. I delbetänkandet Nytt regelverk för marksänd digital-TV (SOU 2004:39) lämnades förslag om ett fristående operatörsföretag och en ny ordning för tillståndsgivningen för digital marksänd tv. Den dåvarande regeringen bedömde att förslag med anledning av betänkandet kunde läggas fram tidigast så att sändningar med stöd av nya regler skulle kunna inledas i början av 2008.⁸ Med anledning av detta fanns behov av att meddela sändningstillstånd enligt det dåvarande regelverket för 2006 och 2007.

Den 8 september 2005 beslutade regeringen (regeringsbeslut bifogas som *bilaga A6.3.3*) att i enlighet med 4 § förordningen (1997:894) om marksänd digital TV ge Radio- och TV-verket i uppdrag att informera om möjligheten att få tillstånd för nationella digitala tv-sändningar för 2006 och 2007. Vidare meddelades i uppdraget att verket ska fråga de företag som för närvarande har tillstånd för digitala tv-sändningar om de önskar att sändningstillstånden förlängs till utgången av 2007 och om de önskar

⁸ Ett nytt regelverk är på plats sedan den 1 februari 2008.

någon förändring i övrigt av sändningstillstånden. Dessutom ska de företag som sökt vid det tidigare ansökningstillfället, 2003, men som inte har fått tillstånd, tillfrågas om ansökningarna fortfarande är aktuella. I regeringsbeslutet framgår att regeringen bedömer att det finns utrymme för ytterligare nationella programtjänster. Med hänsyn till den tid som gått sedan föregående ansökningstillfälle anser därför regeringen att en ny utlysning borde genomföras. Enligt regeringsbeslutet ska Radio- och TV-verket lämna ett förslag till fördelning av sändningstillstånd som omfattar fem programtjänster utöver det antal som bedöms kunna meddelas tillstånd med hänsyn till tillgängligt sändningsutrymme.

I ett pressmeddelande den 8 september 2005 uttalar sig den dåvarande utbildnings- och kulturministern Leif Pagrotsky:

Jag tar nu initiativ för att få fram ett bredare utbud och fler gratiskanaler. Förhoppningsvis kan det här också stimulera utvecklingen av nya, spännande tjänster.

Den 21 november 2005 överlämnade Radio- och TV-verket sitt förslag till regeringen om vilka ytterligare programföretag som bör få tillstånd att sända marksänd digital-TV i mån av tillgängligt sändningsutrymme. I sitt förslag anger Radio- och TV-verket fyra stycken fri-kanaler och sex stycken betalkanaler. I ett pressmeddelande samma dag kommenterar Pagrotsky förslaget:

Jag är glatt överraskad över det stora gensvaret att erbjuda nya och spännande kanaler. Det här lovar gott för de svenska tittarna. Nu börjar ett intensivt arbete så att regeringen kan fatta ett beslut om nya sändningstillstånd under första kvartalet 2006. I det arbetet tar jag förstås med mig min tidigare inriktning att prioritera fler gratiskanaler.

I ett pressmeddelande den 23 februari 2006 offentliggjorde regeringen sitt beslut om vilka som erhållit sändningstillstånd i det digitala marknätet. Sammanlagt fick sju företag tillstånd. Fyra av dessa är fri-kanaler medan tre stycken är betalkanaler. I pressmeddelandet meddelar Pagrotsky:

Nu får vi en bättre balans mellan fri-tv och betal-tv. De som går över från analog till digital tv kommer alltså att få hela tio stycken fri-tv-kanaler jämfört med nuvarande tre.

Den 2 oktober 2007 publicerade Dagens Nyheters nätupplaga en artikel (Fler tv-kanaler kan komma att kosta) med anledning av att den sittande regeringen presenterat en proposition om tillstånd för marksänd tv. I artikel skrivs bl.a.:

Före kulturministern Leif Pagrotsky var noga med att få in flera gratis tv-kanaler i marknätet. De kommersiella TV6 och TV7 är exempel på kanaler som fick sina sändningstillstånd mot att de sände gratis.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet bl.a. begärt svar på huruvida regeringen har beslutat att gratiskanaler ska prioriteras samt hur det f.d. statsrådets uttalanden om gratiskanaler förhåller sig till det

regeringsbeslut som ligger till grund för uppdraget åt Radio- och TV-verket. Som svar översändes den 6 mars 2008 en promemoria upprättad inom Kulturdepartementet, *bilaga A6.3.2*.

Av svaret från Regeringskansliet framgår att regeringen den 8 september 2005 beslutade om utlysning av sändningstillstånd för digital marksänd tv. I beslutet anges att Radio- och TV-verket i sitt förslag till regeringen ska ange vilka företag som har för avsikt att sända okrypterat i det digitala marknätet. Okrypterade sändningar kan tas emot utan programkort och abonnemang. Mottagningen, konstateras det, blir därmed kostnadsfri för allmänheten.

I svaret från Regeringskansliet anføres vidare att berörda företag torde redan av regeringsbeslutet kunna dra slutsatsen att programtjänster som är tillgängliga utan kostnad kan ha en fördel i tillståndprocessen.

Angående de uttalanden som gjorts efter den 21 november 2005 anføres att dessa anger statsrådets viljeinriktning inför ett kommande beslut om sändningstillstånd. Eftersom de har fällt efter det att Radio- och TV-verket har avgett sitt förslag torde de inte kunnat påverka vare sig verket eller någon sökande.

Avslutningsvis anføres i promemorian från Regeringskansliet att ett sändningstillstånd som meddelas av regeringen enligt 3 kap. 2 § 16 radio- och TV-lagen (1996:844), i den lydelsen den hade i februari 2006, får förenas med villkor som avser skyldighet att utforma sändningarna på sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet. Enligt förarbetena till bestämmelsen avser villkoret förbud mot kryptering (prop. 1995/96:160, s. 85 och 165).

Gällande rätt

Sändningstillstånd

I samband med riksdagens beslut om inledandet av digitala marksändningar uttalades att krav på yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald skulle tillgodoses (prop. 1996/97:67, bet. 1996/97:KU17, rskr. 1996/97:178). Vidare angavs att det vid urval av programföretag skulle beaktas att programutbudet som helhet ska tilltala olika intressen och smakriktningar. Program som är förankrade i den svenska kulturkretsen borde ges företräde. Därutöver skulle eftersträvas att flera av varandra oberoende programföretag deltar. Tv-företag som vid denna tidpunkt bedrev marksändningar skulle beredas tillfälle att medverka i de digitala sändningarna.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd. Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till

vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen gäller det som sägs i den lagen om radioprogram bl.a. program i television.

I proposition 2002/03:72 Digitala TV-sändningar föreslog regeringen att sändningar som ska kunna tas emot utan villkor om särskild betalning ska sändas okrypterat i det digitala marknätet. I konstitutionsutskottets betänkande (2002/03:KU33, s. 25 f.) framhölls att de digitala tv-sändningarna i marknätet bör bli så lättillgängliga för tv-konsumenterna som möjligt. Vidare anförde dock utskottet att mervärdet i de digitala sändningarna måste vara så konstruerat att det ger bärkraft åt utbyggnaden. Problem som kan vara förenade med krav på okrypterade sändningar bör enligt utskottets mening i detta sammanhang belysas ytterligare. Innan riksdagen tar slutlig ställning till hur tillgängligheten till de digitala sändningarna kan förbättras och i vilka avseenden detta bör ske, anförde utskottet, behöver därför mer utförliga överväganden såväl ur ett marknadsperspektiv som från konsumentsynpunkt göras och redovisas från regeringens sida, bl.a. när det gäller frågan om kryptering. Detta skulle ges regeringen till känna. Regeringen hade även föreslagit att det vid tillståndsgivningen ska eftersträvas att programutbudet som helhet ska präglas av mångfald och att flera av varandra oberoende programföretag medverkar. Utskottet föreslog att riksdagen skulle avslå förslaget om riktlinjer för tillståndsgivningen och genom ett tillkännagivande be regeringen att återkomma till riksdagen med förslag. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2002/03:196). Med anledning av riksdagens beslut beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2003:100) till den pågående utredningen, Radio- och TV-lagsutredningen (Ku 2000:01).

I oktober 2007 avlämnade regeringen proposition 2007/08:8 TV – tillgänglig för alla. Tillstånd för digital marksänd TV. I bakgrundsavsnittet i propositionen anför bl.a. att riksdagen tidigare tillkännagivit för regeringen att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag om bl.a. tillståndsgivning. Enligt regeringens skr. 2007/08:75 är därmed tillkännagivandena i bet. 2002/03:KU33 slutbehandlade. I den av riksdagen sedermera bifallna propositionen föreslogs främst ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844). Vissa mindre ändringar föreslogs även i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden och i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (2007/08:KU4, rskr. 2007/08:40). Den 1 februari 2008 trädde förändringarna i radio- och TV-lagen (1996:844) i kraft.

Enligt de bestämmelser som gällde fram till dess, meddelas tillstånd att sända tv-program av regeringen (2 kap. 2 §). I radio- och TV-lagen finns möjlighet för regeringen att i samband med att tillstånd ges bestämma villkor för sändningarna. Vilka villkor som kan förekomma framgår av lagens 3 kap. I 3 kap. 1 § föreskrivs att sändningstillstånd som meddelas av regeringen får förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefri-

het och informationsfrihet ska råda i ljudradion och televisionen. Enligt 3 kap. 1 § andra stycket får ett sändningstillstånd därutöver förenas med villkor som anges i 2–4 §§. Bland annat kan villkor för sändningstillstånd, enligt 3 kap. 2 § 16, avse skyldighet att utforma sändningarna på ett sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet.

Förordningen (1997:894) om marksänd digital TV, som upphörde att gälla den 1 februari 2008, innehöll bestämmelser som skulle tillämpas vid annonsering om möjligheter att få tillstånd för digitala tv-sändningar och handläggning av ansökningar om tillstånd. Enligt 5 § skulle ansökan om tillstånd ges in till radio- och TV-verket. Ansökan skulle göras på den blankett som verket fastställt och inom den tid verket bestämde. Vidare angavs i 9 § att radio- och TV-verket skulle överlämna ansökningarna till regeringen för prövning. Till ansökningarna skulle verket föga ett motiverat förslag till fördelning av tillstånden. Av förslaget skulle bl.a. framgå om den sökande hade tekniska och finansiella förutsättningar att bedriva sändningar, i vilken utsträckning programutbudet som helhet kunde tilltala olika intressen och smakriktningar samt i vilken utsträckning lokala och regionala TV-program kunde ges företräde, liksom tv-program som är förankrade i den svenska kulturkretsen.

Saklighet och opartiskhet

I 1 kap. 9 § regeringsformen 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. Enligt grundlagskommentarerna av Holmberg m.fl. (2006, s. 75) inbegriper ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen” även regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet.

Tidigare granskning

Saklighet och opartiskhet

Utskottet har tidigare redogjort för betydelsen av saklighetskravet i regeringsformen (2007/08:KU6, s. 14 f.). Bland annat refererades till en studie av Thomas Bull, docent vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet (”Objektivitetsprincipen” i Lena Marcusson (red.) *Offentligtrettsliga principer*, 2005, s. 71 f.). Bull går igenom ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och Justitiekanslern – där kraven på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. Bull nämner bl.a. fall som gäller uppträdanden och uttalanden. Enligt Bull har grundlagens krav på saklighet i dessa fall medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter uppför sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna kring dessa,

utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna. Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § regeringsformen med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att det i det aktuella regeringsbeslutet anges att Radio- och TV-verket, i sitt förslag till regeringen om fördelning av tillstånd för digital marksänd tv, ska ange vilka företag som har för avsikt att sända okrypterat. Enligt den då aktuella lydelsen av 3 kap. 2 § 16 radio- och TV-lagen kunde sändningstillstånd förenas med villkor om att utforma sändningarna på ett sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet. Detta torde inbegripa villkor om att sända okrypterat. Då okrypterade sändningar kan tas emot utan programkort och abonnemang innebär detta att mottagningen blir kostnadsfri för allmänheten.

Utskottet noterar att statsrådets uttalanden i samband med regeringsbeslutet med uppdrag till Radio- och TV-verket gick utöver vad som uttrycktes i regeringsbeslutet. Denna inriktning bekräftades också t.ex. i pressmeddelande från den 21 november 2005.

Med utgångspunkt från detta vill utskottet påtala vikten av att statsråd bör iaktta viss försiktighet så att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet. Sådana ska meddelas kollektivt av regeringen. Ett uttalande får inte heller kunna leda till att en beslutsprocess utåt uppfattas på ett annat sätt än vad det faktiska beslutet innebär.

Utskottet noterar också att riksdagen i ett tillkännagivande baserat på 2002/03:KU33 pekat på behovet av ytterligare belysning av okrypterade sändningar. Utskottet ansåg att regeringen innan riksdagen tar slutlig ställning till hur tillgängligheten till de digitala sändningarna kan förbättras och i vilka avseenden detta bör ske borde redovisa mer utförliga överväganden såväl ur ett marknadsperspektiv som från konsumentsynpunkt, bl.a. när det gäller frågan om kryptering. Utskottet vill erinra om att konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen förutsatt att regeringen hör samman riksdagens tillkännagivanden. Tillkännagivandet i sig påverkade dock inte det då aktuella rättsläget.

7 Vissa frågor rörande statsrådets tjänsteutövning

7.1 Statsminister Fredrik Reinfeldts ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen

Ärendet

Anmälan

Enligt en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 1 november 2007, *bilaga A7.1.1*, bör utskottet granska hur ansvaret för krishanteringen såg ut tisdagen den 23 oktober 2007. Det är, enligt anmälan, även viktigt att bringa klarhet i hur Statsrådsberedningen planerat för en krishantering fram till dess att ett kansli för krishantering upprättats i Statsrådsberedningen.

Anmälaren vill att utskottet ska granska regeringens krisorganisation under den aktuella kvällen och hur statsministern agerade för att krishanteringen skulle ha fungerat i händelse av en kris.

Underlag i ärendet

Till grund för utskottets granskning har bl.a. legat en promemoria upprättad i Statsrådsberedningen (*bilaga A7.1.2*), skriftligt frågesvar från f.d. statssekreteraren Ulrica Schenström (*bilaga A7.1.3*) och utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (*bilaga B8*).

Utredning i ärendet

Bakgrund

På kvällen den 23 oktober 2007 besökte statsministerns dåvarande statssekreterare, Ulrica Schenström, en krog i Stockholm tillsammans med TV 4:s politiske reporter Anders Pihlblad. Dagen därpå, onsdagen den 24 oktober, publicerade Aftonbladet bilder som visade statssekreteraren och reportern Anders Pihlblad festande ihop och i tätt samtal med varandra. TV 4 uppgav att man hade fullt förtroende för sin politiske reporter.

Den 25 oktober 2007 krävde enligt uppgifter i Aftonbladet riksdagsledamoten Håkan Juholt (s) att någon annan än Schenström skulle ta över krishanteringsuppgiften. Även socialminister Göran Hägglund kritiserade Ulrica Schenströms restaurangbesök. I Dagens Ekos lördagsintervju den 27 oktober 2007 sade Göran Hägglund att Ulrica Schenströms beteende undergräver respekten för regeringens arbete. Hägglund sade följande: ”Om man får tro vittnesmålen som speglas i artikeln så är det här ingen bra bild av regeringens högsta tjänstemän.”

Tisdagen den 30 oktober kommenterade TV 4:s reporter Anders Pihlblad för första gången festkvällen. Enligt honom var Ulrica Schenström ”inte redlös, men jävligt glad i hatten”. TT krävde att få ta del av TV 4:s uppgifter.

Onsdagen den 31 oktober sände TV 4 en intervju med Anders Pihlblad. Han uppgav att det festande paret drack för ca 900 kr på krogen. Försvarsutskottet krävde att regeringen skulle redovisa vem som hade jouten för krishanteringen den aktuella kvällen. På kvällen kom uppgifter om att Ulrica Schenström skulle ta en timeout på obestämd tid.

I ett pressmeddelande den 1 november 2007 från Statsrådsberedningen meddelades att Ulrica Schenström lämnat in en begäran om entledigande från sitt uppdrag som statsministerns statssekreterare till statsminister Fredrik Reinfeldt:

Stockholm den 1 november 2007

Jag begär härmed om entledigande från min tjänst som statssekreterare på Statsrådsberedningen. De senaste dagarna har varit svåra och pressande och följer på flera år av mycket hårt arbete.

Redan de bilder som publicerats och det faktum att jag genomfört samtal med en journalist och i det sammanhanget druckit vin är beklagansvärt. Jag har agerat olämpligt och det gör att jag inte anser mig kunna fungera med fullt förtroende i mitt uppdrag. Jag beklagar också att jag inte inledningsvis förmått att klargöra det som förevarit till statsministern och allmänheten. Detta är misstag som jag djupt beklagar och ångrar.

Ulrica Schenström

Statsministerns frågestund

Vid statsministerns frågestund torsdagen den 1 november 2007 fick statsminister Reinfeldt frågor om bl.a. krishanteringen i Regeringskansliet under den aktuella kvällen (riksdagens protokoll 2007/08:20).

Statsministern anförde som svar bl.a. att det inte finns en person som allena utgör hela jour- och beredskapssystemet. Det finns, enligt statsministern, ett opolitiskt jour- och beredskapssystem och det finns en politisk del på flera departement. Statsministern anförde att det är en grupp av människor som tillsammans utgör Sveriges jour- och beredskapssystem. Han anförde vidare:

Vi tar mycket allvarligt på frågor om jour och beredskap. Jag kan därför inför Sveriges riksdag bekräfta att Ulrica Schenström ingick i den pool av personer i Regeringskansliet som hade jour och beredskap under denna kväll. Det fick jag information om tidigt på onsdag morgon. Regeringen har idag fattat beslut om att häva sekretessen i denna del.

Gällande ordning

Allmänt om regeringens styrfunktion

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Vidare framgår av denna bestämmelse bl.a. att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna, vilket ger uttryck för grundsatsen om all maktutövnings lagbundenhet.

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och att den är ansvarig inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer således regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges dock inte i bestämmelsen. Enligt förarbetena till regeringsformen får man i stället av regeringsformens olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230). Enligt 8 kap. 13 § regeringsformen har regeringen ett eget normgivningsområde. Av 9 kap. regeringsformen följer att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen bestämt. Regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken, vilket framgår av 10 kap. regeringsformen samt särskilda befogenheter under krig och krigsfara (13 kap. regeringsformen).

Vidare anføres i grundlagskommentaren av Holmberg m.fl. att allt som ingår i den styrande makten inte är omnämnt i grundlagstexten (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2 uppl., 2006, s. 64). Regeringens styrande funktion har ofta definierats som en restfunktion, vilket innebär att till den räknas alla de uppgifter som inte är lagstiftning, beskattning, budgetreglering, förvaltning eller rättsskipning (Holmberg och Stjernquist (rev. av Isberg och Regner), Vår författning, 13 uppl., 2003, s. 127).

Till sitt förfogande som organ vid styrandet av riket har regeringen förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, vilket framgår av 11 kap. 6 § regeringsformen. Förvaltningsmyndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv i särskilda fall som regeringen meddelar. Rätten att meddela direktiv för särskilda fall är emellertid begränsad. Enligt bestämmelserna i 11 kap. 7 § regeringsformen får regeringen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag.

Utanför dessa begränsningar av regeringens styrande funktion faller vad som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande. Inom ramen för myndigheternas faktiska handlande kan regeringen således meddela direktiv även i särskilda fall (prop. 1973:90 s. 398). Till området kan exempelvis hänföras järnvägsdrift, anläggande av vägar och polisens operativa verksamhet. Rätten att ge direktiv finns då även om handlandet i stort skulle vara reglerat genom författning (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 498). En slutsats som har dragits är att t.ex. polismyndigheterna är skyldiga att efterkomma regeringens direktiv om hur tillgängliga polis-

styrkor ska disponeras i en krissituation, och i ett visst läge torde regeringen med hänvisning till myndigheternas lydnessplikt t.o.m. kunna ge polisen order om att t.ex. storma en byggnad (Isberg, Regeringsarbetet i krissituationer, i Stefenson (red.): Krishantering. Kan vi bli bättre?, 1993, s. 52 f.). Däremot skulle regeringen inte ha rätt att meddela en order om att t.ex. anhålla en viss person. Härutöver har anförts att regeringen – om den inte nöjer sig med att ge direktiv – även torde kunna överta en verkställande uppgift som normalt tillkommer en myndighet. Sådana fall har förekommit och kommer sannolikt att förekomma i krissituationer. Troligen bör man, har det då anförts, inte se annorlunda på dessa fall än på de fall där regeringen ger direktiv till en myndighet. Har regeringen rätt att ge direktiv till en myndighet att utföra en uppgift har den också rätt att själv utföra uppgiften, vilket torde följa av allmänna grundsatser om order-rätt och delegation (Isberg, a.a., s. 55).

Regeringens konstitutionella ansvar i fredstida krissituationer

I 13 kap. regeringsformen finns bestämmelser om beslutsfattandet för statsmakterna och andra offentliga organ under krig eller vid krigsfara. Vad gäller ”andra utomordentliga förhållanden” än krig eller krigsfara anfördes i förarbetena till regeringsformen att den möjlighet till snabbhet i beslutsfattandet som eftersträvas i en krissituation borde ”tillgodoses inom ramen för den vanliga kompetensregleringen” (prop. 1973:90 s. 444). Bestämmelserna i regeringsformens övriga tolv kapitel är således tänkta att kunna tillämpas även i krissituationer. I förarbetena anfördes att bestämmelser som gör det möjligt att fatta beslut med nödvändig snabbhet under andra utomordentliga förhållanden än krig och krigsfara finns i 8 kap. (prop. 1973:90 s. 445).

Någon särskild bestämmelse som uttryckligen föreskriver att regeringen har ansvar för att olika åtgärder vidtas i anledning av en fredstida krissituation finns inte i regeringsformen.

Försvarsutskottet har anført att, om Sverige angrips på ett sätt som inte täcks in av våra beredskapslagar, det inte finns något övergripande regelverk med därtill knutna skyldigheter och befogenheter (bet. 2001/02:FöU2 s. 71). Inträffar en allvarlig kris blir den emellertid ändå, ansåg försvarsutskottet, omedelbart en fråga för regeringen. Utskottet hänvisade härvidlag till bestämmelsen i regeringsformen om att regeringen styr riket. Utskottet menade att när en kris inträffar måste den hanteras (alldeles oavsett om det finns ett särskilt krisledningsorgan eller inte), och regeringens uppgift att styra riket i en allvarlig kris kan inte överlämnas (till något särskilt krisorgan). Från regeringens sida har anförts att den har det övergripande ansvaret för samhällets insatser i händelse av stora påfrestningar och för samhällets beredskap och förmåga att hantera sådana situationer.

Viss ytterligare vägledning i fråga om regeringens ansvar i en fredstida kris torde kunna hämtas från vad den svenska rättsordningen i övrigt har att säga om underlåtenhet att handla. Det är för rättsordningen känt att

underlåtenhet att handla kan medföra ansvar i lika mån som verkligt handlande. På straffrättens område framstår detta som givet i fall där ett visst handlande är påbjudet vid straffansvar. Det är också väl känt att straffbestämmelser ofta nog måste förstås så att ett brott kan begås inte bara genom handling utan också genom underlåtenhet, även om detta inte uttryckligen framgår av lagtexten.

Regeringen och Regeringskansliet i krishanteringssystemet

Den följande beskrivningen av regeringens krishanteringsorganisation och statsrådets ansvar är i huvudsak hämtad från konstitutionsutskottets betänkande i anledning av granskningen av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8).

Regeringens roll

I proposition 2001/02:10 redovisade regeringen sin syn på principer för ledning i samband med krishantering i samhället (avsnitt 9.2). Redovisningen innehöll tre principer. Ansvarsprincipen innebär att ledningsansvaret i en krissituation åvilar de myndigheter som har ansvar för de sektorer som drabbas, dvs. ett sektorsansvar. Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen och kan formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Vidare redovisade regeringen huvuddragen i en reformerad struktur för krishantering i samhället. Strukturen avsåg ett sektors- och ett områdesperspektiv och båda perspektiven måste, bedömde regeringen, beaktas för att uppnå en tillräcklig förmåga att hantera kriser. Särskilt det områdesvisa perspektivet borde, enligt regeringen, ges en ökad tyngd. Med områdesansvar menades att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Samordning i denna bemärkelse innebär att organet i fråga ska initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs för att tillgängliga resurser ska kunna utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande samordningsbehov kan också finnas i förberedelse- och planeringsarbetet för att hantera kriser.

Regeringen anförde att områdesansvaret bör finnas på tre nivåer i samhället: nationell, regional och lokal nivå. På nationell nivå skulle områdesansvaret ytterst utövas av regeringen. I propositionen anfördes att regeringen i sin tur skulle kunna delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter och att Regeringskansliet bereder regeringens beslut (se även proposition 2001/02:158 s. 52 och Regeringskansliets svar av den 27 april 2005 på en skrivelse från utskottet i bet. 2005/06:KU8).

Försvarsutskottet anförde vid sin behandling av propositionen att det kunde ansluta sig till de i propositionen angivna övergripande principerna för samhällets krishantering samt till vad som anförts om områdesansvar på bl.a. den nationella nivån. Kammaren biföll utskottets förslag (bet. 2001/02:FöU2 s. 69 f., rskr. 2001/02:91).

I ett svar från Regeringskansliet på en skrivelse från konstitutionsutskottet i granskningsärendet om krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 anfördes bl.a. att områdesansvaret inte innebär att regeringen tar över beslut från de operativa myndigheterna (svar av den 1 september 2005, se bet. 2005/06:KU8). Dessa myndigheter ska själva prioritera sina resurser.

Katastrofkommissionen beskrev i sin rapport regeringens uppgifter i en krissituation på följande sätt (SOU 2005:104 s. 321).

Regeringen har en mångfald uppgifter att lösa i situationer av det här slaget. Den skall bilda sig en korrekt bild av läget som underlag för de beslut som skall fattas. Den behöver identifiera de hot som situationen representerar, antingen man har att göra med naturkatastrofer eller medvetet tillfogade skador. Den måste identifiera vilka åtgärder som skall vidtagas, vilka som kräver förmella regeringsbeslut och vilka som eventuellt kan kräva ny lagstiftning som behöver snabbbehandlas av riksdagen. En viktig aspekt är hur finansieringen av nödvändiga åtgärder skall garanteras, så att tvivel eller diskussioner på denna punkt inte onödigtvis fördröjer handläggningen. En annan gäller om regeringen skall fatta för myndigheterna styrande beslut med anledning av det rådande läget. Viktiga aktörer på regional och lokal nivå, organisationer utanför den offentliga sfären och allmänheten behöver informeras om läget och om vilka åtgärder regeringen avser att vidta. Kontakter med andra länders regeringar behöver upprätthållas för att samordna aktioner och undvika konflikter.

Enligt Katastrofkommissionens mening består alltså regeringens uppgifter i en krissituation av inhämtning av information, identifiering av hotbilden, identifiering av åtgärder och vilka av dessa som kräver regeringsbeslut, t.ex. om finansiering, förslag till ny lagstiftning och uppdrag till myndigheter. Regeringsbeslut kan även vara nödvändigt för att undanröja tvivel och diskussioner. Härutöver nämner kommissionen information till och kontakter med andra aktörer, t.ex. allmänheten, kommuner och organisationer utanför den offentliga sfären samt andra länders regeringar.

Regeringskansliets och departementens roller

Regeringskansliet är en förvaltningsmyndighet under regeringen och har enligt 7 kap. 1 § regeringsformen till uppgift att bereda regeringsärenden. I Regeringskansliet ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Även om det inte framgår av regeringsformen räknas till Regeringskansliet också Statsrådsberedningen och andra organisatoriska enheter (Förvaltningsavdelningen) som biträder regeringen i dess arbete (prop. 1973:90 s. 285).

Närmare bestämmelser om Regeringskansliet finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (se även nedan). Enligt instruktionen har Regeringskansliet till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (1 §).

I proposition 2001/02:158 redogjorde regeringen för Regeringskansliets roll i samband med en kris (avsnitt 10.3). Den största skillnaden jämfört med ett normalläge var enligt regeringen att det ställs högre krav på att Regeringskansliet håller sig kontinuerligt informerat om och kan tolka händelseutvecklingen. Regeringskansliet skulle kunna hantera informationsverksamheten på ett sätt som inger förtroende och vid behov snabbt kunna ta fram beslutsunderlag till regeringen.

Ansvarsprincipen inom Regeringskansliet

Grunden för Regeringskansliets krishantering är de principer som gäller inom den svenska förvaltningen i övrigt, dvs. ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna (Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet, se bet. 2005/06:KU8). Dessa principer innebär bl.a. att varje departement dels har ansvar för att det finns en tillräcklig förmåga att hantera kriser inom det egna ansvarsområdet, dels att det departement som är främst berört av krisen har ett ansvar för att det har förmåga att samordna med andra departement i en allvarlig krissituation.

Regeringen har 2002 aviserat för riksdagen att krishanteringssystemet i Regeringskansliet ska ha sin utgångspunkt i och så långt som möjligt ansluta till de normala arbetsformerna i Regeringskansliet (prop. 2001/02:158 s. 56). Denna beskrivning kan sägas ge uttryck för ansvarsprincipen.

I Statsrådsberedningens inriktningsdokument av den 28 januari 2002 fastställdes att den till dokumentet bifogade promemorian Förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga av den 28 januari 2002, som utarbetats av Forsvarsdepartementet i samverkan med Statsrådsberedningen, skulle ligga till grund för det fortsatta arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga.¹ I promemorian anfördes bl.a. att krishanteringssystemet/krisorganisationen ska ha sin utgångspunkt i och så långt möjligt ansluta till de normala arbetsformerna i Regeringskansliet, men att resurser – inte minst experter – också måste kunna tillföras i allvarliga situationer (s. 5). Linjeorganisationens kapacitet att ge relevant stöd vid allvarliga händelser och i övrigt hantera sådana betonades. Vidare anfördes att varje departement ska ha ett s.k. samordningsansvar (s. 6).

¹ Promemorian återfinns som bilaga till Regeringskansliets svar av den 1 september 2005, se bet. 2005/06:KU8.

Utöver en förmåga hos alla departement att hantera kriser bör det, mot bakgrund av vad som framgår av 13² och 15 §§³ instruktionen för Regeringskansliet, inom varje departement finnas förmåga och resurser att vid allvarliga krissituationer, som har sitt primära ursprung inom resp. ansvarsområde, kunna samordna andra berörda departement i krisshanteringen. Detta bör skrivas in i arbetsordningen för departementen.

Varje departement ska således, enligt promemorian, ha förmåga att hantera en kris inom ramen för den rådande organisationen, vilket är i enlighet med ansvarsprincipen. Vidare ska varje departement också ha förmåga att samordna andra berörda departement i en allvarlig krissituation.

En kompletterande inriktning för det fortsatta arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga angavs i en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria av den 11 december 2002.⁴ I denna promemoria upprepades i stort sett vad som tidigare anförts om departementens förmåga (s. 2). Vidare anfördes att departementen inom sina respektive ansvarsområden borde ha en sådan omvärldsbevakning och beredskap att krissituationer skulle kunna uppmärksammas och hanteras inom kortast möjliga tid. I detta innefattades, enligt promemorian, spridning av information till berörda delar av Regeringskansliet och samordning av information till medier och myndigheter.

Statsrådsberedningen

Om Statsrådsberedningen har regeringen anført att den har en central roll i en allvarlig krissituation (prop. 2001/02:158 s. 56). I riksdagen har försvarsutskottet gjort bedömningen att Statsrådsberedningen får en central roll i en allvarlig krissituation (bet. 2001/02:FÖU10 s. 37).

Regeringskansliet har i ett svar till utskottet anført att Statsrådsberedningens roll i inledningsskedet av en allvarlig situation är att vid behov initialt klargöra ansvarsförhållandena avseende ett departements samordningsansvar, exempelvis om två departement är direkt berörda eller om det är en oklar situation utan givet departementsansvar (Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet, se bet. 2005/06:KU8). Fortlöpande under en kris ska Statsrådsberedningen därefter hållas noga informerad av departementen, och Statsrådsberedningen har det yttersta ansvaret för samordningen av verksamheten. Samordningen kan t.ex. ske genom att Statsrådsberedningen sammankallar en statssekreterargrupp eller en samordningsgrupp på högre tjänstemannanivå.

I den ovan nämnda promemorian som bifogades till Statsrådsberedningens inriktningsdokument av den 28 januari 2002 anfördes följande om Statsrådsberedningens ansvar och uppgift i en krissituation (s. 6).

² Enligt 13 § instruktionen för Regeringskansliet ska ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör.

³ Enligt 15 § instruktionen för Regeringskansliet ska regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gäller också inom ett departement när ett ärende berör mer än ett statsråd.

⁴ Promemorian återfinns som bilaga till Regeringskansliets svar av den 1 september 2005, se bet. 2005/06:KU8.

SB [Statsrådsberedningen] har ansvar för att initialt, efter det att larm inkommit ..., i en krissituation klargöra ansvarsförhållanden såvitt avser departements samordningsansvar m.m. Grunden är att det departement som enligt SB främst är berört av krisen under SB har ansvar för samordning av departementens verksamhet. SB skall hållas noga informerad och har, liksom var fallet under händelserna i USA nyligen, det yttersta ansvaret för samordning av verksamheten.

I Statsrådsberedningens kompletterande promemoria av den 11 december 2002 anfördes att Statsrådsberedningen i en krissituation ska, om behov uppstår, besluta om vilket departement som bör ha samordningsansvaret (s. 2).

Ordningen beskrevs av statsminister Göran Persson på så sätt att om en konflikt uppstår mellan två departement i en krissituation och de själva inte löser den, lyfts frågan till Statsrådsberedningen och statsministern (utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson, 2006-02-16, se bet. 2005/06:KU8). Regeringskansliet fungerar, enligt Persson, härvidlag på samma sätt i kris som i ett ”vanligt läge”.

Försvarsdepartementet

Enligt 12 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet fördelas förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden mellan departementen på det sätt som anges i bilagan till förordningen. Enligt bilagan hör förvaltningsärenden som gäller Regeringskansliet till Statsrådsberedningens område. Fram till och med 2007 gjordes ett undantag för förvaltningsärenden som gällde Regeringskansliets beredskap och därmed sammanhängande frågor, vilka hörde till Försvarsdepartementets område.⁵ Försvarsdepartementet hade således en särskild roll inom Regeringskansliet när det gällde Regeringskansliets beredskap.

Statsrådets ansvar

Statsrådstjänsten

Regeringen består, enligt 6 kap. 1 § regeringsformen, av statsministern och övriga statsråd, vilka tillsätts av statsministern. För beredningen av regeringsärenden ska, enligt 7 kap. 1 § regeringsformen, finnas ett regeringskansli i vilket ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Detta kansli ska även i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. I formell mening kan man tala om två myndigheter (jfr Ds 1998:39 s. 11): regeringen respektive regeringens kansli.

Det är regeringen som, enligt 7 kap. 1 § regeringsformen, fördelar ärendena mellan departementen medan det är statsministern som bland statsråden utser chefer för departementen. En departementschef är – förutom chef för sitt departement – enligt 7 kap. 5 § regeringsformen föredragande

⁵ Se förordning (2007:1294) om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Ändringen, som trädde i kraft den 1 januari 2008, innebar bl.a. att Regeringskansliets beredskap och därmed sammanhängande frågor togs bort ur förteckningen, se avsnitt 4.1 i bilagan till instruktionen.

vid regeringssammanträde i ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett annat statsråd än departementschefen ska föredra ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till visst departement. Även statsministern kan vara föredragande i departementschefs ställe (prop. 1973:90 s. 291). Statsråd utan departement har på så sätt kunnat bli ”biträdande departementschef” (Holmberg och Stjernquist, a.a., 2003, s. 133.)

Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgörs regeringsärenden, med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten (s.k. kommandomål), av regeringen vid regeringssammanträde. Innebörden av denna bestämmelse är att beslutsfattandet i regeringen sker kollektivt, vilket i sin tur innebär att regeringsformen i princip tar avstånd från ministerstyre, dvs. rätt för ett enskilt statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärendena. Principen härvidlag är att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen – utöver kommandomålen – ska behandlas som regeringsärenden (prop. 1973:90 s. 184). I ett fåtal fall är det dock möjligt att låta Regeringskansliet avgöra ärenden.

Av 5 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår att statsministern är chef för Regeringskansliet. I utgångsläget ankommer det därför på statsministern, i egenskap av chef för Regeringskansliet, att fatta beslut på Regeringskansliets vägnar (jfr 30 § instruktionen för Regeringskansliet). Detta gäller dock inte när det i lagar eller andra författningar föreskrivs att departementen eller enskilda befättningshavare i Regeringskansliet har en egen beslutanderätt. Att det i utgångsläget är Regeringskansliets chef som ska fatta beslut i ärenden, som inte behöver avgöras i regeringsbeslutets form, innebär dock inte att så också sker i praktiken. Denne har i instruktionen för Regeringskansliet getts möjlighet att i stora delar överlåta beslutanderätten till departementschefer, andra statsråd eller tjänstemän i Regeringskansliet. Även departementscheferna har getts möjlighet att i stora delar överlåta sin beslutanderätt till tjänstemän i Regeringskansliet. Denna möjlighet gäller även sådana beslut som hör till beredningen av regeringsärenden (jfr SOU 1972:15 s. 149).

Sammantaget kan sägas att statsministern i sin tjänsteutövning inte enbart uppträder i egenskap av regeringschef och medlem av regeringen, utan också som chef för myndigheten Regeringskansliet. På motsvarande sätt uppträder övriga statsråd i regel inte enbart som medlemmar av regeringen, utan också som chefer – departementschefer alternativt statsråd med annan ledande befattning i ett departement⁶ – inom myndigheten Regeringskansliet. Formerna för statsministerns och statsrådets handlande och beslutsfattande varierar beroende på om det är fråga om regeringsärenden eller regeringskansliärenden. Konstitutionsutskottet har i sin granskning av

⁶ Det senare framgår t.ex. av 23 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet, som föreskriver att arbetet inom ett departement närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet leds av statssekreteraren.

statsrådets tjänsteutövning att granska statsråden både som medlemmar i regeringen och som chefer i Regeringskansliet (jfr Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 527).

Som framgått av det föregående är Regeringskansliet en myndighet med statsministern som myndighetschef. Denna ordning har varit gällande sedan den 1 januari 1997. I samband med den reform, som innebar att Regeringskansliet blev en sammanhållen myndighet, ersattes vissa tidigare förordningar av förordningen med instruktion för Regeringskansliet.

Instruktion för Regeringskansliet

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet beslutas av regeringen. Instruktionen innehåller grundläggande bestämmelser om arbets- och uppgiftsfördelningen inom Regeringskansliet inom den ram som fastställs i regeringsformen.

Till att börja med anges departementsindelningen i instruktionen. Vilka departement som ska finnas (2 §) och hur uppgifter mellan dem ska fördelas (12 § och bilagan) beslutas således av regeringen. Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden ska det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör (13 §).

Vidare anges i instruktionen förekomsten av olika chefstjänstemän, under Regeringskansliets chef och departementscheferna, i Regeringskansliet (9 §). Bland annat anges att chefstjänstemän i departementen är statssekreterarna, kabinetssekreteraren, expeditionscheferna och rättscheferna, och i Statsrådsberedningen statssekreterarna, förvaltningschefen och rättschefen. Det anges också att det i departementen finns huvudmän för olika sakområden (10 §).

Vad gäller arbetsfördelningen mellan olika befattningshavare föreskriver instruktionen bl.a. att arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren (23 §).

Alla chefstjänstemän har i uppdrag att biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter i departementet (27 §). De ska även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. De ska vidare biträda med arbetsledningen.

Vad gäller departementscheferna ska dessa föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen av sina respektive departementet i sakområden, chefstjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet (31 §). Dock får ärenden som inte behöver avgöras av departementschef avgöras av ett annat statsråd eller av en tjänsteman i Regeringskansliet. Hur detta ska ske ska anges i en arbetsordning för departementet eller i särskilda beslut.

Enheten för beredskap och analys

Vid den för granskningen aktuella tidpunkten, dvs. den 23 oktober 2007, fanns en enhet för beredskap och analys (EBA) i Statsrådsberedningen. Detta kom till uttryck i 11 a § i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.⁷ Denna lydelse av föreskriften trädde i kraft den 1 januari 2007.⁸

Det var dock regeringen Persson som under 2006 inrättade enheten i Regeringskansliet. Som svar på en skriftlig fråga (2005/06:1151) den 15 mars 2006 anförde Pär Nuder att en krisenhet var på väg att byggas upp som ett led i förstärkningen av Regeringskansliets krishanteringsförmåga. Av propositionen 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (s. 57 f.) framgår att enheten hade till uppgift att biträda regeringen i krissituationer. Vid kriser skulle enheten löpande följa och bedöma effekten av vidtagna åtgärder och kunna föreslå prioriteringar. Beredskaps- och analysenheten ansvarade för nödvändiga förberedelser, t.ex. genom att utarbeta rutiner för delgivning och inhämtning av information. Sådana rutiner borde utvecklas enligt i förväg fastställda informationskedjor. Relevanta myndigheter som har stor betydelse för krishantering borde omfattas av förberedelserna. Utifrån regeringens behov borde en samlad nationell lägesbild kunna tas fram och en förmåga till sektorsövergripande analyser finnas. Det ansågs viktigt att beredskaps- och analysenheten kunde identifiera potentiella kriser, förse berörda beslutsfattare med nödvändigt underlag samt tjäna som larmklocka när det krävs extra snabbhet i regeringens beslutsfattande.

Vid behov skulle även aktörer utanför Regeringskansliet kunna larmas. Den självklara utgångspunkten var att ansvariga operativa aktörer i normala fall svarar för larmningen. Vid allvarigare kriser ansågs det viktigt att enheten kunde följa upp att larmning sker för att vid behov annars själv kunna ingripa och larma. För att tid inte skulle gå förlorad ingick i beredskaps- och analysenhetens uppdrag även sådana uppgifter som kunde behöva utföras i ett inledningsskede av en händelse som skulle kunna utvecklas till en kris. Detta ansågs kräva en ständig omvärldsbevakning, kontakt med liknande funktioner med motsvarande uppgifter i andra länder samt ett nära och kontinuerligt samarbete med operativa aktörer, t.ex. polisen, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten, SOS Alarm AB och andra aktörer som själva bedriver omvärldsbevakning och som är uppkopplade mot olika internationella informationssystem. Vid kriser som inträffar i ett annat land och som drabbar svenska medborgare eller andra personer med hemvist i Sverige har utrikesförvaltningen alltid ett myndighetsansvar reglerat i lag, vilket även inkluderar operativa uppgifter.

⁷ Förordning (2006:1427) om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet utfärdad den 14 december 2006.

⁸ Föreskriften i 11 a § har sedermera fått en ny lydelse genom SFS 2008:66. Den nya lydelsen trädde i kraft den 31 mars 2008.

Inrättandet av en ny krishanteringsfunktion

Den 11 januari 2007 fick generaldirektör Christina Salomonsson regeringens uppdrag att utreda inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. Den 4 oktober 2007 överlämnade utredaren rapporten Krishantering i Regeringskansliet med förslag om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion inom Regeringskansliet. Enligt förslaget behövs en effektiv och professionell organisation med befogenheter som går över departementsgränserna. Regeringskansliets krishanteringsförmåga bör, enligt förslaget, bygga på ett samspel mellan Statsrådsberedningen och departementen. Statsrådsberedningen bör ha ett tydligt, samlat och departementsövergripande ansvar för krishanteringsfrågor. Därtill har varje departement ett eget ansvar för krishanteringsåtgärder inom sitt verksamhetsområde.

En chefstjänsteman för krishantering samt ett kansli för krishantering bör, enligt förslaget, inrättas i Statsrådsberedningen med ansvar för att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishanteringsarbete. Kansliet föreslås verka inom tre områden; omvärldsbevakning och lägesbild, krishantering samt analys. Under normala förhållanden ska kansliet bedriva omvärldsbevakning, utveckla och följa upp Regeringskansliets krishanteringsförmåga, ansvara för utbildning och övning samt ta fram analyser av hot och risker som kan drabba Sverige. Vid kriser ska kansliet larma, kunna initiera arbetet, stödja beslutsfattare i Regeringskansliet samt samordna underlag.

Utredaren framhåller att vid kriser har statssekreterarna en viktig roll för att ange en gemensam strategisk inriktning för arbetet, bereda frågor av stor vikt snabbare än normalt samt avgöra eventuella oenigheter mellan departementen. En grupp för strategisk samordning, bestående av statssekreterarna (kabinettssekreteraren) från de mest berörda departementen, bör vid kriser svara för dessa uppgifter.

Den 4 oktober 2007 utsåg statsminister Reinfeldt Christina Salomonsson till att leda en särskild genomförandegrupp för att få detta kansli på plats. Vid en presskonferens anförde han att det var regeringens avsikt att, när detta skett, utnämna Christina Salomonsson till den särskilda chefstjänsteman som föreslogs i utredningen. Målet var att genomförandegruppens arbete skulle sättas i gång omedelbart och sedan genomföras steg för steg, sa även statsminister Fredrik Reinfeldt. I budgetpropositionen för år 2008 fanns, enligt statsministern, medel avsatta för inrättandet av kansliet.

Noteras kan att den nya krishanteringsfunktionen togs i bruk den 31 mars 2008.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse den 19 februari 2008 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande frågor.

- Hur var det opolitiska jour- och beredskapssystemet respektive det politiska systemet på flera departement organiserat vid den för anmälan aktuella tidpunkten, dvs. den 23 oktober 2007, som statsministern hänvisade till vid frågestunden den 1 november 2007?
- Vilken roll och vilket ansvar hade statssekreterare Ulrica Schenström i regeringens krisberedskap den aktuella kvällen den 23 oktober 2007?
- Vilken information och utbildning hade Ulrica Schenström och övriga personer i den pool av personer i Regeringskansliet som hade jour och beredskap under kvällen den 23 oktober 2007 fått om de krav som uppdraget ställer?
- Vilka förändringar, om några, har vidtagits efter den 23 oktober beträffande regeringens krisberedskap?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar översändes den 11 mars 2008 en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (bilaga A7.1.2). Av svaret framgår bl.a. att varje departement i enlighet med ansvarsprincipen svarar för att det finns tillräckliga resurser och förmåga att hantera allvarliga händelser inom det egna ansvarsområdet. Flera departement kan bli berörda vid en kris. Med det system som gällde den 23 oktober 2007 ansvarade varje departement som främst berörs av en kris också för samordningen av övriga departement som berörs av krisen. Statsrådsberedningen klargör vid behov ansvarsförhållanden mellan berörda departement. Vid behov kan en statsekreterargrupp bildas för att svara för samordningen inom Regeringskansliet. I svaret påpekas även att en enhet för beredskap och analys (EBA) sedan 2006 finns inom statsrådsberedningen. Denna enhet bedriver omvärldsbevakning dygnet runt och ska kunna stödja beslutsfattare med lägesrapporter och analyser vid allvarligare händelser. Enheten lämnar information och/eller larmar berörda i Regeringskansliet om det inträffar en allvarlig händelse som kan medföra behov av att regeringen eller Regeringskansliet agerar. Vid varje departement, inklusive Statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen, ska det finnas en opolitisk tjänsteman nåbar dygnet runt för att kunna ta emot ett sådant larm.

I svaret framhålls även att några departement, inklusive Statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen, vid den aktuella tidpunkten hade ett formaliserat jour- och beredskapssystem. Statsrådsberedningen har tjänstemän som är nåbara dygnet runt. Vid exempelvis Utrikesdepartementet finns vakthavande tjänsteman, konsulär beredskap och en cheftjänsteman. Vidare finns säkerhetschefer för händelser som kan beröra Regeringskansliets eller medarbetarnas egen säkerhet inom varje departement.

Den inom Regeringskansliet använda ansvarsprincipen innebär att även politiska tjänstemän ingår i Regeringskansliets jour- och beredskapssystem. Statsministerns statssekreterare ansvarade närmast under statsministern för ledning och fördelning av arbetet i Statsrådsberedningen (2 § Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Statsrådsberedningen, RFK

2007:14). Statssekreteraren hade denna funktion även vid krishantering. Statssekreteraren skulle också kunna leda en statssekreterargrupp. Den av statssekreterarna som var jourhavande i Statsrådsberedningen skulle kunna utöva denna roll och detta ansvar.

I svaret framhålls att systemet med en jourhavande statssekreterare nåbar dygnet runt har funnits i Statsrådsberedningen sedan lång tid tillbaka. Sedan systemet infördes och fram till i dag (mars 2008) har det dock tillkommit jour- och beredskapsfunktioner i Regeringskansliet. Bildandet av EBA med kontaktpersoner till enheten i samtliga departement, inbegripet Statsrådsberedningen, innebär att larm och information i första hand nås, bedöms och tas om hand av andra funktioner än jourhavande statssekreterare i Statsrådsberedningen. Den statssekreterarens operativa roll har därmed minskat, betonas det i svaret.

Av svaret framgår vidare att statsministerns dåvarande statssekreterare, dvs. Ulrica Schenström, var jourhavande statssekreterare den aktuella kvällen. Därutöver fanns i beredskap i Statsrådsberedningen ytterligare funktioner enligt vad som redogjorts för ovan.

I samband med att regeringen tillträdde i oktober 2006 informerades den politiska ledningen om Regeringskansliets krishanterings- och säkerhetsorganisation. I svaret nämns som exempel att det togs upp i samband med allmän information till statsråden och statssekreterarna i direkt anslutning till tillträdet. Av svaret framgår att tre övningar har ägt rum sedan regeringen tillträdde. I november 2006 deltog statsråden i en pandemiövning i seminarieform. De flesta statssekreterare deltog som bisittare vid övningen. I mars 2007 hölls en pandemiövning för politiska och opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet. Flertalet statssekreterare deltog också i övningen. I april 2007 hölls en samverkansövning (Samö07), i vilken regeringen och Regeringskansliet deltog. Inför övningen hölls en genomgång med de flesta statssekreterare med betoning på individuellt beslutsfattande under en kris.

I svaret berörs även inrättandet av en ny krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. Den nya funktionen placerad i Statsrådsberedningen har tagits i bruk den 31 mars 2008. De beslutade förändringarna ledde till ändringar i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.⁹ Kansliet leds av en chefstjänsteman för krishantering, vilken ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishantering i Regeringskansliet. Därtill ska det finnas en grupp för statstegisk samordning, bestående av de statssekreterare som berörs av en allvarlig händelse. Principen att chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet har införts uttryckligen i förordningen. Departementschefen ska enligt föreskrifterna uppdra åt en chefstjänsteman närmast under chefen att ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och krisorganisation.

⁹ Se förordning (2008:66) om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Skrifligt frågesvar från f.d. statssekreteraren Ulrica Schenström

Utskottet har den 6 maj 2008 skriftligen begärt svar på följande frågor från f.d. statssekreteraren Ulrica Schenström.

- Vilken information eller utbildning fick du av Regeringskansliet i samband med tillträdet som statssekreterare, när det gäller vad som förväntades av dig som högste ansvarige tjänsteman vad avser krisberedskapen? Inhämtade du kunskap eller erfarenhet från något annat håll för att kunna fullgöra dina åligganden vad avsåg krisberedskapen?
- Vilka instruktioner fick du av statsministern i fråga om hur du skulle fullgöra detta ansvar?
- Hur försäkrade sig statsministern om att du tillgodogjort dig denna information?
- Av svaren på skriftliga frågor till Regeringskansliet framgår det att det under din tid som statssekreterare hölls tre krisövningar i regeringskansliet. Ledde du, eller deltog du i, någon eller några av dessa övningar?
- När du tjänstgjort som högste ansvarige tjänsteman för krisberedskapen, har det vid något tillfälle inträffat en kris som gjort att du fått träda i tjänst? I så fall, upplevde du då att den utbildning och träning du fått var tillräcklig för att lösa din uppgift i krissituationen?

Ett skriftligt svar från Ulrica Schenström inkom till utskottet den 8 maj 2008 (bilaga A7.1.3). I svaret anför Schenström att hon inför det att hon tillträdde sin post tog del av arbetsordningar och instruktioner för arbetet på Regeringskansliet. Redan dagen efter regeringen tillträdde tog hon del av information om bland annat krishanterings- och säkerhetsorganisationen i samband med ett möte med regeringen och vissa statssekreterare. Det följdes sedan upp med löpande informationstillfällen där dessa frågor berördes. Annan information hämtade hon bl.a. från de erfarenheter som öppet dokumenterats i samband med granskningen av regeringen Perssons agerande i samband med flodvågskatastrofen i december 2004. Tillsammans med statsministern förde Schenström samtal om arbetsordningar och instruktioner för Regeringskansliet. Schenström framhåller att det gav henne en god bild av ansvaret som följde med befattningen. På frågan om hur statsministern försäkrade sig om att hon tillgodogjorde sig denna information, svarar Schenström, att det skedde genom samtal och kontinuerlig information dem emellan.

Schenström anför att hon deltog vid förberedelser, utbildningar, genomförande och ledning vid samtliga krisövningar som avhölls under hennes tid som statssekreterare. Därtill höll hon sig kontinuerligt informerad om krisberedskapen inom Regeringskansliet. Hon framhåller att frågor som berörde krishanteringsförmågan i Regeringskansliet ständigt var levande under hennes tid som statssekreterare; dels mot bakgrund av de övningar som genomfördes, dels mot bakgrund av det utvecklingsarbete av krisberedskapen som inleddes vid regeringsskiftet. Schenström anför att hon var

väl införstådd med vad som följde av befattningen som jourhavande statssekreterare i Statsrådsberedningen. Hon hänvisar i sitt svar till Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning (2 § Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Statsrådsberedningen, RKF 2007:14) som föreskrev att statsministerns statssekreterare ansvarade närmast under statsministern för ledning och fördelning av arbetet i Statsrådsberedningen. Denna funktion hade statsministerns statssekreterare även vid krishantering. Statsministerns statssekreterare skulle då även kunna leda en statssekreterargrupp. Den statssekreterare som var jourhavande statssekreterare i Statsrådsberedningen skulle kunna utöva denna roll och detta ansvar. Under hennes tid som jourhavande statssekreterare i Statsrådsberedningen inträffade det inte någon kris av det slag som den sista frågan berör.

Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet har den 9 maj 2008 hållit en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B8).

Statsministern framhöll inledningsvis bl.a. att regeringen under en kris ska kunna vidta nödvändiga åtgärder för ledning och samordning. För detta behöver regeringen ett staborgan som fungerar väl, ett regeringskansli som i rätt tid och med rätt information kan bistå regeringen. Vid den aktuella tidpunkten, den 23 oktober 2007, fanns vid varje departement en opolitisk tjänsteman nåbar dygnet runt och formaliserade jour- och beredskapssystem fanns i Statsrådsberedningen och viktiga departement. I Regeringskansliet fanns en enhet för krisberedskap och analys som inrättats 2006, och som bemannades av politiska tjänstemän. Detta i sin tur innebar en minskad roll för politiska befattningshavare. Även där är det så att det inte utgörs av en person utan är fördelat på flera personer. Larm och annan information skulle i första hand nås, bedömas och tas om hand av andra funktioner än den jourhavande statssekreteraren i Statsrådsberedningen. Den dåvarande statssekreterares operativa roll hade därmed, enligt statsministern, minskat betydligt redan den 23 oktober 2007. Statsministern framhöll att varken då eller nu står och faller krishanteringsfunktionen med en person.

Efter regeringens tillträde 2006 har regeringen övat sin och Regeringskansliets krishantering vid fyra tillfällen. Vidare framhölls att Christina Salomonsson vid årsskiftet 2007 utsågs till utredare av en ny krishanteringsfunktion i Regeringskansliet och att ett förslag lämnades i oktober 2007. Sedan dess har arbetet med att bygga upp ett särskilt kansli i Regeringskansliet inletts och en särskild chefstjänsteman för krishantering tillsatts. Kansliet är bemannat dygnet runt och har chefsberedskap. I beredskapen ingår att löpande kunna lämna stöd till och hålla den statssekreterare som har beredskap informerad om händelser eller situationer som kan komma att föranleda krishanteringsinsatser. Kansliet svarar också för tidig förvarning och ska hålla den politiska ledningen informerad om hot och risker på en daglig basis om och utgör en central larmfunktion i Reger-

ingskansliet. Statsministern anförde vidare att det är viktigt att komma ihåg att Sverige har ett system med självständiga myndigheter som var och en ska ansvara för och agera vid kriser inom sina respektive ansvarsområden.

Statsministern framhöll även att den ofelbara människan inte existerar. Detta är också skälet till att ansvaret inte ligger på en enda person. Statsministerns uppfattning är att krishanteringen har fungerat väl under den nuvarande regeringens tid. Det står klart för alla inblandade parter vilken typ av ansvarsförhållanden som gäller och att det får konsekvenser när man bryter mot det som är det egna ansvaret, vilket också skedde i det nu aktuella fallet.

Vidare ifrågasatte han om det utöver de skriftliga instruktioner som finns behövs muntliga instruktioner för att förstå vad det innebär att vara statsministerns statssekreterare. Ulrica Schenström hade gått igenom ett gediget underlag i form av föreskrifter, genomgångar, utbildningar och övningar om jour- och beredskapssystemet. Det var glasklart för henne vad som gällde, menade han.

Statsministern kände till att hon den aktuella kvällen skulle föra bakgrundssamtal med några journalister, men samtalen genomfördes inte på direktiv av honom och han kände inte heller till några närmare detaljer om dessa samtal. Det ingick inte i hennes vanliga arbetsuppgifter, och därav följde att statsministern blev informerad om att hon skulle föra sådana samtal.

Det är en mycket avgränsad del av krishanteringsförloppet som är kopplad till statsministerns statssekreterare. Till detta finns kopplat ett jourssystem som innebär att denna person även utanför normala arbetstider ska kunna nås av information om kriser. Den huvudsakliga uppgiften är att kontakta statsministern. Det är alltså, enligt statsministern, inte ett omfattande krishanteringsarbete som ligger på statssekreteraren. Det finns alltid en stor kunskap om var statsministern befinner sig och möjlighet att få tag på honom. Uppdraget att få tag på statsministern är inte avgränsat till statssekreteraren, utan det finns många personer som löpande följer och reagerar på inkommande information.

Beträffande de fyra övningar som regeringen genomfört angavs att det var särskilt i krishantering kunniga personer som ledde krisförloppet kring hur övningen skulle genomföras. Schenström var kontaktperson och var involverad av förberedelserna inför dessa övningar. Hon har deltagit i övningarna och agerat utifrån sin ansvarsposition.

Utskottets ställningstagande

Utskottets uppgift är att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I detta ärende har utskottet att ta ställning dels till hur ansvaret för krishanteringen var organiserat kvällen den 23 oktober 2007, dels till hur statsministern agerat för att krishanteringen skulle ha fungerat i händelse av en kris.

Utskottet kommer inledningsvis att uppehålla sig vid vad som i granskningen har framkommit om hur jour- och beredskapssystemet i Regeringskansliet var organiserat kvällen den 23 oktober 2007. Statsministern har det yttersta ansvaret för Regeringskansliets organisation inklusive dess jour- och beredskapsorganisation. I enlighet med den s.k. ansvarsprincipen har statsministern så långt möjligt även detta ansvar i en krissituation. I enlighet med denna princip skulle det vidare vid varje departement finnas förmåga att hantera allvarliga händelser inom det egna ansvarsområdet. Statsrådsberedningen klargör vid behov ansvarsförhållandena mellan berörda departement. Vidare fanns vid den nu aktuella tidpunkten en enhet för beredskap och analys, vars uppgift var att lämna information och larma berörda i Regeringskansliet i händelse av en allvarlig kris. Vid varje departement, inklusive Statsrådsberedningen, fanns en opolitisk tjänsteman näbar dygnet runt för att kunna ta emot ett sådant larm.

Även politiska tjänstemän ingick i Regeringskansliets jour- och beredskapssystem. I Statsrådsberedningen fanns sedan lång tid tillbaka ett system med en jourhavande statssekreterare som skulle vara näbar dygnet runt. Sedermera hade det även tillkommit jour- och beredskapsfunktioner i Regeringskansliet. Bildandet av enheten för beredskap och analys med kontaktpersoner till enheten i samtliga departement, inbegripet Statsrådsberedningen, innebar att larm och information i första hand skulle nås, bedömas och tas om hand av andra funktioner än av den jourhavande statssekreteraren i Statsrådsberedningen.

Statsministerns statssekreterare hade likväl en central roll genom att hon var den som skulle leda och fördela arbetet i Statsrådsberedningen i händelse av kris. Utskottet har inte granskat om statsministerns statssekreterare hade kunnat utföra sitt uppdrag den nu aktuella kvällen. Ansvaret för att statssekreteraren kände till vad som åvilade henne var statsministerns. Utskottet konstaterar att statsministern kände till sitt eget ansvar. Statsministern har uppgett att han har gjort vad han har kunnat för att försäkra sig om att berörda anställda inom Regeringskansliet – såväl statsministerns statssekreterare som andra anställda – hade fått kunskap om sitt ansvar och gällande rutiner vid en krissituation. Utskottet noterar i detta sammanhang att regeringen har genomfört ett flertal övningar sedan regeringen tillträdde hösten 2006. Statsministern hade ett ansvar för att krisorganisationen kvällen den 23 oktober 2007 i likhet med alla andra dagar var funktionsduglig. Det har i granskningen inte framkommit något som tyder på att statsministern därvidlag skulle ha åsidosatt sitt ansvar.

7.2 Avtal med rekryteringsföretag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 28 december 2007, *bilaga A7.2.1*, begärs att utskottet granskar vilken roll infrastrukturminister Åsa Torstensson, som ansvarig minister, och näringsminister Maud Olofsson, som departementschef, har haft i samband med upphandlingen av rekryteringsföretag för rekryteringen av en generaldirektör för Banverket. Anmälaren anför bl.a. att när Näringsdepartementet i höstas skulle rekrytera en generaldirektör för Banverket anlidades en extern konsult för detta. Det avtal som träffats mellan departementet och rekryteringsfirman bygger på den offert som har ingivits av ett rekryteringsföretag. I offerten anges som en fördel med att anlita företaget att det erbjuder en konfidentiell sökprocess. Vidare anges i offerten att företaget förutsätter att uppdragsgivaren också behandlar personuppgifterna konfidentiellt. Enligt anmälaren har näringsdepartementet uppenbarligen inte ställt krav på att offentlighetsprincipen ska gälla, utan snarare försökt kringgå offentlighetsprincipen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat en offert från ett rekryteringsföretag, daterad den 30 augusti 2007 och en bekräftelse underskriven av företrädare för rekryteringsföretaget och Näringsdepartementet daterad den 10 september 2007. Dessa två dokument har ingetts som bilaga till anmälingen. Vidare har till grund för granskningen legat Näringsdepartementets annons om den lediga tjänsten som generaldirektör för Banverket, *bilaga A7.2.2*, tre inom Näringsdepartementet upprättade promemorior, *bilagorna A7.2.3 - A7.2.5*, samt utfrågningar med näringsminister Maud Olofsson, statsrådet Mats Odell och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilagorna B5 – B6 och B8*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Annonsering

Tjänsten som generaldirektör till Banverket annonserades ut. I annonsen angavs bl.a. att Regeringskansliet i rekryteringen samarbetade med ett rekryteringsföretag. Vidare angavs att skriftlig intresseanmälan skulle skickas till Regeringskansliet samt att en ansökan blev en offentlig handling.

Offert m.m.

I offerten från rekryteringsföretaget angavs bl.a. att rekryteringen genomförs med hjälp av "executive search-metoden". Ett exempel på en fördel med att använda denna metod var att det är en konfidentiell sökprocess. Information om såväl uppdragsgivare som kandidater till befattningen behandlas med största möjliga diskretion. Endast tänkbara och intresserade personer får relevant information om befattningen och företaget. I offerten angavs att rekryteringsföretaget förutsatte att uppdragsgivaren också behandlade personuppgifterna konfidentiellt. Rekryteringsföretaget förbinder sig till strikt konfidentialitet beträffande förhållanden som kommer till deras kännedom i samband med uppdraget. Researcharbetet baseras på sökning på närmare angivet sätt. Kandidater från sökarbetet och kandidater från uppdragsgivarens annonsering formar en bruttolista, som kan omfatta ett stort antal namn. Telefonkontakter tas med de mest intressanta potentiella kandidaterna och de bästa kallas till djupintervjuer. Rekryteringsföretaget presenterar de 2-4 mest lämpliga kandidaterna för tjänsten eller så många uppdragsgivaren önskar träffa. Efter att överenskommelse om anställning har träffats ger rekryteringsföretaget besked till samtliga kandidater och administrerar ärendets avslutning. Alla handlingar på ej anställda personer ska återlämnas till rekryteringsföretaget.

Näringsdepartementet har, synbarligen den 10 september 2007, bekräftat uppdraget för rekryteringsföretaget att medverka vid rekryteringen av en ny generaldirektör till Banverket enligt arbetsbeskrivningen i offerten.

Gällande bestämmelser m.m.

I 1 § tryckfrihetsförordningen anges att till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

I 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen stadgas att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

I andra stycket anges att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 § tryckfrihetsförordningen är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Av Regeringsrättens avgörande RÅ 1996 ref. 25 framgår att intresseanmälningar i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende har ansetts som inkomna till kommunen och förvarade där även när handlingarna faktiskt har funnits hos ett enskilt företag som haft i uppdrag att medverka vid rekryteringen.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse den 31 januari 2008, som har sänts till Regeringskansliet, begärt svar på bl.a. följande frågor:

- Hur har offentlighetsprincipen beaktats när Regeringskansliet anlidade ett rekryteringsföretag för rekryteringen av en ny generaldirektör för Banverket?
- Vilken innebörd har det att Näringsdepartementet godkände det som anges i offerten om ”konfidentiell sökprocess” och om att företaget ”förutsätter att uppdragsgivaren också behandlar personuppgifterna konfidentiellt”?
- På vilket sätt har regeringen tillsett att de framställningar som inkommer till Regeringskansliet om att ta del av allmänna handlingar i rekryteringsärendet hanteras på ett korrekt sätt från offentlighetssynpunkt?

Som svar har en promemoria, bilaga A7.2.3., upprättad inom Näringsdepartementet, översänts till utskottet den 21 februari 2008.

I promemorian anförts att det inför rekryteringen av en chef till Banverket gjordes bedömningen att ett lämpligt tillvägagångssätt var att såväl annonsera ut tjänsten som i processen anlita en rekryteringskonsult. I samband med upphandlingen av en sådan konsult klargjordes tydligt för tilltänkta konsulter att offentlighetsprincipen var tillämplig på ärendet och hur intresseanmälningar skulle hanteras. Rekryteringskonsultens uppdrag var att med utgångspunkt från en fastställd kravprofil föreslå en eller flera lämpliga kandidater för den lediga tjänsten genom att välja bland personer som dels kommit med intresseanmälningar, dels valts ut vid konsultens egen research. Förfarandet har tidigare tillämpats vid chefsrekrytering till departementet. Det slutliga urvalet av kandidater görs inom departementet. Inkomna intresseanmälningar samt övriga allmänna handlingar i ärendet har diarieförts i departementets diarium.

I promemorian anförts vidare att i samband med ett researchuppdrag brukar konsulten välja ut ett antal presumtiva kandidater, som inte formellt har anmält sitt intresse för tjänsten. Uppgifter om sådana kandidater presenteras muntligen av konsulten för departementet. Det förekommer också möten hos konsulten med presumtiva kandidater, där departementet har möjlighet att informera om den utannonserade anställningen och kan-

didaten får träffa företrädare för departementet, för att därefter eventuellt anmäla sitt intresse. Om kandidaten väljer att anmäla sitt intresse, görs detta skriftligen i en anmälan som ges in till departementet och diarieförs där.

I promemorian anføres också att de framställningar som inkommit till departementet om att ta del av allmänna handlingar i ärendet har behandlats enligt sedvanliga rutiner för sådana framställningar. Därigenom har de behandlats på ett korrekt sätt ur offentlighetssynpunkt.

Utskottet har därefter genom en skrivelse den 5 mars 2008, som har sänts till Regeringskansliet, ställt följande två frågor:

- I promemorian anges i svaret på fråga 1 att i samband med upphandlingen av en konsult klargjordes tydligt för tilltänkta konsulter att offentlighetsprincipen var tillämplig på ärendet och hur intresseanmälningar skulle hanteras. Hur kan detta förenas med formuleringarna i den av Näringsdepartementet godkända offerten om en ”konfidentiell sökprocess” och om att företaget ”förutsätter att uppdragsgivaren också behandlar personuppgifterna konfidentiellt”?
- Vilket statsråd var ansvarigt för rekryteringen av en ny generaldirektör till Banverket?

Som svar har en promemoria, bilaga A7.2.4, upprättad inom Näringsdepartementet, översänts till utskottet den 27 mars 2008.

I promemorian anføres beträffande fråga 1 att formuleringen syftar på konsultens generella arbetsmetodik i rekryteringsärenden och återspeglar ett allmänt förhållningssätt. Formuleringen avser inte hur konsulten uppfattat Näringsdepartementets klargörande om offentlighetsprincipens tillämplighet i det aktuella ärendet, där det var tydligt bl.a. hur intresseanmälningar skulle hanteras och hur konsulten skulle agera om någon vände sig till denne med en begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

I promemorian uppges att ansvarigt statsråd för beredningen av ärendet om rekrytering av generaldirektör till Banverket var infrastrukturminister Åsa Torstensson.

Utskottet har därefter genom en skrivelse den 22 april 2008 till Regeringskansliet ställt följande fråga: Vilket statsråd var ansvarigt för upphandlingen av Horton International Sweden AB och för innehållet i avtalet med nämnda företag i ärendet om ny generaldirektör för Banverket?

Som svar har en promemoria, bilaga A7.2.5, upprättad inom Näringsdepartementet översänts till utskottet 2 maj 2008.

I promemorian anføres att den tjänsteman som är administrativ chef i Näringsdepartementet ingick avtalet på Regeringskansliets vägnar. Hon gjorde detta med stöd av de regler om ekonomiskadministrativ beslutsordning som departementschefen hade beslutat om och som i sin tur grundade sig på det bemyndigande att meddela föreskrifter om bl.a. upphandling som finns i 2 § arbetsordningen för Regeringskansliet. Att

upphandlingen var ett led i beredningen av ett regeringsärende och att statsrådet Åsa Torstensson ansvarade för beredningen av det ärendet hindrade inte att de nämnda ekonomiadministrativa riktlinjerna tillämpades.

Utfrågningar

Utfrågning med näringsminister Maud Olofsson

Utskottet har den 6 maj 2008 hållit en utfrågning med näringsminister Maud Olofsson, bilaga B5.

Maud Olofsson har i detta ärende uppgett bl.a. följande.

När det gäller upphandlingen var mitt ansvar som departementschef att se till att det i departementet fanns en formell reglering av vem som ansvarade för upphandlingar. Detta hade jag gjort genom att i departementets ekonomiadministrativa beslutsordning peka ut departementets administrativa chef som behörig att upphandla nu aktuella tjänster.

Det är självklart för regeringen att offentlighetsprincipen gäller. Det finns inget annat regelverk när regeringen ska anställa människor på olika uppdrag. Regeringen gjorde väldigt klart för bolaget att offentlighetsprincipen gäller. Därför har de som har frågat efter uppgifter hänvisats till Näringsdepartementet. Det som avses i avtalet med konfidentiellt handlar mer om bolagets sätt att hantera människor som ringer och frågar, eller det kartotek som bolaget har när det gäller personer som kan vara intresserade av den här typen av tjänster.

Regeringen vill att riksdagen, medborgare och andra ska kunna följa tillsättandet av olika tjänster. Regeringen vill att det ska vara en professionell sökprocess och att man ska kunna se vilka kravprofiler som finns.

Regeringen har tagit hjälp av konsultfirmor för att ytterligare förstärka kontrollen och professionaliteten när det gäller tillsättandet.

Sekretessfrågorna behöver ses över, därför att regeringen kan konstatera att det t.ex. är få kvinnor som söker de här tjänsterna. En del av förklaringen kan vara att man inte vill visa offentligt om man har sökt en tjänst eller inte.

Utfrågning med statsrådet Mats Odell

Utskottet har den 8 maj 2008 hållit en utfrågning med statsrådet Mats Odell, bilaga B6.

Mats Odell har i ärendet anført bl.a. följande.

En handling som kommer in till en rekryteringskonsult med anledning av att Regeringskansliet söker någon till exempelvis en chefsbefattning blir en allmän handling. Vill man ha ut handlingarna ska man vända sig till Näringsdepartementet om det är Näringsdepartementet som rekryterar. Är det Socialdepartementet som rekryterar ska man vända sig dit. Det finns ingen möjlighet att, genom att skicka in sina handlingar till en rekryteringskonsult med anledning av en annons som Regeringskansliet har producerat, få någon sorts sekretess med nuvarande lagstiftning.

Man måste göra skillnad när det handlar om handlingar som kommer in till en konsult med anledning av en annons. De här konsulterna anlitar man bl.a. för att de har väldigt stora kartotek. De har väldigt stor erfarenhet och har samlat in och gjort research bland personer som kan vara lämpliga för olika uppdrag. Att allt det materialet skulle bli offentligt bara för att Regeringskansliet anlitar dem vore helt orimligt.

Däremot är det så att om man använder sig av en person som finns i ett sådant kartotek och anser att den personen vore lämplig för den post som är utannonserad, och den personen accepterar att vara en kandidat, då blir det omedelbart en allmän handling som blir tillgänglig via att begära ut den från aktuellt departement.

Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet har den 9 maj 2008 hållit en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, bilaga B8.

Fredrik Reinfeldt har i detta ärende uppgett bl.a. följande.

Att rekryteringskonsulter anlitas som stöd i rekryteringsprocesser av det här slaget kan ibland vara en fördel. På så vis kan regeringen få en extern bedömning i rekryteringsprocessen, och kompetens kan tillföras arbetet i de fall och i de delar där den i dag inte finns inom Regeringskansliets ordinarie verksamhet.

Om konsulter av detta slag upphandlas ska upphandlingen givetvis ske i enlighet med gällande regelverk. Anlitandet av rekryteringskonsulter innebär inte att offentlighetsprincipen sätts ur spel, vilket är granskningsanmäslans huvudfråga. Offentlighetsprincipen gäller även när en rekryteringskonsult anlitas.

Utskottets ställningstagande

Offentlighetsprincipen är en grundläggande konstitutionell förutsättning för regeringens arbete. Regeringen ansvarar för att offentlighetsprincipen beaktas i regeringsarbetet.

Utskottet konstaterar att avtalet med rekryteringsföretaget inte kan innebära att offentlighetsprincipen inte skulle gälla. Oavsett skrivningarna i avtalet är allmänna handlingar i ärendet offentliga, om inte någon särskild lagbestämmelse om sekretess gäller för uppgifterna i en handling.

Utskottet utgår från att offentlighetsprincipen fullt ut beaktas i regeringsarbetet vid ingående av avtal med enskilda

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottet.

7.3 Utrikesminister Carl Bildts engagemang i olika organisationer

Ärendet

Anmälan

Utskottet granskade under föregående riksmöte bl.a. hur vissa uppdrag i organisationer och företag som utrikesminister Carl Bildt hade vid tillträdet som utrikesminister och därefter behöll förhöll sig till främst bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen om statsråds bisysslor (se bet. 2006/07:KU20 avsnitt 1.3). I en anmälan, *bilaga A7.3.1*, som kom in till konstitutionsutskottet den 27 juni 2007 begärs att utskottet åter granskar vilka uppdrag Carl Bildt innehar för att klargöra om något av dem står i strid med 6 kap. 9 § regeringsformen.

Granskningen bör enligt anmälan ske mot bakgrund av att de uppgifter som Carl Bildt lämnade under den tidigare granskningen, nämligen att han avvecklat alla sina tidigare uppdrag utom tre, motsagts av uppgifter som Sveriges Radios ekoredaktion fått vid kontakter med andra organisationer efter utskottets utfrågning. Anmälaren anser att flertalet av de kvarstående uppdragen gäller tankesmedjor där en svensk utrikesministers engagemang kan diskuteras.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har – utöver uppgifter från granskningen föregående riksmöte – legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet, *bilaga A7.3.2*, samt utskrifter från inslag i Ekot, Sveriges Radio. Vidare har utskottet hållit utfrågning med utrikesministern. En utskrift från utfrågningen finns intagen i betänkandet som *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Som anges i anmälan granskade utskottet under riksmötet 2006/07 hur bl.a. uppdrag i organisationer och företag som utrikesminister Carl Bildt hade vid tillträdet som utrikesminister och därefter behöll förhöll sig till främst regeringsformens bestämmelse om statsråds bisysslor.

Utskottet redogjorde i det tidigare ärendet ingående för denna och andra relevanta bestämmelsers innebörd, för förhistorien till de riktlinjer som nu finns och för utskottets tidigare granskning av frågor om statsråds aktieinnehav och ifrågasatta jävssituationer. En kortare redovisning lämnas också nedan.

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

I förarbetena till den refererade bestämmelsen i regeringsformen uttalade departementschefen (prop. 1973:90 s. 283 f.), sedan ett par remissinstanser efterlyst att ytterligare kompetensvillkor för statsråd skulle anges i regeringsformen, att han ansåg att sådana kunde undvaras. Det låg enligt departementschefen uppenbarligen i högsta grad i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de tillvinner sig förtroende i riksdagen och hos allmänheten. Av dessa skäl kunde man ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte fick utöva tjänst eller inneha uppdrag av visst slag m.m. Departementschefen ville emellertid inte bestrida att bestämmelser av denna art kunde ha ett värde. Bestämmelsernas syfte var i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, men den kunde också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte skulle splittra sina krafter. Det fick enligt departementschefen bedömas från fall till fall om det rubbade förtroendet för ett statsråd om han innehade ett visst uppdrag eller utövade en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det var olämpligt att ett statsråd hade uppdrag inom bolag, förening eller inrättning, vars verksamhet huvudsakligen har ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel lät sig enligt departementschefen emellertid inte göra. Å andra sidan kunde också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

I en promemoria från Statsrådsberedningen (PM 1997:2, reviderad den 29 maj 2001), som vänder sig till personalen i Regeringskansliet, erinras inledningsvis om förbudet mot insiderhandel enligt insiderstrafflagen (2000:1086) och om att detta förbud numera omfattar statsråd och anställda i Regeringskansliet. Vidare erinras om den anmälningsskyldighet som är föreskriven i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument som gäller för bl.a. statsråden och vissa anställda i Regeringskansliet.

På samma sätt som finansiella instrument, anges det i promemorian, redovisas i insynsförteckningen enligt överenskommelsen mellan statsråden utöver innehav av finansiella instrument följande förhållanden:

- näringsverksamhet i bolag eller i annan form,
- avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt utbetalning av lön, pension eller liknande förmåner samt fortsatta betalningar från en arbetsgivarers sida av pensionsavgifter eller liknande avgifter,
- avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande engagemang (annat än för det egna partiet och dess organisationer),
- tidigare anställningar och uppdrag (dock inte engagemang som upphört tidigare än fyra år före utnämningen till statsråd och bara engagemang hos sådana arbets- eller uppdragsgivare som rimligtvis kan tänkas förekomma som parter eller ha något väsentligt intresse i ett regeringsärende).

Promemorian angavs under den tidigare granskningen vara föremål för översyn. Enligt uppgift från Statsrådsberedningen den 10 januari 2008 är detta fortfarande fallet.

Den då nyttillträdda regeringen Reinfeldt fattade den 26 oktober 2006 ett beslut om förteckning över innehav av finansiella instrument hos regeringen och Regeringskansliet. Beslutet överensstämmer i sak med ett regeringsbeslut den 30 januari 1997, vilket ersattes genom det nya beslutet.

I beslutet erinras om bestämmelsen i 11 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument som ger regeringen möjlighet att besluta om skyldighet att föra förteckning. Enligt beslutet ska det i Regeringskansliet föras en förteckning enligt det nämnda lagrummet. Den ska bestå av en delförteckning som förs av rättschefen i Statsrådsberedningen och av en delförteckning för varje departement. Den delförteckning som förs av rättschefen i Statsrådsberedningen ska avse finansiella instrument som innehas av statsråden och av de arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer hos Statsrådsberedningen som statsministern bestämmer. Delförteckningen för ett departement ska avse finansiella instrument som innehas av de arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer hos departementet som departementschefen bestämmer. Förteckningen ska föras av den tjänsteman i Regeringskansliet som departementschefen utser.

Uppgifter om utrikesminister Carl Bildts uppdrag m.m.

Uppgifter aktuella i det tidigare granskningsärendet

Enligt utrikesminister Carl Bildts biografi på Regeringskansliets webbplats, uppdaterad den 24 januari 2007, hörde till hans tidigare uppdrag att vara

- rådgivare till ESA, Europeiska rymdorganisationen,
- rådgivare till ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

Under rubriken *Övrigt* angavs bl.a. följande.

- f.d. styrelseledamot, International Institute for Strategic Studies, London
- f.d. styrelseledamot, European Policy Center, Bryssel,
- f.d. styrelseledamot, Center for European Reform, London,
- f.d. styrelseledamot, RAND Corporation, Washington och Santa Monica,
- f.d. styrelseledamot, Aspen Institute, Rom,
- ledamot av Rådgivande Nämnden vid Centret för Studier om Terrorism och Politiskt Våld (CSTPV), St Andrews Universitet.

Under förra riksmötets granskning inhämtades tre promemorior i ärendet från Regeringskansliet. Utskottet höll också utfrågning med Carl Bildt den 17 april och den 30 maj 2007.

I en promemoria den 6 mars 2007 från Regeringskansliet angavs följande uppdrag, anställningar och övriga förhållanden som redovisade av Carl Bildt.

- styrelseordförande Kreab Group,
- styrelseordförande Teleoptimering AB,
- styrelsemedlem Vostok Nafta,
- styrelsemedlem Lundin Petroleum,
- styrelsemedlem HiQ,
- styrelsemedlem Öhmans,
- styrelsemedlem Legg Mason,
- ordförande Nordic Venture Network,
- styrelsemedlem RAND Corporation, Santa Monica CA,
- styrelsemedlem Centre for European Reform, London,
- styrelsemedlem International Institute for Strategic Studies, London,
- styrelsemedlem European Policy Institute, Bryssel,
- styrelsemedlem Aspen Institute Italia, Rom,
- styrelsemedlem New Eurasia Foundation, Moskva,
- medlem av Internationella rådet vid Council on Foreign Relations, New York/Washington,
- rådgivare East Capital.

Enligt promemorian redovisade Carl Bildt i samband med att han tillträdde som statsråd i enlighet med gällande regelverk samtliga uppdrag som omfattades av anmälningsskyldigheten och avvecklade uppdragen i samband med tillträdet (jfr även PM den 21 maj 2007 från Regeringskansliet).

Efter redovisningen i den nämnda promemorian ställde utskottet särskilda frågor skriftligen och muntligen med anledning av att Sveriges Radios ekoredaktion den 20 april 2007 publicerat en lista som innehöll uppgifter om ytterligare uppdrag utöver dem som redovisats i tidigare svar till utskottet och också uppgift om att Carl Bildt hade kvar flera av uppdragen. Dessa uppdrag gällde (*i bokstavsordning*)

- CEPOS (Center for politiske studier),
- Centre for European Reform,
- CSTPV (Centre for the Study of Terrorism and Political Violence at the University of St Andrews),
- Europe's World ¹⁰,
- Friends of Europe,
- Fundación Euroamérica,
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF),
- International Institute for Strategic Studies,
- The Globalist,
- Trilateral Commission,
- Turkish Policy Quarterly.

¹⁰ Beträffande Europe's World är statusanteckningen på listan: "Ingen uppgift (finns kvar enligt hemsida)".

Vid utfrågningen den 30 maj 2007 (se bet. 2006/07:KU20 bilaga B11) uppgav Carl Bildt att han lämnat samtliga uppdrag utom hedersmedlemskap i redaktionsråden för tre internationella tidskrifter, nämligen Europe's World, Russia in Global Affairs och Turkish Policy Quarterly. Vissa av de tidigare uppdragen lämnade han i samband med att han blev utrikesminister, andra av dem hade han lämnat för åtskilliga år sedan. Vissa av de uppdrag som hade nämnts av Ekot kände han inte igen. Det kunde bero på att hans engagemang låg långt tillbaka i tiden eller att organisationen bytt namn eller något liknande. Vidare förklarade han att hans namn i flera fall inte tagits bort från webbplatserna för de organisationer som han på något sätt tillhört, att det inte är hans sak att bestämma över dessa webbplatser och att han i många fall automatiskt "suspenderats" från att delta i en organisations verksamhet då han tillträdde sitt uppdrag som utrikesminister, eftersom organisationen vill värna sitt oberoende. Han hänvisade vidare utskottet till att kontakta ledningen för de olika organisationer där han påstås vara fortsatt verksam.

Under utfrågningen nämnde Carl Bildt vissa ytterligare uppdrag eller sammanhang som hans namn förekommit i utöver vad som nämnts på Ekots lista eller på listan hos Statsrådsberedningen. I fråga om aktiviteter efter tillträdet som utrikesminister uttalade han följande.

Jag har, för att vara tydlig när det gäller frågorna, inte haft några aktiviteter eller kontakter i dessa tidigare egenskaper sedan jag tillträdde som utrikesminister. Vad gäller ekonomiska ersättningar har jag enbart uppburit sådana från de företag som redovisats i tidigare sammanhang. Också detta gällde enbart under tiden innan jag blev utrikesminister. Några åtaganden gentemot några av dessa institutioner, tankesmedjor eller företag har jag inte haft. Möjligen med det undantaget att jag i något fall hade lovat att försöka hålla ett anförande och sedan blev jag utrikesminister. I de flesta fall fick jag stryka allt sådant, men i något fall har jag faktiskt försökt att hålla ett sådant anförande när det passade väl ihop med uppgiften som utrikesminister. I vissa fall passade det synnerligen väl ihop.

Carl Bildt underströk att hans redovisning av vilka uppdrag han haft stod i överensstämmelse med de riktlinjer som dragits upp i Statsrådsberedningens ovan nämnda promemoria.

Efter utfrågningen den 30 maj 2007 uppgavs i Ekot samma dag att Carl Bildts namn fortfarande stod kvar på alla organisationers webbplatser utom en. Ekot hänvisade vidare till att redaktionen inför publiceringen i april av hans kvarstående uppdrag utan svårighet nått företrädare för organisationerna och fått beskedet att han hade kvar sitt uppdrag i respektive organisation även sedan han blivit utrikesminister.

Enligt utskrift från Ekots webbplats (www.sr.se/ekot), daterad den 30 maj 2007, hade representanter för följande organisationer (*i bokstavsordning*) hävdad att Bildt var kvar "i april 2008".

- CEPOS (Center för politiske studier),

- CSTEPV (Centre for the Study of Terrorism and Political Violence at the University of St Andrews),
- Europe's World,
- Friends of Europe,
- Fundación Euroamérica,
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF),
- International Institute for Strategic Studies (IISS),
- The Globalist,
- Trilateral Commission,
- Turkish Policy Quarterly.

Beträffande samtliga de nämnda organisationerna fanns statusuppgiften ”kvar”. Listan innehöll även Centre for European Reform, dock med statusuppgiften ”borta”. Som skriftlig källa till uppgifterna angavs webbplatsadresser utom för Trilateral Commission, där e-post från organisationen angavs som källa.

Utskottet uttalade i sitt ställningstagande den 7 juni 2007 i denna del (bet. 2006/07:KU20 s. 68 f.) följande.

Det har vidare ifrågasatts om Carl Bildt genom att som utrikesminister ha kvar eller inte helt ha redovisat engagemang i vissa internationella organisationer och tidskrifter kommit i konflikt med bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen och Statsrådsberedningens riktlinjer för redovisning av förmögenhets- och andra förhållanden, som grundas på statsrådsöverenskommelser. Engagemang av det slag som det här rör sig om synes inte ha förutsetts vid dessa överenskommelser, och enligt utskottets uppfattning kan den typ av engagemang som Carl Bildt redogjort för inte medföra någon konflikt med de intressen som förbudet mot bisysslor i regeringsformen är avsett att upprätthålla.

I en reservation (ledamöter från s, v, mp) uttalades i denna del (a. bet. s. 248 f.) följande.

När det gäller uppgifterna om att Carl Bildt har kvar uppdrag i organisationer som han inte redovisat så står uppgift mot uppgift. Carl Bildt hävdar att han av sagt sig allt utom samarbete med tre internationella tidskrifter, medan ett antal organisationer säger sig inte ha tagit emot någon avsägelse. Hans namn fortsätter därför att förekomma på vissa av dessa organisationers hemsidor, som medlem i councils eller advisory boards.

Hur det egentligen förhåller sig med avsägelserna är inte klarlagt, och mot den bakgrunden så hade det varit bra om Carl Bildt hade kunnat dokumentera sina avsägelser. Det är också viktigt att de inaktuella uppgifterna på hemsidorna rättas eller dementeras, så att allmänheten inte ges intrycket att dessa organisationers ståndpunkter delas av Sveriges utrikesminister.

Uppgifter aktuella i nuvarande granskningsärende

Ekot återkom den 23 juni 2007 till frågan om Carl Bildts uppdrag. I ett inslag redogjordes för besked som Ekot fått från ledande företrädare för fem olika organisationer om att Carl Bildt inte av sagt sig sitt engagemang. De fem var

- CEPOS (medlem i rådgivande styrelse),
- CSTPV (medlem i rådgivande styrelse),
- Friends of Europe (*trustee*),
- Fundación Euroamérica (medlem av ”el Patronato”, en form av styrelse),
- The Globalist (medlem i rådgivande styrelse).

Ekot gav också en kort bakgrund i fråga om organisationerna.

CEPOS beskrevs som en dansk liberal tankesmedja med fokus på dansk inrikespolitik. CSTPV angavs studera terrorism och politiskt våld i olika former och även utföra forskning på uppdrag av olika organisationer. Friends of Europe beskrevs som en Brysselbaserad tankesmedja som vill föra in nya idéer i EU-debatten och förändra beslutsfattandet, Fundación Euroamérica som en organisation som vill stärka samarbetet mellan Europa och Sydamerika och The Globalist som en daglig webbtidning om globaliseringen.

Utskottet har också tagit del av uppgifter direkt på de angivna organisationernas webbplatser.

Från webbplatserna för DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) och Trilateral Commission har hämtats uppgifterna

– *beträffande DCAF* att det bildats av den schweiziska regeringen som en stiftelse med 48 medlemsstater och arbetar med regeringar och det civila samhället för att främja och stödja den demokratiska och civila kontrollen över säkerhetssektororganisationer,

– *beträffande Trilateral Commission* att den bildats 1973 av enskilda medborgare i Japan, EU-länder och Nordamerika för att främja närmare samarbete och att medlemmar i kommissionen är omkring 350 framstående ledare inom affärsverksamhet, medier, universitetsvärlden, statstjänst (utom sittande nationella regeringsmedlemmar), fackföreningar och andra frivilligorganisationer från de tre regionerna.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt

- en redogörelse för när och på vilket sätt utrikesminister Carl Bildt avlagt sig de uppdrag eller ledamotskap som redovisas som kvarstående i Ekots inslag den 23 juni 2007 (dvs. i CEPOS, CSTPV, Friends of Europe, Fundación Euroamérica och tidskriften The Globalist) samt om, och i så fall när och på vilket sätt, utrikesministern avlagt sig uppdrag i DCAF och Trilateral Commission,
- en närmare redogörelse för innebörden/karaktern av respektive uppdrag i den mån utrikesministern haft kvar uppdragen efter tillträdet som utrikesminister med synpunkter på uppdragens förenlighet med uppdraget som svensk utrikesminister.

Vidare begärdes genom skrivelsen kommentarer till hur de redogörelser som lämnades förhöll sig till de uppgifter som utrikesministern lämnade till utskottet vid utfrågningen den 30 maj 2007 samt de kommentarer i övrigt som anmälan och innehållet i en inom utskottskansliet upprättad promemoria gav anledning till.

Som svar har den 4 mars 2008 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A7.3.2).

I promemorian framhålls inledningsvis att utrikesministern i samband med regeringsbildningen hösten 2006 avsade sig de uppdrag som enligt hans bedömning kunde riskera att vara oförenliga med uppdraget som statsråd enligt 6 kap. 9 § regeringsformen och att avsägelseerna i de flesta fall skedde muntligen, i några fall skriftligen. Vad gäller de sammanslutningar som omfattas av utskottets förfrågan i årets ärende sägs utrikesministern inte ha något att tillägga. Han har i något fall muntligen informerat om att han inte kan utföra något uppdrag för dem så länge han är statsråd. I vissa fall har det inte bedömts nödvändigt, därför att det inte varit fråga om uppdrag av den art som avses i 6 kap. 9 § regeringsformen, och någon kontakt har då inte tagits.

Som sådana fall nämns CSTPV, The Globalist, CEPOS och Friends of Europe.

I promemorian påpekas att CSTPV är knutet till University of St Andrews, där Carl Bildt är hedersdoktor, att rådet aldrig sammanträtt med honom närvarande och att han betraktat medlemskapet som en följd av den ursprungliga hedersbevisningen.

The Globalist beskrivs som en ideellt baserad webbtidning som publicerar artiklar i samhällsfrågor med ett globalt perspektiv. Carl Bildt stödde webbplatsen med sitt namn när den startade för åtskilliga år sedan och medverkade senast 2003 med någon artikel. Att utgivaren därefter valt att behålla Carl Bildts namn i ett råd där denne aldrig varit närvarande är enligt promemorian knappast att betrakta som ett uppdrag.

CEPOS beskrivs som en dansk *think-tank* som grundades och drivs av medlemmar i det danska näringslivet, tänkare och kulturpersonligheter. Friends of Europe anges genomföra informella debattkvällar och Policy Maker's Dinner, dit kommissionärer och europaparlamentariker och medier bjuds in. Vad gäller båda uppges Carl Bildt alltså som medlem i sammanslutningens rådgivande råd, men han har vad han kan erinra sig aldrig deltagit i något möte med dessa råd och har betraktat medlemskapet som hedersbevisningar.

Rena medlemskap, som i Trilateral Commission, har utrikesministern inte av sagt sig, eftersom, framhålls det i promemorian, medlemskap i en sammanslutning inte kan anses vara detsamma som att inneha ett uppdrag.

Vad gäller DCAF är utrikesministern suspenderad så länge som han är regeringsmedlem. Fundación Euroamérica har informerats om att utrikesministern inte kan delta i dess arbete.

Avslutningsvis betonas i promemorian skillnaden mellan å ena sidan uppdrag i den mening som avses i regeringsformen och å andra sidan medlemskap och hedersbevisningar. De uppdrag och medlemskap som utskottets frågor berör är enligt promemorian inte av sådan art att de aktualiserar en tillämpning av 6 kap. 9 § regeringsformen, och utrikesministern har i alla händelser inte utfört något uppdrag för eller uppburit någon form av ersättning från någon av ”dessa organisationer” sedan han tillträdde som utrikesminister.

Utfrågning med utrikesminister Carl Bildt

Utskottet har den 8 maj 2008 hållit utfrågning med utrikesminister Carl Bildt (bilaga B7).

Utrikesministern förklarade vid utfrågningen att han uppfattat att ett enligt utskott vid förra årets granskning funnit att inget av hans uppdrag skulle ha varit oförenligt med hans uppdrag som statsråd. Vidare förklarade han att han under den tidigare granskningen uppgivit att han lämnat alla uppdragen, utom de tre som han angav särskilt, och att förhållandet är detsamma i dag.

Utskottets ställningstagande

Som framgår ovan granskade utskottet under föregående riksmöte utrikesminister Carl Bildts engagemang i olika organisationer och den redovisning han gjort till Statsrådsberedningen för sina uppdrag, utan att nå en enig bedömning. Någon anledning att nu ta upp engagemangen till ny bedömning anser utskottet inte föreligga.

Utskottet konstaterar att Carl Bildt under förra årets utfrågning klart deklarerade att han endast hade kvar tre uppdrag, som alla avsåg internationella tidskrifters redaktionsråd. Huruvida han vid den tidpunkten lämnat samtliga övriga uppdrag kan inte anses ha varit helt klarlagt. Utrikesministern har emellertid nu åter förklarat att han lämnat samtliga övriga uppdrag, och granskningen föranleder därmed inte något ytterligare uttalande.

7.4 Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths agerande vid lanseringen av SF:s ”Smultronstället”

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 26 september 2007, *bilaga A7.4.1*, begärs att utskottet granskar kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths agerande i samband med lanseringen av SF:s filmkoncept ”Smultronstället”.

Anmälaren nämner vad som föreskrivs i 6 kap. 9 § regeringsformen om att statsråd inte får inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för statsrådet och begär att utskottet granskar kulturministerns agerande och ger vägledning om lämpligheten i agerandet.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A7.4.2*).

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 21 september 2007 lanserade SF Bio "Smultronstället", ett koncept för marknadsföring och visning av kvalitetsfilm. "Smultronstället" är ett namn som redan tidigare använts av SF Bio. På 1960-talet fanns biografer med inriktning på smalare film som använde namnet. Liksom tidigare vill SF Bio nu associera namnet till en plats där man kan hitta sina "smultron" och kanske samla sina filmupplevelser. Publiken har enligt SF Bio ibland haft svårt att hitta till kvalitetsfilm. Syftet med "Smultronstället" är att lyfta fram ett antal filmer under denna rubrik i annonser och andra medier.

Under helgen den 22 och 23 september 2007 kunde enligt anmälaren biobesökare på SF:s biografer runtom i landet se en inspelning med kulturministern där hon, enligt anmälaren, säger följande:

Kära filmvänner! Det gläder mig att SF Bio nu gör denna satsning, Smultronstället – ett passande namn, väcker positiva associationer både till filmen och till det som vi tycker är viktigt att hitta – ett alldeles eget Smultronställe.

SF Bio har ju en väldigt stark ställning på marknaden och det betyder också att man har ett alldeles extra stort ansvar, inte minst för att värna det som vi kallar för den smala filmen eller kvalitetsfilmen, som kanske inte alltid når igenom i det brus när marknadsföringsbudgetarna får styra såsom de gör.

Så jag hoppas nu att väldigt många kommer att hitta till just det här Smultronstället, hitta den film som väcker nya tankar, känslor, associationer, och jag hoppas att ni får en riktigt trevlig filmupplevelse!

Inspelningen sändes, enligt anmälaren, mellan reklamfilmerna och den ordinarie spelfilmen.

I Sveriges Radio den 25 september 2007 förklarade kulturministern i en debatt med anmälaren, Margareta Israelsson (s)ledamot, att inspelningen var avsedd att ersätta ett invigningstal och att hon själv kanske inte riktigt hade räknat med att inspelningen skulle visas på olika håll i landet utan endast i samband med själva invigningen.

Gällande ordning

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

I förarbetena till bestämmelsen anføres att syftet i första hand är att värna om statsrådstjänstens integritet, men den kan också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte ska splittra sina krafter (prop. 1973:90 s. 284). Enligt departementschefen får det från fall till fall bedömas om det rubbar förtroendet för ett statsråd att han eller hon innehar ett visst uppdrag eller utövar en viss verksamhet. Departementschefen anförde att det i allmänhet torde gälla att det är olämpligt att ett statsråd har uppdrag inom bolag, förening eller inrättning vars verksamhet har huvudsakligen ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel låter sig enligt departementschefen emellertid inte göra. Han påpekade att å andra sidan kan också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

I grundlagskommentaren av Holmberg m.fl. framhålls att förbudet för statsråd att utöva tjänst eller inneha uppdrag eller utöva verksamhet även har till uppgift att undvika jävssituationer och andra intressekonflikter (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 286 f.).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen under 1970- och 1980-talen behandlat frågor om jäv och intressekonflikter för statsråd. Några fall som kan tjäna till allmän jämförelse med det nu aktuella ärendet refereras i det följande.

Konstitutionsutskottet behandlade bl.a. under 1992/93 års riksmöte frågan om jäv för statsråd. Utgångspunkten var då vissa statsråds innehav av värdepapper (bet. 1992/93:KU30 s. 42 f.). Utskottet ansåg det viktigt att man skiljer mellan sådana förhållanden som är ägnade att rubba förtroendet för ett statsråd och förhållanden som konstituerar jäv för statsrådet i ett visst ärende. Även om en jävssituation inte förelåg kunde således ett deltagande i ett visst beslut medföra att allmänhetens förtroende för ett visst statsråd rubbas. Å andra sidan kunde det vara till nackdel om ett statsråd på grund av onödigt strikta regler inte kan delta i regeringsarbetet i full utsträckning. Utskottet ansåg det därför vara lämpligt att regler utformades för hanteringen av jävsfrågor i regeringsärenden som riktar sig direkt till regeringen.

Utskottet granskade våren 1998 en fråga om statsministerns lån av ett hus i Spanien (bet. 1997/98:KU25 s. 153 f.). Av utredningen framgick att Göran Persson under ett antal dagar i juli 1997 kostnadsfritt fått låna en villa i närheten av Malaga. Ägaren till villan var en spansk medborgare med affärsmässig koppling till SKF:s och Atlas Copcos spanska dotterbolag. Såsom Etikommittén uttalat, vilket också hade stöd i förarbetena till lagstiftningen om mutbrott, gällde det för regeringen att iaktta betydande

säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som var tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Det gällde även i fråga om förmåner från utländska privata givare vare sig de är fysiska eller juridiska personer. Skälet för denna restriktivitet var att allmänhetens förtroende för regeringen annars kunde rubbas. Det kunde emellertid enligt utskottets mening inte hävdas att förmånen i fråga haft samband med Göran Perssons tjänsteutövning. Någon kritik från konstitutionella utgångspunkter kunde därför inte riktas mot statsminister Göran Persson i ärendet (res. fp).

Statsrådet Britta Lejon lät 2001 via ett pressmeddelande offentliggöra att hon sålt sina aktier i Ericsson. I en tidningsartikel förklarade hon att hon inte kunde kvarstå som aktieägare efter Ericssons uppträdande mot personer som varslats om uppsägning. Hon förklarade också att hon inte uppmanade andra att sälja sina aktier. I granskningsbetänkande 2001/02: KU20 uttalade utskottet i detta fall bl.a. att statsråd borde inta en restriktiv hållning när det gäller offentliggörande av egna aktiedispositioner i syfte att uttrycka gillande eller ogillande (a. bet. s. 265, res. m).

Våren 2006 granskade utskottet huruvida statsministern genom att acceptera ett hedersdokorat vid Örebro universitet har brutit mot bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen om att statsråd inte får inneha ett uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. I granskningen fanns också uppgiften om att högskolan i Örebro utsågs till universitet år 1999. I en promemoria från Regeringskansliet framhölls att den utmärkelse frågan gäller är en ren hederstitel och inte någon sådan bisyssla som åsyftas med den grundlagsbestämmelse som anmälaren åberopade. I övrigt hänvisades till åklagarens beslut att inte inleda förundersökning. Det har aldrig funnits hinder mot att ta emot en utnämning av statsminister eller statsråd till hedersdoktor. Granskningen föranledde inget uttalande från utskottet (bet. 2005/06:KU20 s. 215, res. fp).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet den 19 februari 2008 begärt svar på vissa frågor om kulturministerns agerande i samband med lanseringen av SF Bios "Smultronstället".

Som svar har den 11 mars 2008 översänts en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (bilaga A7.4.2).

I svaret från Kulturdepartementet anføres att det efter Astoria Cinemas konkurs i juli 2007 hade förts en debatt om kvalitetsfilmens ställning, som i hög grad utgick från SF Bios stärkta ställning på biografmarknaden och hur den skulle påverka filmutbudet. SF Bio hade å sin sida sagt att man ämnade ta sitt ansvar för kvalitetsfilm med satsningen "Smultronstället". Ur ett kulturpolitiskt perspektiv är sådana satsningar välkomna och bör kunna uppmuntras, framhålls det i svarspromemorian.

Kulturministern fick enligt svaret en förfrågan om att inviga satsningen på SF:s biograf i Råsunda där en film av Roy Andersson skulle ha svensk premiär. När kulturministern på grund av andra åtaganden inte kunde medverka på plats föreslog SF Bio att kulturministerns tal skulle filmas för att visas vid invigningen. Förslaget godtogs, men det var inte ministerns avsikt att filmen med talet skulle visas vid något annat tillfälle än vid själva invigningen den 21 september 2007. I svaret framhålls att frågan om filmen skulle kunna visas på andra biografer vid fler tillfällen över huvud taget aldrig togs upp av SF Bio. I svaret anförts att när Kulturdepartementet via medier blev varse att filmen hade visats på flera andra SF-biografer i landet under helgen den 22 och 23 september 2007 ringde kulturministerns pressekreterare till SF Bio och bad dem upphöra med visningarna, vilket också skedde.

I svaret anförts att syftet med invigningstalet var att lyfta fram ett initiativ för ökad mångfald och mer kvalitetsfilm i filmutbudet på bio. Invigningstal av detta slag är, enligt svarspromemorian, en naturlig del av uppdraget som kulturminister, och det kan inte anses utgöra ett otillbörligt gynnande av SF Bio. I svaret hänvisas även till att det även tidigare förekommit att statsråd har uppmärksammat olika initiativ och framhållit dem som positiva exempel.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

7.5 Näringsminister Maud Olofssons hantering av utredare av trygghetssystem för företagare

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 28 november 2007, *bilaga A7.5.1*, begärs att utskottet granskar näringsminister Maud Olofssons hantering av en fråga om att utse en utredare av trygghetssystem för företagare. Anmälaren anför att det i samband med att näringsministern vid en presskonferens presenterade en ny utredare gavs en felaktig beskrivning av den förre utredarens bakgrund. Anmälaren menar att den förre utredaren framställdes som en person utan kunskaper om eget företagande och som valarbetare åt den fackliga organisationen Seko i valet 2006. Eftersom mannen inte arbetat för Seko och drivit egna företag i åtta år var uppgifterna, enligt anmälaren, gravt vilseledande. Anmälaren vill mot bakgrund av detta att konstitutionsutskottet granskar näringsministerns agerande dels vad avser beredningen av regeringsärendet kring att byta

utredare, dels vad avser det faktum att hon låtit de felaktiga uppgifterna ligga kvar på regeringens hemsida i form av en inspelning av presskonferensen trots att hon varit medveten om felaktigheterna.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A7.5.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 30 mars 2006 beslutade den dåvarande socialdemokratiska regeringen att en särskild utredare, biträdd av en referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna, skulle tillsättas med uppdrag att se över företagarnas försäkringsvillkor i trygghetssystemen och lämna förslag till hur regelverket kan göras tydligare och bättre. Uppdraget skulle redovisas den 31 mars 2007 (dir. 2006:37). Genom ett regeringskanslibeslut den 20 juni 2006 förordnades Lars-Olof Pettersson som särskild utredare. Förordnandet gällde fr.o.m. den 14 augusti 2006 och tills vidare, dock längst till dess att arbetsuppgifterna i utredningen var slutförda. I ett pressmeddelande från Näringsdepartementet, daterat den 20 juni 2006, då den dåvarande näringsministern Thomas Östros presenterade Pettersson som särskild utredare för uppdraget gavs även en redogörelse för Petterssons tidigare erfarenheter. Enligt pressmeddelandet hade Pettersson deltagit i ett flertal statliga utredningar. Bland annat var han projektledare för utredningen Kontrakt för arbete. Under 1990-talet var han utredningschef på Svenska Byggnadsarbetareförbundet. Vidare angavs att han också hade erfarenhet av arbete i Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet samt att han sedan år 2000 haft egen konsultverksamhet med bl.a. utvärderingar, utredningar, opinionsbildning och omvärldsbevakning.

Den 14 december 2006 beslutade den nytilträdde borgerliga regeringen, genom tilläggsdirektiv, att komplettera utredningens uppgifter (dir. 2006:129). Genom ett regeringskanslibeslut den 21 december 2006 entledigades Lars-Olof Pettersson, med verkan fr.o.m. den 1 januari 2007, från uppdraget som särskild utredare.

Den 22 november 2007 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv. Vid en presskonferens samma dag sade näringsminister Maud Olofsson bl.a. följande:

I mars 2006 så fattade den tidigare regeringen beslut om att utreda företagarnas sociala trygghet. Det kom på ett initiativ från allianspartierna och miljöpartiet. Då tillsatte socialdemokraterna en utredning med, vad man kan säga, minsta möjliga ambitionsnivå. Och sen tillsatte man ju också en utredare med facklig bakgrund. Framförallt hade det väl syftet att inte i praktiken lyfta fram företagarnas perspektiv utan snarare de fackliga perspektiven. Lars-Olof Pettersson var ju valledare för SEKO under valet 2006 och har ju en tydlig facklig bakgrund.

[...]

Och när vi då tillträdde så insåg vi att kombinationen med en utredare som inte kan företagens villkor och som företagen, ska man säga, reagerat kraftigt på därför att många av företagen undrade ju vad utredaren hade för erfarenhet från företagande. Men också direktiven, där man bara skulle justera befintliga system, gjorde då att vi avsatte utredaren och påbörjade en process där vi skulle ha nya direktiv och en ny utredare.

[...]

Det är en grannliga uppgift att få fram en utredare som både har företagarperspektivet men som också har erfarenhet av både utredningsarbete och försäkringssystemen.

En inspelning av presskonferensen den 22 november 2007 gjordes tillgänglig på regeringens webbplats samma dag som presskonferensen hölls. Enligt anmälaren kom det senare under samma dag ett muntligt besked från Maud Olofssons pressekreterare att uppgiften om att Lars-Olof Pettersson varit valledare för Seko var felaktig och berodde på ett missförstånd. Ett liknande påpekande tillfogades så småningom även webbplats den 6 december 2007 då följande skrivning lades till:

Den Lars-Olof Pettersson som omnämns under presskonferensen är inte den person som hade utredningsuppdraget. En ursäkt har framförts för denna beklagliga förväxling.¹¹

Den 28 november 2007 inkom anmälaren med en begäran om granskning till konstitutionsutskottet. Anmälaren begärde att konstitutionsutskottet granskar dels beredningen av regeringsärendet att byta utredare, dels att näringsministern låtit felaktiga uppgifter om enskilda ligga kvar på regeringens webbplats trots att hon varit medveten om felaktigheterna.

Interpellationsdebatt

Med anledning av det som skett begärdes en interpellationsdebatt med näringsministern. I interpellationsdebatten, som hölls den 18 december 2007, svarade näringsministern på frågan hur statsrådet agerar i en situation då utredare har åsikter som inte stämmer överens med regeringens. Bland annat anfördes följande (prot. 2007/08:46 3 § anf. 11):

När jag tillträdde ville jag ha en bra utredning. Jag ville ha tilläggsdirektiv, och jag ville ha en ny utredare med rätt kompetens. Jag vet mycket väl vem det var som jag bytte ut, och jag vet mycket väl vem det var som jag tillsatte. Det är därför som det är viktigt att se att vi nu äntligen kan få ett förslag till den här riksdagen som ger hjälp till de små företagen vid sjukdom, vid arbetslöshet, vid föräldraledighet och annat.

¹¹ Det kan vara värt att notera att den person som inte hade utredningsuppdraget som i denna skrivning åsyftas heter Lars-Olov Pettersson och inte Lars-Olof Pettersson såsom skrivningen på webbplatsen anger.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar översändes den 21 februari 2008 en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A7.5.2*).

I promemorian anförts att det i Näringsdepartementet efter valet 2006 gjordes en genomgång av samtliga departementets utredningar inom ramen för kommittéväsendet. Syftet med genomgången var att bedöma om uppdragen låg i linje med den nya alliansregeringens intentioner och prioriteringar i näringspolitiska frågor. Genomgången avsåg såväl uppdragens innehåll i sak som bemanningen av utredningarna. Vid genomgången konstaterades det att utredningen Trygghetssystem för företagare (N 2006:11) avsåg ett viktigt område, nämligen hur försäkringssystemen skulle kunna moderniseras i syfte att främja ett ökat ny- och småföretagande. Allianspartierna hade i oppositionsrollen klargjort att man ville ha mer ändamålsenliga regler för företagare. De ursprungliga direktiven innebar endast justeringar av befintliga regler.

När det gäller bemanningen av utredningen, anfördes det i promemorian, informerades departementsledningen samtidigt om den förordnade Lars-Olof Petterssons bakgrund, dvs. att han bl.a. varit politisk sakkunnig och planeringschef i Regeringskansliet, arbetat i Statsrådsberedningen och i Näringsdepartementet, varit utredningschef i Byggnads och att han sedan år 2000 driver egen konsultverksamhet. Näringsministerns samlade bedömning blev att utredningsarbetet borde bedrivas mer offensivt utifrån ett företagare- och entreprenörskapsperspektiv och att utredningen därför borde ledas av en person med stort förtroende i företagsvärlden byggt på gedigna kunskaper om företagens erfarenheter av trygghetssystemen. Slutsatsen blev att en ny utredare skulle utses. Lars-Olof Pettersson informerades av statssekreteraren Jöran Hägglund vid ett sammanträffande den 30 oktober 2006 om näringsministerns ställningstagande och grunderna för detta. Lars-Olof Pettersson entledigades från uppdraget genom ett regeringskanslibeslut den 21 december 2006.

Såvitt avser presskonferensen som hölls den 22 november 2007 anfördes i promemorian att syftet med denna var dels att närmare kommentera utredningens förändrade inriktning, dels att presentera den person som utsetts att fullgöra det nya uppdraget. Att den tidigare utredaren Lars-Olof Pettersson entledigats och grunderna för det beslutet hade vid tidpunkten för presskonferensen varit känt sedan december 2006. Avsikten var därför inte att närmare kommentera detta på nytt. I ljuset av detta, anfördes vidare, kom underlaget om den tidigare utredaren av misstag att avse uppgifter om fel person, nämligen en person med samma namn (Lars-Olov Pettersson) som den tidigare utredaren. I likhet med utredaren hade även den personen utredningserfarenhet och facklig bakgrund. För detta misstag framförde departementsledningen i Näringsdepartementet senare samma dag offentligt ett beklagande och sina ursäkter.

I promemorian kommenteras vidare den inspelning av presskonferensen som gjorts tillgänglig på regeringens webbplats samt den skriftliga rättelsen som senare tillfogades i anslutning till inspelningen. Bland annat anføres att det i omedelbar anslutning till att det stod klart att felaktiga uppgifter lämnats på den inspelade presskonferensen övervägdes olika åtgärder inom Näringsdepartementet i syfte att begränsa fortsatt spridning av felaktigheterna. Beredningen tog sin utgångspunkt i att inspelningar från presskonferenser är allmänna handlingar och således arkiveras som andra handlingar i Regeringskansliet. Det var därför olämpligt att ta bort inspelningen från webbplatsen. Regeringskansliet skulle ha varit skyldigt att lämna ut handlingen till den som begärde det. Eftersom det naturliga sättet att få tillgång till inspelningen är att söka via länken på regeringens webbplats, gjordes bedömningen att det mest effektiva sättet att rätta felet var att låta länken till inspelningen finnas kvar på webbplatsen och samtidigt förse denna med samma dementi som tidigare framförts muntligen av näringsministern. På grundval av denna bedömning kompletterades webbplatsen den 6 december 2007 med den citerade skrivningen.

Avslutningsvis anføres i promemorian att beslutet att entlediga Lars-Olof Pettersson fattades på ett relevant och riktigt beredningsunderlag. Att information om den tidigare utredaren vid en senare presskonferens blev felaktig, anføres vidare, är ytterst olyckligt och kan bara återigen beklagas.

Gällande rätt

Utnämningmakten

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen ska vid tillsättning av en statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen omfattar dock inte förordnande att inneha uppdrag (Holmberg m.fl. 2006, s. 503).

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs däremot 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 iakttaga saklighet och opartiskhet. Enligt grundlagskommentarerna av Holmberg m.fl. inbegriper ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen” även regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet (Holmberg m.fl. 2006, s. 75).

Utskottet har tidigare redogjort för betydelsen av saklighetskravet i regeringsformen (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Bland annat refererades till en studie av Thomas Bull, docent vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet (2005, s. 71 f.). Bull går igenom ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och Justitiekanslern – där kraven på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. Bull nämner tre typer av fall. En typ av fall gäller förekomst av faktafel. Att basera beslut på helt felaktigt material eller bortse från redovisade fakta i ett ärende är enligt Bull sanno-

likt det mest uppenbara exemplet på bristande saklighet. Saklighetskravet kan härvidlag medföra att myndigheten måste se till att den har ett korrekt beslutsunderlag. Det har således ansetts ankomma på myndigheten att själv göra vissa efterforskningar och kompletteringar av faktaunderlagen för att dess beslut ska kunna anses vila på saklig grund.

En annan typ av fall gäller bristande rutiner vid ärendehantering. Enligt Bull kan interna förhållanden vid en myndighet ge upphov till trovärdighetsproblem som i sin tur påverkar hur sakligt och opartiskt myndighetens agerande uppfattas. De redovisade fallen visar att inte bara externt agerande har betydelse för en myndighets möjlighet att uppfylla kravet på objektivitet, utan även det sätt på vilket man internt organiserar vissa typer av ärenden har betydelse när ärendena är av den typ som i sig påverkar allmänhetens förtroende för myndigheterna.

En tredje typ av fall gäller uppträdanden och uttalanden. Enligt Bull har grundlagens krav på saklighet i dessa fall medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter uppför sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna kring dessa utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna. Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § regeringsformen med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten. Härtill kan nämnas Justitiekanslerns beslut 1994-09-26 (dnr 1590-94-20). En polismyndighet hade i den brottsbekämpande verksamheten lämnat vilseledande information till massmedier. I beslutet uttalade Justitiekanslern med hänvisning till saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen att det som en generell regel för all polisverksamhet liksom för all annan myndighetsverksamhet givetvis bör gälla att uppgifter som myndigheter lämnar för publicering i medierna eller till allmänheten ska vara korrekta.

Kommittéväsendet

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Den är ansvarig inför riksdagen. För den offentliga förvaltningen finns enligt 1 kap. 8 § statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Av 11 kap. 6 § följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen. Kommittéväsendet är inte ytterligare reglerat i regeringsformen. Skälet till det är att kommittéväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur den ska gå till anses vara en angelägenhet för regeringen. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90) anförde således departementschefen att det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas (s. 288). Med detta får det anses ligga på regeringen att avgöra sådana frågor som om utredning ska ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående utredningsman och att ange riktlinjer efter vilka arbetet ska bedrivas.

I Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som ges ut av Statsrådsberedningen, beskrivs en kommitté som en myndighet som har bildats tillfälligt för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande. Kommittéerna lyder under regeringen, och det är regeringen som ger dem deras uppdrag. De arbetar och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn. När uppdraget är fullgjort avvecklas kommittén. Myndighetsformen ger förhållandevis stor självständighet åt kommittén och dess arbete inom de ramar som regeringen fastställer. Enligt Kommittéhandboken är det emellertid angeläget att kommittén och Regeringskansliet håller så god kontakt med varandra att man säkerställer att utredningsarbetet bedrivs i enlighet med regeringens intentioner (s. 11).

Kommittéer och deras arbete regleras i kommittéförordningen (1998:1474). Förordningen gäller enligt 1 § kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget. Ordförande och andra ledamöter utses och entledigas enligt 24 § av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, ett statsråd. Detsamma gäller beslut om biträde åt kommittéer.

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare framhållit att det statliga kommittéväsendet sedan länge ansetts utgöra ett inslag av grundläggande värde i svensk förvaltnings-tradition i beredningen av de förslag till lagstiftningsåtgärder och ärenden av annat slag som regeringen lägger fram för riksdagen (2004/05:KU20, s. 134 f.). Vidare har anförts att det får anses ankomma på regeringen att avgöra hur de utredningar bör bedrivas som anses behövliga som underlag för regeringens förslag. Vad gäller utseende av ordförande och ledamöter framhöll utskottet att detta är en metod för regeringen att påverka hur och med vilken inriktning kommittéer bedriver sitt arbete. Även om det inte är fråga om statliga tjänster, utan om statliga uppdrag, menade utskottet, bör 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.

I fråga om kommittéers ställning gentemot regeringen granskade utskottet våren 2002 med anledning av en anmälan regeringens beslut att befria en viss kommitté från delar av sitt uppdrag (bet. 2001/02:KU20 s. 197 f.). I anmälan anfördes att det ansvariga statsrådet ett par dagar före beslutet hade informerats av ordföranden om att majoritetsförhållandena i kommittén hade förändrats. Enligt anmälan skulle regeringens handläggning granskas särskilt i förhållande till det svenska utredningsinstitutets roll och uppgift och kommittéernas ställning som självständiga myndigheter. Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att regeringen som bakgrund till beslutet redovisat bedömningen av kommitténs ordförande att kommittén i

den aktuella delen inte klarade av att lämna ett betänkande som svarade mot de av regeringen givna direktiven. I sitt ställningstagande anförde utskottet att granskningen av ärendet inte föranledde något uttalande från utskottet.

Utskottets ställningstagande

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Denna uppgift utövar regeringen under ansvar inför riksdagen. Det ansvar som på detta sätt i konstitutionell mening vilar på statsråden hindrar givetvis inte att också andra befattningshavare bär ett ansvar för det sätt på vilket de fullgör sina åligganden i det allmännas tjänst. Konstitutionsutskottets granskning är emellertid begränsad till att gälla statsråden. Inför riksdagen bär statsråden i sista hand alltid det ansvar som följer av regeringsformens bestämmelser.

Utskottet kan konstatera att näringsministern vid presskonferensen den 22 november 2007 presenterade felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren. Såsom ansvarigt statsråd ansvarar näringsministern för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som hon förmedlar är korrekta. Mot denna bakgrund kan utskottet notera att departementsledningen senare samma dag offentligt framförde ett beklagande och sina ursäakter. Det är dock inte tillfredsställande att en skriftlig rättelse tillfogades regeringens webbplats först två veckor efter presskonferensen.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

7.6 F.d. statsråden Thomas Östros och Hans Karlssons agerande i samband med den s.k. Vaxholmstvisten

Ärendet

Anmälan m.m.

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 18 januari 2008, *bilaga A7.6.1*, begärs att utskottet granskar och undersöker

dels om dåvarande statsråden Thomas Östros och Hans Karlsson använt sin offentliga makt över allmän egendom (ägandet av statliga företag) för otillbörliga och rent politiskt motiverade hot om repressalier som de facto kunde ha resulterat i övergrepp i rättssak, och om statsrådets agerande kan anses falla under brottsbalkens definition av övergrepp i rättssak,

dels om statsrådets uppträdande som reaktion på uttalanden av Svenskt Näringsliv i grundlagsskyddade medier kan anses ha överskridit regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen genom att avskräcka företrädare för Svenskt Näringsliv att ge uttryck för åsikter,

dels om de ”hot som statsråden riktat mot svenskt näringsliv” grundats i regeringsbeslut enligt 7 kap. 3 § regeringsformen efter beredning enligt 7 kap. 2 § regeringsformen,

dels vilka konsekvensanalyser för de aktuella bolagen och deras marknader som låg till grund för statsrådets agerande,

dels om de båda statsrådets fackliga bakgrund kunnat medföra risk för jäv i besluten om agerandet,

dels i vilken omfattning de statliga bolagen, som är medlemmar i Svenskt Näringsliv, kan ha uppfattat de aktuella uttalandena av statsråden som otillbörlig styrning av bolagen samt om det i ärendet har förekommit direkta kontakter mellan bolagen och statsråden eller statsrådets medarbetare som kan ha varit ägnade att uppfattas som utövande av den offentliga makten mot bolagen.

Enligt anmälan ska Jan-Peter Duker, som verkställande direktör vid Svenskt Näringsliv, i början av juni 2005 vid två tillfällen ha kallats upp till Näringsdepartementet och hotats med politiska åtgärder mot organisationen om den inte avbröt sitt stöd till det lettiska företaget Laval un Partneri Ltd i en pågående domstolsprocess mellan företaget och den svenska byggnadsarbetarfackföreningen m.fl. Hotet skulle ha bestått i att staten, som ägare till de statliga bolagen, skulle tvinga dessa att lämna Svenskt Näringsliv, och hoten skulle ha framförts av de båda statsrådets statssekreterare.

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 februari 2008 att utreda ärendet i granskningsförfarandets form och att vad som anförts i anmälan om övergrepp i rättsak inte skulle föranleda några åtgärder från utskottets sida som syftar till att utkräva straffrättsligt ansvar (se skrivelse till Regeringskansliet den 14 februari 2008 och särskilt protokoll 2007/08:24 § 10).

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat – utöver utredning i tidigare granskningsärenden – bl.a. två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet, *bilagorna A7.6.2 och A7.6.3*, ett e-postmeddelande från Thomas Östros, *bilaga A7.6.4*, samt utfrågningar med vice verkställande direktören i Svenskt Näringsliv Jan-Peter Duker och f.d. statsrådet Hans Karlsson, *bilagorna B1 och B3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den tvist som avses i anmälan härrör från att det lettiska bolaget Laval un Partneri Ltd med säte i Riga hade hyrt ut arbetskraft från Lettland till byggföretag som drev verksamhet i Sverige. Bolaget var inte bundet av kollektivavtal i förhållande till någon svensk fackförening. Det var dock bundet av två kollektivavtal med det lettiska byggnadsarbetarförbundet. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (*Byggnads*) önskade att bolaget skulle teckna hängavtal avseende arbets- och lönevillkor. Parterna kom inte överens, och Svenska Byggnadsarbetareförbundet, avdelning 1 (*Byggettan*) vars-

lade om stridsåtgärder på bolagets byggarbetsplatser i Vaxholm och Danderyd. Arbetsplatserna förklarades också i blockad. Flera andra fackföreningar, bland dem Svenska Elektrikerförbundet, vidtog sympatiåtgärder i form av blockad.

Bolaget, som ansåg att stridsåtgärder bl.a. stred mot EG-rätten, väckte i december 2004 talan vid Arbetsdomstolen mot Byggnads, Byggettan och Svenska Elektrikerförbundet. Bolaget yrkade att stridsåtgärder skulle hävas, även interimistiskt, samt yrkade allmänt skadestånd. Arbetsdomstolen beslutade att inhämta ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Målet i Arbetsdomstolen vilade i avvaktan på EG-domstolens dom. EG-domstolen meddelade dom i målet den 18 december 2007.

Thomas Östros var under den aktuella perioden statsråd och chef för Näringsdepartementet (näringsminister). Hans Karlsson var under perioden statsråd i Näringsdepartementet med ansvar för arbetslivsfrågor (arbetslivsminister).

Tidigare granskningar

I anmälan refereras till den granskning som utskottet gjorde under *riksmötet 2004/05*. Denna granskning gjordes efter anmälan av Carl B Hamilton, som också gjort den nu aktuella anmälan, och avsåg statsminister Göran Perssons och statsrådet Hans Karlssons ansvar för uttalanden kring tvisten (se bet. 2004/05:KU20 avsnitt 4.2). I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande.

Både statsministern och Hans Karlsson har med anledning av bl.a. uttalanden av Lettlands regering om svensk arbetsrätt fällt uttalanden om den svenska arbetsrättsliga lagstiftningens rättsenlighet, särskilt i förhållande till EG-rätten. Som en utgångspunkt konstaterar utskottet liksom vid tidigare granskningar att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet har dock också ansett att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, bl.a. kan auktoritativa uttalanden av statsråd i enskilda fall skapa risk för att den självständighet som enligt regeringsformen skall tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras.

I det aktuella fallet kan den EG-rättsliga aspekten på den svenska arbetsrätten medföra att det uppstår en konfliktsituation. I den händelse den svenska arbetsrätten ifrågasätts i EG-domstolen ingår det som en naturlig del i processen att Sverige såsom part försvarar sin lagstiftning inför EG-domstolen. I förhållande till nationella domstolar har statsråden således att med marginal beakta instruktionsförbudet. I förhållande till EG-domstolen synes det emellertid naturligt att ett statsråd uttalar sig om det svenska rättssystemet och författningens förhållande till EG-rätten. I detta sammanhang har det generellt sett ingen betydelse om talan redan har väckts vid EG-domstolen eller om det rör sig om diskussioner som föregår en sådan process. Ett statsråd måste vara obehindrat att framföra Sveriges ståndpunkt. Ett uttalande måste dock alltid ses i sitt sammanhang, och det kan därför finnas anledning att noga överväga uttalandet så att det inte kan uppfattas som riktat till den nationella domstolen.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Under riksmötet 2005/06 granskade utskottet efter en anmälan – denna gång gjord av Mats Odell – Thomas Östros uttalanden om de statliga bolagens tillhörighet till arbetsgivarorganisation (se bet. 2005/06:KU20 avsnitt 5.1). Den då aktuella anmälan avsåg uttalanden av Östros i form av ”hot” om vilken förhandlingsorganisation på arbetsmarknaden som statliga bolag under Näringsdepartementet skulle tillhöra. Enligt anmälan hade Östros i bl.a. Dagens Nyheter den 10 juni 2005 låtit meddela att han övervägde att låta de statliga bolagen lämna arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv, och bakgrunden var enligt anmälan bl.a. att Svenskt Näringsliv givit en ekonomisk garanti åt ett lettiskt byggföretags process i EG-domstolen som skulle klargöra om de svenska konfliktreglerna var förenliga med gemenskapsrätten.

Utskottet redogjorde i ärendet för regeringens förvaltningsmandat avseende statliga bolag, statliga bolags rättsliga ställning och former för ägarinflytande, regeringens ägarpolicy och för innebörden av termen illotjal maktutövning. Vidare redogjordes för vissa iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen redovisat i sin årliga rapport 2005 samt för tidigare granskningar av om statsråd genom uttalanden handlat i strid mot gällande ordning. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande följande.

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

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

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

Gällande ordning m.m.

Den beskrivna ordningen nedan hänför sig till den ordning som gällde under den aktuella tidsperioden. Beskrivningen är i huvudsak hämtad från utskottets granskningsbetänkande 2005/06:KU20.

Regeringens förvaltningsmandat avseende statliga bolag

Regeringen förvaltar de statliga bolagen. Den rättsliga grunden för regeringens förvaltningsmandat finns i regeringsformen. Enligt 9 kap. 8 § gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Enligt 9 kap. 9 § gäller att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet

över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd. Det är riksdagens sak att avgöra hur omfattande grunderna ska vara.

Näringsministern har enligt 7 kap. 5 § regeringsformen varit förordnad att vid regeringssammanträde i respektive departementschefs ställe föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägarande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar.

Statliga bolags rättsliga ställning och former för ägarinflytande

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen, som under den aktuella tidsperioden var 1975 års aktiebolagslag (1975:1385). Någon särskild reglering i regeringsformen finns inte. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman. Den utser styrelsen, som i sin tur utser verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och bolagsstämman kan den senare ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. I den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet kan styrning också utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslaget användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller annan statlig myndighet. Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är enda aktieägaren.

Regeringens ägarpolicy

I regeringens skrivelse 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2004/05:120) lämnade regeringen uppgifter om utvecklingen i fråga om förvaltningen av statens företagsägarande under 2004 fram t.o.m. april 2005. I redogörelsen presenterade regeringen vissa förbättringar och förtydliganden avseende ägarförvaltningen och implementeringen av ägarpolicy. Vidare redovisades att den s.k. kodgruppen – en expertgrupp bestående av representanter för det svenska näringslivet – i december 2004 överlämnat ”Svensk kod för bolagsstyrning” (Koden) till Justitiedepartementet, och att de principer som regeringen tillämpar i sin ägarpolicy i stor utsträckning överensstämde med reglerna i Koden. Grundprincipen var enligt regeringen att Koden kompletterar statens ägarpolitik men att

Regeringskansliet i vissa frågor funnit skäl att komplettera eller uttolka Kodens regler. Det främsta skälet för det var att Koden huvudsakligen riktas mot bolag med ett spritt ägande.

Vidare anføres i skrivelsen att det är styrelsens och ledningens ansvar att de företag där staten har ägarintressen sköts föredömligt väl inom de ramar lagstiftningen ger och i enlighet med ägarnas långsiktiga intressen. I frågor som rör ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling har enligt regeringen alla företag ett stort ansvar att ta, inte minst företag med statligt ägande. Styrelserna bör således, menar regeringen, aktivt följa och rapportera om företagens insatser i dessa frågor. Att företagen har en genomtänkt strategi för att hantera miljöhänsyn, sociala frågor, jämställdhet och etik är därför enligt regeringen en viktig del i den statliga ägarpolitiken, och således kompletterar bl.a. dessa områden Kodens regler om styrelsens uppgift i de statligt ägda företagen.

Illojal maktutövning

Med termen illojal maktutövning avses inom juridiken att en myndighet använder en maktbefogenhet för att främja ett annat syfte än det som avsetts med befogenheten (Sture Bergström m.fl., Juridikens termer, 1993, s. 77; se även Thomas Bull, "Objektivitetsprincipen", i Lena Marcusson (red.), Offentlighetsprinciper, 2005, s. 102). Rättsskyddsprinciper (objektivitets- och likhetsprinciperna) som finns till skydd för den enskilde har sin tillämpning främst i fråga om myndighetsutövning, men principen om illojal maktutövning kan kanske i viss utsträckning komma att aktualiseras när det allmänna disponerar över sina egendomar, ingår avtal eller delar ut bidrag, eller om myndigheten använt sin fria beslutanderätt, sitt fria skön, på ett otillständigt sätt.

Riksrevisionens årliga rapport 2005

Under 2004/05 genomförde Riksrevisionen flera granskningar med inriktning på hur regeringen styr de statliga företagen. Utskottet återgav i granskningen 2005/06 att revisionen i den årliga rapporten 2005 (RiR 2005:13) lyfte fram ett antal iakttagelser och slutsatser som baserades på en samlad analys av granskningarna inom bolagsområdet. Riksrevisionen anförde därvid bl.a. följande (s. 21).

Riksrevisionen konstaterar att styrningen av bolagen i många fall sker formlöst, det vill säga att utbytet av information mellan ägarförvaltningen och bolagen ofta inte dokumenteras på ett sådant sätt att det i efterhand går att klargöra vilka beslut som fattats, av vem, varför, när och på vilket underlag. Den formlösa styrningen minskar på så sätt de faktiska möjligheterna till insyn i hur bolagen förvaltas och därmed också möjligheterna att utkräva ansvar för hur förvaltningen utövas.

Vidare anförde Riksrevisionen följande (s. 24).

Det finns även en risk för att den formella styrningen ersätts av en annan, mindre transparent, styrning. Myndigheten eller bolaget får antingen söka stöd i informella styrimpulser eller välja att själva tolka

och precisera målen. I båda fallen uppstår oklarheter i ansvarsfördelningen mellan regeringen och de myndigheter och bolag som regeringen enligt regeringsformen ska styra. Om informell styrning ersätter den formella och transparenta styrningen begränsas såväl allmänhetens insyn som riksdagens möjligheter till kontroll och uppföljning.

Skriftligt svar på fråga om statliga företag och Svenskt Näringsliv

I oktober 2005 ställdes en fråga för skriftligt svar till näringsminister Thomas Östros om vilka åtgärder han var beredd att vidta när det gällde statliga företags organisering i en arbetsgivarorganisation (fr. 2005/06:178). I frågan anfördes bl.a. att Svenskt Näringsliv är en sluten organisation på ett sätt som avviker i det svenska samhället, som präglas av öppenhet. Svenskt Näringsliv ansågs också fungera som aktiv deltagare i samhällsdebatten och som lobbyorganisation. Vidare omnämndes arbetslivets villkor, jämställdhet och hälsa som områden som inte prioriteras av Svenskt Näringsliv men där statliga företag bör vara föredömen. Enligt frågeställaren borde statliga företag lämna Svenskt Näringsliv.

I sitt svar anförde näringsministern bl.a. att han delade uppfattningen att det finns en problematik kring de statligt ägda bolagens anslutning till Svenskt Näringsliv. Han utgick i svaret ifrån att de statliga bolagens intressen tas till vara i de organisationer som bolagen ansluter sig till. Vidare anförde han att regeringen följer och utvärderar hur de statliga bolagen på ett ändamålsenligt sätt kan vara anslutna till en arbetsgivarorganisation och den samverkan detta innebär.

Viss utredning i granskningsärendet 2005/06

På det sätt som är brukligt begärde utskottet i ärendet genom en skrivelse till Regeringskansliet svar på vissa frågor, bl.a. om statliga bolags medlemskap i en arbetsgivarorganisation anses vara en ägarfråga och inte enbart en fråga för företagets styrelser och ledningar.

I den svarspromemoria som översändes i februari 2006 anfördes att frågor om aktiebolags organisation och förvaltning av dess angelägenheter i första hand är en styrelsefråga, men att bolagsstämman, med några begränsningar, har rätt att besluta om att vissa åtgärder får vidtas endast efter stämmans godkännande. Frågan om medlemskap i en arbetsgivarorganisation kunde vara en fråga för ägaren om bolagsstämman så har beslutat.

Vidare anfördes i promemorian att regeringen, vid sin bedömning av om den bör väcka frågan om sådana beslut för statliga bolag, givetvis var oförhindrad att diskutera saken inte bara internt utan också offentligt. Det uttalande som åberopades i granskningsanmälan var enligt promemorian ett debattinlägg.

Utskottet höll vidare en utfrågning med näringsminister Thomas Östros.

Thomas Östros anförde att huvudregeln, enligt aktiebolagslagen, är att ett aktiebolags organisation och förvaltning är en styrelsefråga, men bolagsstämman kan besluta att vissa åtgärder bara får beslutas av styrelsen efter

att stämman har lämnat ett godkännande och att en sådan fråga kan vara medlemskap i en viss arbetsgivarorganisation. Det finns alltid, ansåg han, skäl att värdera för- och nackdelar av statligt ägda företags medverkan i den arbetsgivarsamverkan som sker genom medlemskap i olika branschförbund och därmed i Svenskt Näringsliv. Förutsättningarna för företagen förändras, liksom organisationernas arbetssätt. Vad gäller Svenskt Näringsliv uppgav Östros att det i den allmänna debatten finns många som pekar på att den i stället för service satsar alltmer på opinionsbildning. De statliga bolagen har krav på sig att vara affärsmässiga, och det är då relevant för de statliga bolagen att ställa sig frågan om medlemskap i Svenskt Näringsliv är förenligt med affärsmässighet om nämnda organisation ägnar en större del av sina resurser och sitt engagemang åt opinionsbildning.

Såsom näringsminister ansåg Thomas Östros sig också ha ett ansvar att föra en diskussion om de statliga bolagens nytta av att vara med i en arbetsgivarorganisation och delta i den debatt som pågår. Att han tagit upp frågan har däremot inte inneburit en uppmaning till de statligt ägda bolagen. Han såg inte heller någon risk i att de uttalanden som gjorts skulle uppfattas som sådana uppmaningar, då man tidigare har haft ett åsiktsutbyte kring beslutsfattandet i statliga bolag. Östros framhöll att regeringen när den agerar som ägare har att följa de regler som aktiebolagslagen ställer upp. Om den skulle vilja agera i den aktuella frågan är det aktuella tillvägagångssättet att gå via bolagsstämman.

Vissa ytterligare bestämmelser som aktualiserats i årets granskningsanmälan

Regeringsformens bestämmelser om fattande av regeringsbeslut

Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgörs regeringsärenden med vissa undantag av regeringen vid regeringssammanträde. Enligt 7 kap. 2 § samma grundlag ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och, i den omfattning som behövs, tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Frågor om exklusivitetsgrundsatsen och repressalieförbudet

Enligt 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen får inte någon kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri i annan ordning eller i annat fall än den grundlagen bestämmer. Enligt 1 kap. 4 § första meningen yttrandefrihetsgrundlagen får myndigheter och andra allmänna organ inte utan stöd i den grundlagen ingripa mot någon på grund av att han eller hon i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk.

Frågan om jäv

Bestämmelser om jäv i domstol finns i 4 kap. 13 § rättegångsbalken, till vilket lagrum hänvisas i 41 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). En domare är enligt dessa bestämmelser jävig att handlägga mål bl.a. om han eller hon själv har del i saken (sakägarjäv), av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada (intressejäv) eller är ledamot av styrelsen för bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning som är part (ställföreträdarjäv). Jäv gäller även då vissa närstående till domaren befinner sig i en motsvarande intressesituation (släktskapsjäv). Utöver de förhållanden som särskilt anges som jävsgrundande finns en generalklausul enligt vilken en domare är jävig också om det föreligger någon annan särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i målet (s.k. delikatessjäv).

Föreskrifter om jäv inom förvaltningen finns i 11 § förvaltningslagen (1986:223). Den som ska handlägga ett ärende är jävig bl.a. om saken angår honom eller henne själv eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne. Även här finns en generalklausul, en bestämmelse om jäv om det i övrigt (dvs. utöver de situationer som räknas upp) finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till opartiskheten hos den som ska handlägga ärendet. Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse (11 § andra stycket).

Exempel på situationer som ska bedömas enligt generalklausulen om jäv är enligt förarbetena att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part eller intressent och att någon är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning (prop. 1971:30 s. 343).

Konstitutionsutskottet har tidigare granskat frågan om jäv förelegat för statsråd. En utförlig redogörelse för sådana granskningar lämnades senast i förra årets granskningsbetänkande (bet. 2006/07:KU20 avsnitt 1.3).

Promemorior från Regeringskansliet

Promemoria den 6 mars 2008

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

1. Har något regeringsbeslut fattats i frågan om de statliga bolagens medlemskap i Svenskt Näringsliv under den aktuella tidsperioden? Hur har beslutet i så fall beretts, och vilka konsekvensanalyser har gjorts?

2. Har något sådant möte mellan företrädare för Svenskt Näringsliv och statssekreterare på Näringsdepartementet som anges i anmälan ägt rum? Vad förekom vid detta möte? Vilka kommentarer finns till påståendet i anmälan om hot?

3. Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar har den 6 mars 2008 översänts en inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) upprättad promemoria (bilaga A7.6.2).

I promemorian anges som svar på fråga 1 att regeringen¹² den 27 april 2006 bemyndigade chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild kontaktperson för att pröva alternativ till de statligt ägda företagens medlemskap i arbetsgivar- och branschorganisationer, däribland sådana som är anslutna till Svenskt Näringsliv. Enligt regeringsbeslutet skulle utredningsarbetet vara slutfört vid utgången av år 2006. Med stöd av bemyndigandet beslutade chefen för Näringsdepartementet den 2 maj 2006 att utse Anders Sundström att fr.o.m. den dagen t.o.m. den 31 december 2006 vara särskild kontaktperson för att pröva statligt ägda bolags anslutning till bransch- och arbetsgivarorganisationer. Den 2 november 2006 beslutade regeringen¹³ att uppdraget skulle upphöra.

Besluten bereddes enligt promemorian enligt gängse rutiner.

Som svar på fråga 2 förklaras att det inte i Regeringskansliet finns några uppgifter eller någon som har upplysningar om vad som förekom vid ett sådant möte.

Några ytterligare kommentarer finns det enligt promemorian inte anledning till.

Promemoria den 2 april 2008 m.m.

Genom en ny skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärdes att de ställda frågorna skulle besvaras, vilket kunde göra närmare kontakter med eller hänvändelse till tidigare statsråd och andra som inte längre arbetade inom Regeringskansliet nödvändiga. Av svaret borde – under förutsättning att något sådant möte som avsågs i anmälan ägt rum – framgå bl.a. vad syftet var, om de tidigare statsråden givit statssekreterarna något uppdrag inför mötet, vilket detta uppdrag i så fall var och om det innefattade något som kunde uppfattas som hot om repressalier.

Som svar har den 2 april 2008 översänts en inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) upprättad promemoria (bilaga A7.6.3) enligt vilken kontakt tagits med Thomas Östros och Hans Karlsson och att dessa därvid förklarat att de hade för avsikt att själva vända sig direkt till utskottet i ärendet.

I ett e-postmeddelande den 3 april 2008 avsänt av Thomas Östros och med hans och Hans Karlssons namn under (bilaga A7.6.4) sägs att mötet mellan statssekreterarna Sven-Erik Söder och Anders Teljebäck samt representant för Svenskt Näringsliv skedde på uppdrag av statsråden Thomas Östros och Hans Karlsson. Syftet med mötet var enligt meddelandet att informera sig om organisationens syn på de frågor som restes med anledning av konflikten i Vaxholm. Dessutom informerades organisationen om de offentliga uttalanden som Thomas Östros gjort där han aviserat att en översyn av statliga bolags medlemskap i organisationen borde göras.

¹² Den då sittande regeringen Persson.

¹³ Den då tillträdde regeringen Reinfeldt.

Vidare erinras om att dessa uttalanden tidigare behandlats av konstitutionsutskottet. Avslutningsvis framhålls att ”givetvis” inget hot om repressalier fanns med vare sig i uppdraget eller i utförandet av detsamma.

Utfrågningar

Vice verkställande direktören i Svenskt Näringsliv Jan-Peter Duker

Utskottet höll den 17 april 2008 utfrågning med vice verkställande direktören i Svenskt Näringsliv Jan-Peter Duker (bilaga B1).

Jan-Peter Duker förklarade inledningsvis att Svenskt Näringsliv, där han är ansvarig för arbetsgivarfrågor, beslutat att stödja det lettiska företaget ekonomiskt i tvisten med Svenska Byggnadsarbetareförbundet m.fl. Ett skäl till beslutet var att rättsläget behövde klargöras, ett annat att organisationen var kritisk till vissa fackliga organisationers sätt att utöva sina rättigheter och att 16 av de branschorganisationer som är medlemmar i Svenskt Näringsliv var berörda av sympativarsel. Beslutet om stöd offentliggjordes under våren 2005, vilket utlöste en våldsam debatt inte minst från den dåvarande regeringen, särskilt statsråden Hans Karlsson och Thomas Östros.

Senare blev Jan-Peter Duker uppringd och ombedd att komma till ett möte på Näringsdepartementet för att klargöra organisationens bevekelsegrunder. Mötet hölls den 9 juni 2005, och närvarande var Hans Karlssons och Thomas Östros statssekreterare, Sven-Erik Söder och Anders Telgebäck. Duker försökte förklara bevekelsegrunderna, men det vann inte något större gehör utan han fick höra att organisationen var ute efter att ödelägga den svenska modellen. Duker förklarade att det inte alls var fallet. Vidare fick han höra att organisationen motarbetade de statliga företagens intressen och att det till följd därav skulle undersökas vad det fanns för alternativ för just de statliga företagens hemvist i en arbetsgivar- eller branschförening. Som framgår av handlingarna i ärendet tillsattes också efter visst dröjsmål en utredningsman, Anders Sundström.

Enligt vad Jan-Peter Duker vet väckte tillsättandet av utredningen både förvåning och irritation bland företrädare för de statliga företag som finns i Svenskt Näringsliv. Duker anser själv att det inte vore bra för dessa företag och ytterst för skattebetalarna om de lämnade organisationen för att eventuellt bilda en särskild arbetsgivarorganisation. Han har också uppfattningen att Hans Karlsson gav honom medhåll i den frågan.

F.d. statsrådet Hans Karlsson

Utskottet höll den 22 april 2008 utfrågning med f.d. statsrådet Hans Karlsson (bilaga B3).

Hans Karlsson påminde inledningsvis om den gamla relation han som förhandlare för LO haft med Svenska Arbetsgivareföreningen och Svenskt Näringsliv. Relationen hade präglats av ömsesidig respekt och professionalism. Då han blivit statsråd såg han som en uppgift att stärka relationen till Svenskt Näringsliv, och en ordning inrättades där han hade regel-

bundna morgonträffar med Jan-Peter Duker. Avsikten var att upprätthålla relationen och att organisationen skulle hållas underrättad i aktuella frågor som avhandlades i regeringskretsen. Därigenom skulle organisationen kunna bilda sig en uppfattning i dessa frågor på korrekt grund. En sådan ordning var betydligt mer ovanlig än att företrädare för organisationen inbjöds att komma till departementet för samtal, så som skedde i juni 2005.

Hans Karlsson är tveksam till påståendet att Svenskt Näringsliv värnar den svenska modellen. Modellen värnas genom trycket från de fackliga organisationerna, som gör det rationellt för arbetsgivarna att ha en stark organisation och erbjuda en motpart. Det blir också ett arbetsgivarintresse att respektera kollektivavtal och därigenom få en arbetsmarknad som fungerar – en lönebildning som fungerar på ett rationellt sätt som är bra för samhällsekonomin, bra för företagen och bra för löntagarna. Utifrån sina ömsesidiga intressena handlar arbetsmarknadens parter med respekt för varandras intressen.

Vaxholmstvisten är enligt Hans Karlssons uppfattning inte av juridisk utan politisk karaktär. Den aktualiserade den stora maktfrågan i svenskt arbetsliv – makten över arbetet, grunden för kollektivavtalen. I arbetarrörelsens, och en socialdemokratisk regerings, intresse ligger att stärka löntagarnas ställning på arbetsmarknaden. Från det synsättet agerar de, och från det perspektivet dyker förr eller senare frågan upp om statliga företag och om dessa ska vara medlemmar i den intresseorganisation som arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv utgör. Det är den vid varje tillfälle sittande regeringen som representerar ägaren, och frågan om medlemskap i en intresseorganisation vars intresse ägaren inte sympatiserar med är synnerligen legitim.

När frågan diskuterades inom regeringen beaktades också arbetsgivarernas förmåga att ta ett samlat ansvar för lönebildningen i Sverige, och den aspekten talar för att de statliga företagen ska ingå i Svenskt Näringsliv. Hans Karlsson var med på den tiden då de statliga företagen hade en egen arbetsgivarorganisation, och det ställde till mycket oreda. Det var på den tiden dålig ordning på den svenska lönebildningen. Diskussionerna ledde fram till att regeringen så småningom tillsatte en utredningsman som skulle väga fördelar och nackdelar med ett fortsatt medlemskap för de statliga företagen i Svenskt Näringsliv. Hans Karlsson betonade att Vaxholmsfrågan inte ensam var skäl för att frågan om medlemskap skulle aktualiseras. Andra skäl var att Svenskt Näringsliv driver frågor om inskränkningar i konflikträtten och avskaffande av större delen av lagen om anställningsskydd m.m.

Hans Karlsson förklarade att Svenskt Näringslivs stöd till det lettiska företaget innebar ett helt legitimt agerande för en arbetsgivarorganisation. Det skulle aldrig föresväva honom att de på något sätt skulle kunna påverka organisationen att avstå från att ta ställning på det sätt som organisationen själv vill. Svenskt Näringsliv agerar givetvis från sina egna intresseståndpunkter. Regeringen hade å andra sidan en lika legitim rätt

att fundera över om de statliga företagens medlemskap i organisationen skulle bestå. Mötet den 9 juni ägde rum för att de ville informera Svenskt Näringsliv om att de övervägde att pröva frågan om de statliga företagens medlemskap i organisationen och att det fanns skäl för och emot. De föreställde sig inte att Svenskt Näringsliv skulle ta det minsta intryck av vad de ansåg i en fråga som organisationen bestämt sig för att agera i.

Utskottets ställningstagande

Som framgår ovan har utskottet tidigare granskat uttalanden av båda de berörda statsråden i Vaxholmstvist. Den nu aktuella granskningen skiljer sig från de föregående genom att det gäller uttalanden som gjorts av två statssekreterare och varit direkt riktade mot ett enskilt subjekt, nämligen organisationen Svenskt Näringsliv i form av en av dess företrädare.

Utskottet vill erinra om att statsråd och företrädare för statsråd bör iakta försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan på allmänna eller enskilda rättssubjekt. I det aktuella ärendet har företrädaren för Svenskt Näringsliv uppgett att han uppfattat de gjorda uttalandena som ett hot om repressalier för att Svenskt Näringsliv stött det lettiska företaget i den föreliggande tvisten och därigenom också som ett försök att påverka organisationen att avstå från stödet. Att någon sådan avsikt förelegat har förnekats bestämt av f.d. statsrådet Hans Karlsson, som också förklarat att han inte föreställde sig att organisationen skulle låta sig påverkas i fråga om det agerande som den bestämt sig för.

Utskottet konstaterar att regeringen, som företrädare för ägaren av de statliga företagen, har rätt att överväga exempelvis frågan om företagens organisationstillhörighet. Innan en sådan fråga avgörs bör givetvis en beredning ske i vederbörlig ordning. Men att ett statsråd, eller företrädare för statsråd, informerar om pågående överväganden kräver inte någon förbunden beredning.

Utskottet har inte i sin granskning kunnat klarlägga vad som faktiskt uttalats vid det möte som är aktuellt i ärendet, och inte heller vad som varit avsikten med uttalandena eller hur dessa borde kunna uppfattas.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

7.7 Socialminister Göran Hägglunds styrning av Apoteket

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 28 december 2007, *bilaga A7.7.1*, begärs att utskottet prövar om Göran Hägglunds sätt att styra Apoteket AB gällande bolagets samarbetsplaner med ett amerikanskt bolag är i enlighet med gällande lagar och styrdokument.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. promemorior upprättade inom Socialdepartementet (*bilagorna A7.7.2–A7.7.3 och A7.7.6*) samt artiklar ur Dagens Medicin (*bilagorna A7.7.4–A7.7.5*).

Utredning i ärendet

Bakgrund

Moderbolaget i Apotekskoncernen, Apoteket Aktiebolag (publ.), är ett publikt aktiebolag med säte i Stockholm. Bolaget ägs till 100 % av svenska staten. Den 21 december 2006 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag som möjliggör även för andra aktörer än Apoteket AB att bedriva detaljhandel med receptbelagda och receptfria läkemedel (dir. 2006:136).

Det kan nämnas att Apoteksmarknadsutredningen den 8 januari 2008 överlämnade huvudbetänkandet Omreglering av apoteksmarknaden (SOU 2008:4). I enlighet med utredningsdirektiven innehåller betänkandet förslag som möjliggör även för andra aktörer än Apoteket AB att bedriva detaljhandel med receptbelagda och receptfria läkemedel. I betänkandet lämnas också förslag om bl.a. prissättning av läkemedel, distanshandel med läkemedel och hur det ska säkerställas att vissa tjänster och funktioner som i dag utförs av Apoteket AB kommer att finnas tillgängliga även i framtiden. Utredningen har föreslagit att nödvändiga lagändringar ska träda i kraft 1 januari 2009. En proposition är aviserad till den 12 mars 2008.

Av årsredovisningen för 2006 framgår bl.a. att Apotekets styrelse har diskuterat Apotekets framtida verksamhet till följd av en förändrad marknadssituation. Styrelsens sammansättning har även förändrats för att möta den nya situationen. Med anledning av den förestående omregleringen beslutade ägaren bl.a. att bredda styrelsens kompetens och att ersätta den tidigare ägarrepresentationen, i form av ledamöter från Regeringskansliet, med en utvecklad dialog mellan styrelsens ordförande och ägaren (s. 69).

På bolagsstämman 2007 tog ägaren, enligt anmälaren, inte några initiativ till förändringar av vare sig bolagsordning eller ägardirektiv. Det fanns därför ingen formell materia för bolaget att rätta sig efter i hur man skulle hantera den kommande konkurrenssituationen.

För att möta den nya situationen när apoteksmarknaden avregleras hade Apoteket planer på att inleda samarbete med det amerikanska företaget Medco Health Solutions Inc. Planerna innebar att ett gemensamt bolag, som skulle syssla med datoriserad receptgranskning, skulle bildas. Enligt uppgifter i Dagens Nyheter den 8 oktober 2007 fanns ett förslag av denna innebörd med på dagordningen till ett styrelsemöte som skulle äga rum den 9 oktober 2007.

Dagen innan backade emellertid Apoteket från dessa planer. Beskedet gavs, enligt uppgifter i Dagens Nyheter den 8 oktober 2007, av socialminister Göran Hägglund i ett e-brev till tidningen där han skrev följande:

Vi har från departementets sida haft kontakt med Apotekets styrelseordförande och då förstått att styrelsen inte har för avsikt att fatta beslut i detta ärende på styrelsemötet.

I ljuset av hur Apoteket hanterat ärendet så långt är det, enligt anmälaren, svårt att tolka Hägglunds uttalande på annat sätt än att departementet sagt åt bolaget att lyfta bort ärendet från dagordningen. Detta sätt att styra bolag på är, enligt anmälaren, inte bra för verksamheten, och det konstitutionellt riktiga i ett sådant förfarande behöver prövas.

Den 9 oktober 2007 bekräftade socialministern för TT att han fört samtal med Apotekets ledning och uttalade i detta sammanhang följande (se Dagens Nyheter 9 oktober 2007):

Jag har påmint om vår utgångspunkt, och vad vi förväntar oss av bolaget för att vi ska nå det mål vi har, och att de inte ska använda tiden på ett sådant sätt att det försvårar en omreglering av marknaden.

Gällande ordning

Regeringens förvaltningsmandat avseende statliga bolag

Regeringen förvaltar de statliga bolagen. Den rättsliga grunden för regeringens förvaltningsmandat finns i regeringsformen. Enligt dess 9 kap. 8 § gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen gäller att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd. Det är riksdagens sak att avgöra hur omfattande grunderna ska vara.

Statsministern har med stöd av 7 kap. 5 § regeringsformen förordnat näringsministern att vid regeringssammanträde i respektive departementschefs ställe föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägende och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik.

Statliga bolags rättsliga ställning och former för ägarinflytande

Statliga aktiebolag liksom privata aktiebolag regleras av aktiebolagslagen (2005:551). Det finns inte någon särskild reglering om detta i regeringsformen. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, dvs. vid bolagsstämman. Den utser styrelsen, som i sin tur utser en verkställande direktör. Statens representanter på bolagsstämman kan påverka inriktningen av bolagets verksamhet genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och bolagsstämman kan den senare ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Vidare kan, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslagets användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. I detta sammanhang kan nämnas att villkoren för Apoteket AB:s verksamhet regleras genom ett avtal med staten. Det avtal som gällde vid den för granskningen avgörande tidpunkten, i oktober 2007, trädde i kraft den 20 december 2005.¹⁴ Enligt avtalet åtar sig Apoteket AB att med ensamrätt bedriva detaljhandel med läkemedel enligt 4 § lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. Åtagandet omfattar läkemedel för såväl människor som djur. Nämnas kan att detta avtal den 13 mars 2008 har ersatts av ett nytt avtal mellan staten och Apoteket AB.¹⁵ I syfte att underlätta genomförandet av en omreglerad apoteksmarknad och säkerställa att målsättningarna med omregleringen uppnås ger regeringen i det nya avtalet Apoteket AB i uppdrag att utföra vissa förberedande uppgifter som närmare anges i avsnitt 8 i avtalet.

Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller annan statlig myndighet. Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är enda aktieägaren (bet. 1982/83:KU30 s. 31 f., jfr bet. 2003/04:KU10 s. 66 f.).

Regeringens ägarpolicy

Den 1 juli 2005 infördes en kod för bolagsstyrning i Sverige, Svensk kod för bolagsstyrning (Koden), som utgör en del av regeringens ramverk för ägarförvaltningen. Det innebär att statligt helägda företag ska tillämpa

¹⁴ Tillkännagivande (2006:33) av avtal mellan staten och Apoteket AB om bolagets verksamhet.

¹⁵ Tillkännagivande (2008:129) av avtal mellan staten och Apoteket AB om bolagets verksamhet.

Koden, vilket Apoteket också gör. Dessutom finns ett policydokument kallat Statens ägarpolitik, med vissa riktlinjer för förvaltningen av de statliga bolagen.

Tidigare ställningstaganden

Under riksmötet 2005/06 granskades ett uttalande av dåvarande näringsminister Thomas Östros. Utskottet uttalade bl.a. följande (bet. 2005/06:KU20 s. 162).

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

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

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

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar har den 11 mars 2008, den 3 april 2008 och den 8 maj 2008 översänts inom Socialdepartementet upprättade promemorior (bilagorna A7.7.2–A7.7.3 och A7.7.6).

Svaret den 11 mars 2008

Utskottet begärde genom en skrivelse till Regeringskansliet den 19 februari 2008 svar på följande frågor:

- Vilka kontakter har förekommit mellan företrädare för regeringen eller Regeringskansliet i fråga om det förslag som uppges ha varit uppsatt på dagordningen för Apotekets styrelsemöte den 9 oktober 2007? Vad har förekommit vid dessa kontakter?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälan och innehållet i denna promemoria?

Som svar översändes den 11 mars 2008 en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A7.7.2). Av svaret framgår att kontakter, där frågor om samarbetet med det amerikanska företaget Medco, vid flera tillfällen har förekommit mellan styrelseordföranden för Apoteket AB Per Båtelson och statssekreteraren Dan Ericsson. I ett möte i början av september 2007 informerade Båtelson om att frågan skulle tas upp vid ett styrel-

semöte i oktober och att styrelsen önskade återkoppling från ägaren i denna fråga. I ett telefonsamtal den 8 oktober 2007 mellan statssekreteraren och Båtelsson framfördes bl.a. att ägaren ville göra en bredare analys av frågan utifrån målen med omregleringen av apoteksmarknaden samt utifrån ett samhällsperspektiv där frågor om tillgänglighet och säker läkemedelshantering skulle gås igenom. Vid ett nytt telefonsamtal den 9 oktober informerade Båtelsson om att han och vd fått styrelsens uppdrag att diskutera med ägaren om receptgranskningsfunktionen (DUR) och samarbetet med Medco. Vidare framgår att socialminister Göran Hägglund träffade Båtelsson den 12 oktober 2007. Vid detta möte stämde bl.a. av hur arbetet med receptgranskningsfunktionen och samarbetet med Medco fört gick.

I svaret konstateras att det på Apotekets initiativ har förts en dialog med ägaren om det planerade samarbetet med Medco och att det finns ett samband mellan denna fråga och den planerade omregleringen av apoteksmarknaden. De kontakter som tagits mellan staten som enda ägare och bolagsledningen i Apoteket AB har syftat till att ge Apoteket AB sådan vägledning som efterfrågats.

Svaret den 3 april 2008

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 13 mars 2008 begärde utskottet svar på fler frågor. Frågorna anslöt till uttalandet som Göran Hägglund gjorde den 9 oktober 2007 (se ovan).

Frågorna från utskottet gällde dels vilka de förväntningar och mål är som avses i uttalandet, dels när och på vilket sätt man från Socialdepartementets sida för Apoteket tydliggjort vilken som är utgångspunkten och vad som förväntas av bolaget.

Som svar översändes den 3 april 2008 en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A7.7.3). I svaret anfördes att med mål avses regeringens mål med omregleringen av apoteksmarknaden. I svaret hänvisas till kommittédirektiven till Apoteksmarknadsutredningen (dir. 2006:136) om vilka dessa mål och riktlinjer är. Målen är bl.a. effektivisering, bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress samt en säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning. I svaret framhålls att utredarens förslag ska möjliggöra även för andra aktörer än Apoteket att bedriva detaljhandel med receptbelagda och receptfria läkemedel. Regeringens förväntningar innebär enligt svaret att Apoteket AB i sin egenskap av statligt monopolbolag ska notera och beakta dessa mål för att omregleringen av marknaden inte ska försvåras.

Vidare framhålls att regeringens mål med omregleringen och tillhörande riktlinjer framgår av det nämnda kommittédirektivet och således har varit väl kända av Apoteket AB. Målen med omregleringen har dessutom berörts vid flera av de kontakter som förekommit mellan bolagsledningen och regeringen.

Svaret den 8 maj 2008

I en skrivelse den 17 april 2008 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på några frågor med anledning av vissa uppgifter i Dagens Medicin den 18 april 2007 (bilagorna A7.7.4–A7.7.5).

Enligt uppgifter i Dagens Medicin den 18 april 2007 har Göran Hägglunds statssekreterare Karin Johansson tagit aktiv del i Apotekets planer på ett affärsmässigt samarbete med Medco. Ett sådant samarbete skulle, enligt artikeln, kunna säkra en fortsatt dominans för Apoteket, även efter avmonopoliseringen den 1 januari 2009.

Enligt Dagens Medicin hävdar socialminister Göran Hägglund att han varken känt till samarbetet mellan Medco och Apoteket eller ser något problem med det. Enligt tidningens efterforskningar träffade dock statssekreteraren Karin Johansson, tillsammans med Apotekets logistikdirektör Michael Camitz, fyra toppchefer för det amerikanska företaget Medco vid ett möte i USA i månadsskiftet februari/mars 2007.

Syftet med Karin Johanssons resa till USA var enligt henne själv att hon skulle träffa sin amerikanska motsvarighet och ta del av kunskap om främst IT-lösningar. Enligt statssekreteraren var mötet ett rent informationsutbyte, och skälet att träffa Medco var att företaget står för en stor del av distributionen av läkemedel på recept. På en fråga om vad statssekreteraren då visste om det planerade eller pågående samarbetet mellan Apoteket och Medco svarar hon följande:

Besöket med Medco var helt baserat på att jag ville lära mig om hur det fungerade på den amerikanska marknaden. Det hade ingenting att göra med Apoteket.

På frågan om hon kände till att Apoteket och Medco hade en relation svarade statssekreteraren att hon ”inte hade någon kunskap om att de satt i affärsrelationer”. Frågan om detta bara var en slump besvarades: ”Ja, det var det.”

Mot bakgrund av uppgifterna i Dagens Medicin begärde utskottet genom en skrivelse till Regeringskansliet svar på följande frågor:

- Stämmer det att statssekreterare Karin Johansson inledningsvis tagit aktiv del i Apotekets planer på ett affärsmässigt samarbete med det amerikanska företaget Medco?
- Har det förekommit några ytterligare kontakter mellan å ena sidan statssekreteraren och/eller socialminister Göran Hägglund eller andra företrädare för Regeringskansliet och å andra sidan Medco? Om så är fallet, vad har innehållet i dessa kontakter bestått av?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder innehållet i artiklarna och denna promemoria?

Som svar översändes den 8 maj 2008 en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A7.7.6). Enligt svaret kände Karin Johansson, vid tidpunkten före hennes resa till USA, inte till något affärsmässigt samarbete med Medco. I svaret anförts vidare att Apoteket, enligt uppgifter som

kommit departementet till del, i slutet av 1990-talet påbörjade att undersöka möjligheterna att utveckla olika PBM-tjänster (Pharmacy Benefit Management), varav automatiserade läkemedelsgenomgångar (DUR) är en sådan tjänst. Enligt uppgift gjorde Apoteket då en genomgång av lämpliga samarbetspartner och bedömningen var att Medco var den mest framstående. En förnyad prövning gjordes av Apoteket 2005, vilken också utföll till Medcos fördel. I svaret anförs att det inte är känt huruvida den dåvarande politiska ledningen vid Socialdepartementet genom sin styrelserepresentant tog aktivt del i Apotekets planer eller bedömningar.

Av svaret framgår att svenska ambassaden i Washington DC tillsammans med bl.a. Socialdepartementet i februari 2008 anordnade ett arrangemang för utbyte av erfarenhet och inhämtning av kunskap kring frågor om hälso- och sjukvårdssektorn. Cirka 500 amerikanska representanter för företag och organisationer var inbjudna till detta arrangemang, däribland representanter för Medco. Vidare anförs att socialminister Göran Hägglund vid ett enda tillfälle mött representanter för Medco och att detta skedde vid en mottagning hos den svenska ambassadören under vistelsen i Washington DC. De två representanterna hälsade vid detta tillfälle kort på ministern.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill först erinra om att det inte finns någon särskild reglering om förhållandet mellan regeringen och statliga bolag i regeringsformen. Såväl statliga som privata aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. I sin egenkap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra ägare av bolag. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas främst vid bolagsstämman. Statens representanter på bolagsstämman kan påverka inriktningen av bolagets verksamhet genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser. Vidare kan, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslagets användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock givetvis sluta avtal med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller annan statlig myndighet. Utskottet har också tidigare uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är enda aktieägaren.

Att regeringen skulle styra statliga bolag genom kommittédirektiv kan inte anses vara förenligt med aktiebolagslagens regler om ägarstyrning. Utskottet kan konstatera att ägaren beslutat att ersätta den tidigare ägarre-

presentationen i styrelsen med en utvecklad dialog mellan styrelsens ordförande och ägaren. Att ett statsråd eller företrädare för statsråd informerar om pågående överväganden är därför ett naturligt inslag i en sådan dialog.

Granskningen i övrigt föranleder inte något uttalande av utskottet.

7.8 Migrationsminister Tobias Billströms agerande rörande ett brevutskick

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 21 mars 2007, *bilaga A7.8.1*, begärs att utskottet granskar lämpligheten i migrationsministern Tobias Billströms agerande rörande ett brevutskick.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet och Förvaltningsavdelningen, *bilaga A7.8.2*, en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet, *bilaga A7.8.3*, samt en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A7.8.4*. Utskottet har även haft tillgång till en kopia av det brev som anmälan avser, se *bilaga A7.8.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Migrationsministern skrev ett brev den 4 januari 2007 till medlemmarna i sin lokala partiorganisation i Malmö där han bl.a. avböjde omval till de förtroendeuppdrag han innehade i organisationen. Med anledning av det inträffade inkom en skriftlig fråga (fr. 2006/07:753) till statsministern den 1 mars 2007. I den inlämnade frågan står det bl.a. följande att läsa:

... när man studerar brevet närmare visar det sig att det är skrivet på regeringens brevpapper och undertecknat av Tobias Billström i sin egenskap av migrationsminister. I relationen till sin lokala partiorganisation bör väl Tobias Billström uppträda som partimedlem och inte som minister? Huruvida skattebetalarna stått för kostnaden av tryckning och utskick av brevet vet jag inte. Med anledning av detta vill jag fråga statsministern om det finns någon policy för hur ministrar sköter partiinternas kontakter med sina lokala partiorganisationer.

Statsministern överlämnade frågan för svar till det berörda statsrådet. Migrationsministern besvarade frågan den 7 mars 2007. I svaret kan man bl.a. läsa följande:

Jag sände brevet i egenskap av ordförande i Malmömoderaterna med anledning av min utnämning till statsråd. I brevet meddelade jag bland annat att jag med anledning av utnämningen till statsråd inte kan fort-

sätta som ordförande för Malmömoderaterna. Det är kutym att statsråd meddelar styrelser och motsvarande om att de inte kan kvarstå som ledamöter eller ordförande i organisationer, företagsstyrelser eller motsvarande. Meddelandet sänds då just på grund av att en person som avgår ingår i regeringen. Kommunikation med föreningar eller styrelser som inte sker med anledning av ämbetet sker givetvis utanför detsamma.

Den 21 mars 2007 inkom en hemställan om granskning till konstitutionsutskottet vad avser lämpligheten i migrationsministerns agerande i samband med det i anmälan omnämnda brevet.

Gällande bestämmelser m.m.

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 12 kap. 1 § regeringsformen avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I Holmberg och Stjernquists grundlagskommentar anförts bl.a. att statsrådets handlande utanför tjänsten inte är föremål för utskottets granskning, vilket innebär att gränsdragningsproblem föreligger, främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 527).

Enligt 6 kap. 9 § regeringsformen gäller att endast den som är svensk medborgare sedan minst tio år får vara statsråd. Statsråd får ej inneha allmän eller enskild tjänst. Statsråd får ej heller inneha uppdrag eller utöva verksamheter som kan rubba förtroendet för honom.

Departementschefen anförde i proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning att även om man kunde ifrågasätta behovet av förbud för statsråd att inneha uppdrag eller utöva tjänst av visst slag, så kunde förbudet ha ett värde (prop. 1973:90 s. 284). Syften med förbudet är i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, och i andra hand att statsråd inte ska splittra sina krafter. Enligt departementschefen får det från fall till fall bedömas om det rubbar förtroendet för ett statsråd att han innehar ett visst uppdrag eller utövar en viss verksamhet. Han anförde att det i allmänhet torde gälla att det är olämpligt att ett statsråd har uppdrag inom bolag, förening eller inrättning, vars verksamhet har huvudsakligen ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel låter sig enligt departementschefen emellertid inte göra. Han påpekade att å andra sidan kan också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

Enligt 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten gäller att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Enligt författningskommentaren i regeringens proposition (prop. 1995/96:220) avses med statens verksamhet i denna lag sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Vidare anför i motivuttalanden att uttrycket god hushållning kan exemplifieras med att onödiga utgifter ska undvikas.

Enligt 6 kap. 1–3 §§ i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter m.m. gäller dels att riksdagen tillhandahåller ledamöter sådan teknisk utrustning som är av väsentlig betydelse för utförande av

uppdraget som ledamot i riksdagen, dels att en ledamot som är ledig får behålla den tekniska utrustningen och att om det finns särskilda skäl kan sådan utrustning krävas tillbaka under ledigheten, samt dels att Riksdagsförvaltningen får besluta om ersättning för de kostnader en ledamot har för att han eller hon använder privat teknisk utrustning i riksdagsuppdraget.

Tidigare behandling

Utskottet har inte tidigare granskat ärenden rörande utskick av brev, men har inom ramen för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning undersökt närbesläktade förhållanden. I sitt betänkande KU 1975:12 uppmärksammade utskottet frågan om distribution i tjänstebrev av visst informationsmaterial från en intresseorganisation. Med anledning av att Pensionsålderskommittén den 31 januari 1975 överlämnade sitt betänkande Rörlig pensionsålder (SOU 1975:10) till chefen för Socialdepartementet utfärdades av departementet ett pressmeddelande om innehållet i betänkandet. Till pressmeddelandet bifogades bl.a. ett utdrag ur LO-nytt, som innehöll ett uttalande om Pensionsålderskommitténs förslag av LO:s ordförande. Utskottet bedömde att den aktuella åtgärden skulle ses mot bakgrund av önskvärdheten i en snabb informationsspridning om inställningen till förslag till viktiga samhällsreformer som därav starkt berörda organisationer ger uttryck för. Utskottet fann därför inte anledning till erinran mot förfarandet i denna fråga.

I sitt betänkande 1998/99:KU25 granskade utskottet bl.a. Göran Perssons brev till partiledare om förhandlingarna i Skånes regionfullmäktige. Ärendet gällde brev som dåvarande statsministern i sin egenskap av partiledare hade skickat till två andra partiledare. De aktuella breven hade skrivits på det socialdemokratiska partiets brevpapper och blev sedermera publicerade på socialdemokratiska partiets hemsida. Konstitutionsutskottet klarlade att dåvarande statsministern skrivit sina brev i egenskap av partiledare och inte som statsminister. Utskottet bedömde att breven inte synes ha avsänts under sådana former att de kunnat bli allmänna handlingar hos Statsrådsberedningen och att de inte heller hade varit utformade på ett sådant sätt att de kunnat ge intryck av att vara allmänna handlingar. Utskottet bedömde att granskningen inte gav grund för någon kritik från konstitutionell synpunkt.

I sitt betänkande 2001/02:KU20 granskade utskottet bl.a. statsrådet Britta Lejons offentliggörande av aktieförsäljning. Den 29 november 2001 lät statsrådet Britta Lejon via ett pressmeddelande offentliggöra att hon avyttrat aktier. Under de påföljande utfrågningarna anförde Britta Lejon vid frågor rörande det pressmeddelande som utgick från Justitiedepartementet att det är det naturliga och vanliga sättet för statsråd att kommunicera sina göranden och låtanden till allmänheten. Utskottet ansåg i sitt ställningstagande att det är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten.

Ersättningar och förmåner till statsråd m.m. (Ds 2004:27)

Regeringskansliet beslutade den 19 augusti 2003 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över och lämna förslag om dels statsrådets ersättningar vid resor m.m., dels värderingen av förmåner som statsråden uppbär i samband med sina uppdrag. Förslagen som lämnades i promemorian *Ersättningar och förmåner till statsråd m.m. (Ds 2004:27)* kan i korthet beskrivas gå ut på att

- låta statsrådets bostadsort i skatterettsligt hänseende utgöra tjänsteställe,
- låta uppdragsgivaren Regeringskansliet betala samtliga kostnader som uppkommer vid statsrådets resor (tjänsteresor, arbetsresor och hemresor),
- låta uppdragsgivaren stå för de kostnader som uppkommer genom dubbel bosättning,
- låta statsråden disponera ett betalkort (företagskort) för alla förekommande utgifter vid resor och representationstillfällen,
- ta bort rätten till olika traktaments- och resekostnadsersättningar (förutom ersättningar för rena utlägg),
- behålla påförandet av skattepliktiga förmånsvärden vid rent privat utnyttjande av förekommande förmåner.

I promemorian anges bl.a. följande med avseende på arbetsredskap och annan utrustning: Inkomstskattelagen (IL) innehåller bestämmelser om när en vara eller tjänst inte ska tas upp till beskattning. En av förutsättningarna för att förmånen inte ska utlösa beskattning är att varan eller tjänsten är av väsentlig betydelse för att den skattskyldige ska kunna utföra sina arbetsuppgifter (11 kap. 8 § IL).

Vidare anges i promemorian att statsråd har tillgång till fri telefon för tjänstebruk i Stockholmsbostaden, på hemorten och i en eventuell fritidsbostad. Statsråd kan vidare utrustas med mobiltelefon, telefax, persondator och personsökare för användning i hemmet. Utrustningen är avsedd enbart för tjänstebruk. Generellt gäller att de nu nämnda arbetsredskapen och annan liknande utrustning anses tillhandahållna i och för tjänsten (uppdraget), och något förmånsvärde ska inte påföras (Ds 2004:27 s. 77). Förmånsvärde för arbetsredskap och annan utrustning ska inte beräknas för sådan utrustning som är att betrakta som arbetsverktyg, om värdet för privat användning är obetydligt. Statsrådets utnyttjande av arbetsredskap och annan utrustning som Regeringskansliet tillhandahåller förutsätts ske endast i tjänsten. Någon skattepliktig förmån uppstår därmed inte (s. 85).

Med avseende på de förslag som lämnades i promemorian kan följande beslut från riksdagen och Regeringskansliet anses som relevanta: Riksdagen beslutade i juni 2006 både om en ändring i 12 kap. 18 § IL som innebär att avdrag för ökade levnadskostnader i uppdraget som statsråd ska behandlas enligt bestämmelserna om tillfälligt arbete på annan ort (bet. 2005/06:SkU38) och om en ändring i 6 § lagen (1991:359) om arvoden till statsråd m.m. med innebörden att logikostnader ska betalas med

samma belopp som gäller för riksdagens ledamöter (bet. 2005/06:KU33). Regeringskansliet beslutade den 12 oktober 2006 om Ersättningar till statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga (RK § 202). Av beslutet framgår att förvaltningschefen beslutar om ersättning till statsråd. Sådana beslut kan avse avlöningsförstärkning, logikostnad och hemresor.

Riksdagen beslutade även i juni 2006 om ändring i 11 kap. 10 a § IL som innebär att ett statsråds förmån av resa med statsrådsbil inte ska tas upp till beskattning (bet. 2005/06:SkU38). Regeringskansliet beslutade den 7 oktober 2006 om Riktlinjer för resa med statsrådsbil (RK § 214). Av beslutet framgår bl.a. att statsråd får använda statsrådsbil för resor i tjänsten och för regelbundet återkommande privata resor, bl.a. resor mellan bostad och arbetsplats. Om det behövs med hänsyn till säkerheten kan förvaltningschefen besluta att statsrådsbil får användas för även andra privata resor.

Med stöd av 32 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet beslutade förvaltningschefen den 9 maj 2006 Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2006:5) om betalkort. Statsråden får enligt föreskrifterna disponera betalkort (företagskort). Ett företagskort kan tilldelas den som ofta har omfattande utgifter för arbetsgivarens räkning, eller om det annars finns särskilda skäl för att tilldela ett sådant kort (7 §). Vidare togs statsrådets rätt till traktaments- och resekostnadsersättningar bort genom riksdagens beslut i juni 2006. Det skedde genom en ändring i 5 § lagen (1991:359) om arvoden till statsråd m.m (bet. 2005/06:KU33).

Regeringskansliets etiska riktlinjer

I Regeringskansliets etiska riktlinjer från februari 2004 anges bl.a. med avseende på privat användning av arbetsgivarens utrustning att lag eller annan bestämmelse som direkt reglerar frågan om på vilket sätt, i vilken utsträckning eller för vilka ändamål en anställd har rätt att för privata ändamål använda utrustning som arbetsgivaren tillhandahåller för tjänstebruk saknas. I stället får man utgå från allmänna äganderättsliga principer. Arbetsgivaren som äger utrustning på arbetsplatsen är ansvarig för sin egendom och för hur den används. Arbetsgivaren bestämmer över användningen av sin utrustning och avgör alltså om och i vilken utsträckning som arbetstagaren får använda utrustningen för privata ändamål. Privat användning av arbetsgivarens utrustning kan omfattas av reglerna om förmånsbeskattning. Skattelagstiftningens utgångspunkt är att alla ersättningar och förmåner på grund av en tjänst ska tas upp till beskattning. Det finns inte någon formell nedre beloppsgräns som förmånen måste överstiga för att den ska tas upp till beskattning.

Vidare anges i Regeringskansliets etiska riktlinjer att utrustningen är avsedd för att användas i tjänsten, och den är dimensionerad för Regeringskansliets behov. Det är tillåtet att använda utrustningen för privata behov i begränsad omfattning. Det gäller dock att använda den med sunt förnuft. Det går inte att en gång för alla ange exakt vad som är ett godtagbart

privat användande. Det blir alltid en fråga om en skälighetsbedömning mot bakgrund av kostnaderna och andra omständigheter. Att i stor omfattning utnyttja arbetsgivarens utrustning i privat syfte under eller utanför arbetstiden är att missbruka arbetsgivarens förtroende, vilket kan leda till att arbetsgivaren vidtar disciplinära åtgärder enligt Regeringskansliets etiska riktlinjer (Ds 2004:27 s. 173).

Granskning av Justitieombudsmannen

I ett ärende (dnr 85-2002) har Justitieombudsmannen (JO) med anledning av en anmälan mot en myndighet inom utbildnings- och kultursektorn inlämnat till JO den 7 januari 2002 granskat bl.a. frågan om handläggande tjänsteman handlat i tjänsten eller ej (se 2005/06:JO1 s. 351–370). I beslutet från den 8 juli 2004 påpekar JO bl.a. att det självfallet är av största vikt att en tjänsteman vid en statlig förvaltningsmyndighet noga skiljer på vad som görs i tjänsten och vad som han gör som privatperson (s. 364). Med avseende på en tjänstemans nyttjande av myndighets eget brevpapper för skrivelser utanför tjänsten uttalar JO bl.a. följande kommentar.

JO:s tillsyn över offentliga tjänstemän omfattar endast verksamhet som är direkt förenad med tjänsten. [NN:s] agerande i denna del står därför inte under tillsyn av JO. Jag kan emellertid inte undgå att konstatera att de åtgärder som [NN] har vidtagit – i ljuset av vad som tidigare förevarit – ytterligare belyser hans oförmåga och/eller ovilja att göra åtskillnad på vad han företar sig i sin egenskap av 1) tjänsteman vid [statlig myndighet], som 2) företrädare för [privat stiftelse] samt 3) som privatperson. (2005/06:JO1 s. 368)

Tidigare beslut av Justitiekanslern

I ett ärende (dnr 2885-82-21) beslutade Justitiekanslern (JK) i fråga om missbruk av tjänstebrevsrätten. En skrivelse inkom den 14 december 1982 med en anmälan från en privatperson till JK. Skrivelsen översändes i tjänstebetecknat kuvert. Enligt JK var anmälan emellertid inte att anse som en försändelse i tjänsteärende i enlighet med då gällande bestämmelser, i detta fall 6 § i Postverkets tjänstebrevskungörelse (1979:157). JK valde med stöd av 6 § i tjänstebrevsförordningen (1979:33), som bl.a. angav att beteckningar som anger att försändelser är tjänsteförsändelser inte fick användas för andra postförsändelser och att en mottagare som misstänker att tjänstebrevsrätten har missbrukats borde anmäla detta till Postverket eller till vederbörande polis- eller åklagarmyndighet, att översända kuvert och kopia på anmälan till Postverket (se JK-beslut 1982 s. 183).

I ett annat ärende (dnr 1292-93-21) beslutade JK i fråga om klagomål mot en tjänsteman vid en av landets högsta domstolar rörande användandet av tjänstekuvert för privat bruk m.m. En skrivelse inkom den 31 mars 1993 med en anmälan från en privatperson till JK. Anmälan riktar kritik mot att en tjänsteman vid en myndighet i en privat angelägenhet tillskrivit anmälaren med användandet av domstolens tjänstekuvert. JK:s utredning

visade att kuvertets förtryckta text med domstolens namn och adress hade strukits över samt att försändelsen hade frankerats av tjänstemannen själv. JK anför bl.a. följande i sin bedömning:

För egen del finner jag det vara en självklarhet att en domstols eller en myndighets tjänstekuvert i princip endast bör användas för ändamål som angår tjänsten. Jag tänker då inte främst på den ekonomiska aspekten att material och utrustning som en domstol eller myndighet förfogar över bekostas av allmänna medel och därför bör användas endast för avsedda ändamål. Värdet av ett enstaka kuvert, ett papper eller annat liknande, som någon gång kommer till privat användning, kan ju i det enskilda fallet anses vara en obetydlighet (dnr 1292-93-21 s. 2–3).

JK anför vidare i sin bedömning att en viktig principiell aspekt är att bruket av en domstols eller myndighets tjänstekuvert för privata ändamål lätt kan tänkas leda till missuppfattningar hos den enskilde mottagaren om syftena med en tjänstemans korrespondens, vilket ytterst kan tänkas påverka allmänhetens förtroende för domstolens eller myndighetens verksamhet som sådan.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelse den 1 november 2007, som sänts till Regeringskansliet, bl.a. begärt svar på följande frågor samt berett möjlighet att ge de kommentarer i övrigt som innehållet i utskottets skrivelse ger anledning till.

- Hur många brev ingick totalt i Tobias Billströms utskick från den 4 januari 2007 till medlemmarna i den moderata lokalorganisationen i Malmö?
- Skickades breven i statsrådet Tobias Billströms utskick från den 4 januari 2007 med tjänstepost? Trycktes de aktuella breven på Regeringskansliets brevpapper?
- Vilken var, ifall sådan kostnad uppstod, den totala kostnaden (i kronor) för Regeringskansliet med anledning av statsrådet Tobias Billströms utskick från den 4 januari 2007?
- Vilka riktlinjer/bestämmelser/upphandlingskontrakt finns inom Regeringskansliet med avseende på tjänstepost?
- Vilka riktlinjer/bestämmelser finns inom Regeringskansliet med avseende på statsrådets användning av brevpapper och brevküvert?
- Vilka riktlinjer/bestämmelser finns inom Regeringskansliet med avseende på statsrådets kontakter med sina egna partiorganisationer?

Som svar har den 22 november 2007 översänts en inom Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet och Förvaltningsavdelningen upprättad promemoria (bilaga A7.8.2). Utskottet har genom skrivelse den 13 december 2007, som sänts till Regeringskansliet, begärt svar på följande uppföljningsfrågor.

- Är de aktuella breven från statsrådet Billström diarieförda vid Justitiedepartementet som utgående handlingar?

- I brevet står bl.a. följande att läsa: ”Det här brevet är det första i raden av flera som jag kommer att skicka hem till er om vad som händer på departementet.” Har ytterligare brev skickats ut av statsrådet Billström till lokala partimedlemmar i Malmö? Om så är fallet, hur omfattande har dessa utskick varit, till vem riktades breven och vem har bekostat dessa utskick?
- Har det tidigare brukat förekomma att statsråd skickat liknande brev till lokala partimedlemmar? Om så är fallet, hur omfattande har dessa utskick varit, till vem riktades breven och vem har bekostat dessa utskick?
- Har liknande brev från statsråd tidigare brukat skickas till andra organisationer utöver lokala partiorganisationer, såsom t.ex. fackliga organisationer och/eller näringslivsorganisationer? I de fall dylika utskick har förekommit, hur omfattande har dessa varit och vem har bekostat dessa utskick?

Som svar har den 15 januari 2008 översänts två inom Statsrådsberedningen respektive Justitiedepartementet upprättade promemorior (bilagorna A7.8.3 och A7.8.4).

Det aktuella brevutskicket

Enligt uppgift i promemorian av den 22 november 2007 skickade det ansvariga statsrådet den 4 januari 2007 ett utskick bestående av 1 393 brev till medlemmarna i den moderata lokalorganisationen i Malmö. Breven i utskicket trycktes på Regeringskansliets eget brevpapper och skickades med det som i enlighet med gällande bestämmelser kan betecknas som tjänstpost. Utskickets totala kostnader för Regeringskansliet uppskattas till 8 255 kr.

Vidare anges i promemorian av den 22 november 2007 att syftet med breven var att informera om att Tobias Billström med anledning av sin utnämning till statsråd inte kunde fortsätta som ordförande för Malmömoderaterna. I breven informeras om regeringens mål inom migrationspolitiken, bl.a. den kommande lagstiftningen om arbetskraftsinvandring. Enligt promemorian är breven en följd av att Tobias Billström hade utnämnts till migrationsminister.

I Justitiedepartementets svarspromemoria av den 15 januari 2008 anges bl.a. att inga ytterligare brev har skickats av det ansvariga statsrådet samt att breven som sändes ut den 4 januari 2007 inte är diarieförda som utgående handlingar. I Statsrådsberedningens promemoria av den 15 januari 2008 anges att det såvitt kunnat utredas av Regeringskansliet inte tidigare har brukat förekomma att statsråd skickat liknande brev till lokala partimedlemmar eller till andra organisationer.

Riktlinjer med avseende på tjänstepost m.m.

I svaret av den 22 november 2007 anges att Regeringskansliet avropade förmedling av brevsändningar och andra tjänster från det ramavtal som Riksskatteverket tecknat med Posten AB fram till och med den 31 mars 2007. Vidare redogörs att motsvarande tjänster numera avropas från det ramavtal som Skatteverket tecknat med Posten Meddelande AB.

Såvitt avser eventuella riktlinjer inom Regeringskansliet med avseende på statsrådets användning av brevpapper och brevkuvert inom Regeringskansliet anges i promemorian att Regeringskansliet inte har några särskilda riktlinjer eller regler som styr hur statsråden får använda myndighetens brevpapper och kuvert.

I svaret den 22 november 2007 anges såvitt avser eventuella riktlinjer inom Regeringskansliet för statsrådets kontakter med sina egna partiorganisationer att förvaltningschefen den 12 april 2002 beslutade om riktlinjer beträffande resekostnader för statsråd och politiskt anställda i Regeringskansliet samt den 7 november 2006 om riktlinjer för resa med statsrådsbil. Några andra riktlinjer föreligger enligt promemorian inte. I de av förvaltningschefen beslutade riktlinjerna beträffande resekostnader för statsråd och politiska anställda i Regeringskansliet anges bl.a. att riktlinjerna är analoga, med avseende på tjänsteresor, till bestämmelser i lagen (1994:1605) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter m.m. samt tillämpningsföreskrifter till denna lag.

Utskottets ställningstagande

Det brev som skickats ut från Regeringskansliet har inte diarieförts. Det tyder på att brevet inte har uppfattats som en skrivelse av Tobias Billström i tjänsten som statsråd.

Några särskilda riktlinjer för statsrådets bruk av myndighetens tjänstekuvert och brevpapper finns inte inom Regeringskansliet. I beskrivningen i Regeringskansliets promemoria om ersättningar och förmåner till statsråd m.m. anges bl.a. att annan utrustning såsom t.ex. mobiltelefon eller persondator är avsedd enbart för tjänstebruk.

All materiel och utrustning som Regeringskansliet ställer till förfogande får förutsättas vara avsedd enbart för att göra det möjligt för regeringens ledamöter att utöva de funktioner som följer med tjänsten som statsråd. Det får alltså tas för givet att annan användning inte ska komma i fråga. Utskottet utgår från att avsaknaden av särskilda riktlinjer för statsrådets bruk av myndighetens tjänstekuvert och brevpapper inte ger anledning till någon annan slutsats och att regeringen överväger rutiner eller andra lämpliga åtgärder i frågan.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

7.9 F.d. statsrådet Thomas Bodströms styrning av polisen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 30 januari 2008, *bilaga A7.9.1*, begärs att utskottet granskar f.d. justitieminister Thomas Bodströms styrning av polisen. Anmälaren anför att det med anledning av vad den f.d. justitieministern har sagt bör granskas huruvida han har ägnat sig åt ministerstyre.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. två inom Justitiedepartementet upprättade promemorior, *bilagorna A7.9.2-3* samt svar på skriftliga frågor från Thomas Bodström, *bilaga A7.9.4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I en intervju med TT, publicerad i Aftonbladet den 7 december 2007 kommenterade f.d. justitieministern Thomas Bodström entledigandet av rikspolischefen Stefan Strömberg. I artikeln står det bl.a.

Bodström påpekar att det alltid funnits spänningar i polisen, mellan Rikspolisstyrelsen och länspolismästarna, mellan länskriminalen och den lokala polisen och mellan polisen och Säpo. Den förre justitieministern uppger att han och hans dåvarande statssekreterare fick ägna halva sin arbetstid åt att styra polisen.

– Med den hierarkiska och stora organisationen som polisen är, så går det inte att lämna över det. Man måste styra, jämka och kompromissa. Det är ett enormt arbete och verkligheten inte lätt.

Promemorior från Regeringskansliet m.m.

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet den 12 februari 2008 och den 3 april 2008 begärt vissa svar och kommentarer.

Som svar har den 4 mars 2008 och den 24 april 2008 översänts inom Justitiedepartementet upprättade promemorior (*bilagorna A7.9.2-3*). Dessutom har den 24 april 2008 en promemoria översänts från Thomas Bodström (*bilaga A7.9.4*).

Svaret den 4 mars 2008

I utskottets skrivelse till Regeringskansliet begärdes bl.a. svar på vilket sätt och i vilket avseende den f.d. justitieministern har styrt polisen.

I promemorian från Regeringskansliet anføres att polisorganisationen styrs enligt samma principer som övriga myndigheter. Utöver att föreslå lagstiftning på polisens område och fatta beslut om utnämningar av de högsta cheferna inom polisen, är regeringens mest framträdande styrinstrument den ekonomiska styrningen. Ett viktigt verktyg i denna del av styrningen är regleringsbrevet. Där framgår målen för polisens tre verksamhetsgrenar *brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring* samt *service*. I regleringsbrevet återfinns också en rad återrapporteringskrav som dels är kopplade till respektive verksamhetsgren, dels till frågor om organisation och ekonomi.

Måluppfyllelse och återrapporteringar från regleringsbrevet redovisas i huvudsak i polisens årsredovisning. Denna följs upp med en mål- och resultatdialog där departementsledningen och rikspolischefen för en diskussion om i vilken utsträckning målen har uppfyllts samt vilka åtgärder som kan och bör vidtas för att förbättra verksamhetens resultat. Mål- och resultatdialoger hålls normalt cirka två månader efter att årsredovisningen inkommit till departementet.

I Rikspolisstyrelsens ansvar att vara central förvaltningsmyndighet för polisväsendet ingår att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten. Regeringen styr således polismyndigheterna främst genom Rikspolisstyrelsen. Verksamheten vid polismyndigheterna är dock av avgörande betydelse för att målen i regleringsbrevet ska kunna uppfyllas.

Vidare anføres att det mot denna bakgrund under 2006 gjordes försök till resultatdialoger med fokus på polismyndigheterna i storstadslänen. I likhet med den ordinarie mål- och resultatdialogen hölls dessa samtal mellan förre statssekreteraren Dan Eliasson och rikspolischefen, med den skillnaden att länspolismästaren i aktuellt län också deltog. Frågeställningarna som diskuterades vid dessa resultatdialoger var av samma karaktär som vid mål- och resultatdialogen med Rikspolisstyrelsen, men med inriktning på situationen i respektive län.

I promemorian anføres att rikspolischefen och förre statssekreteraren Dan Eliasson träffades regelbundet utöver den formella myndighetsdialogen. Syftet med dessa möten var att utbyta information. Rikspolischefen informerade t.ex. om polisens finansiella situation och andra frågor som var aktuella i verksamheten. Statssekreteraren gavs samtidigt ett utrymme att löpande återkoppla regeringens syn i centrala kriminalpolitiska frågor som berörde polisens verksamhet. Därutöver lämnades information till rikspolischefen rörande läget i budgetprocessen, aktuella lagstiftningsprojekt m.m. Statssekreterarens regelbundna möten med ledningen för Rikspolisstyrelsen kvarstår oförändrade efter regeringsskiftet 2006.

Avslutningsvis anføres i Regeringskansliets promemoria att personliga kontakter utöver vad som nämnts ovan kan ha förekommit mellan förre justitieministern och rikspolischefen eller andra befattningshavare i ledande ställning inom polisen. Departementet har dock ingen kännedom om eventuella sådana kontakter.

Svaret den 24 april 2008 från Regeringskansliet

I promemorian anføres att Justitiedepartementet kan bekräfta innebörden av Thomas Bodströms uttalande när det gäller påståendet att polisen är en stor och hierarkisk organisation. Departementet måste därför arbeta aktivt med myndighetsstyrningsfrågor. Det är dock, anføres vidare, svårt att göra en uppskattning över tid av hur stor del av sin arbetstid som Thomas Bodström och hans statssekreterare ägnade åt frågor kring styrning av polisen.

Svaret den 24 april 2008 från Thomas Bodström

På utskottets fråga huruvida innebörden av hans uttalande som citerats i Aftonbladet stämmer anför Thomas Bodström att han i dag inte exakt kan uttala sig om hur han uttryckte sig i en enstaka intervju. Han menar vidare att det han torde ha menat är att halva tiden som minister går åt att arbeta med frågor rörande polisen. Det innebär att halva den tid som utgör myndighetsstyrning av de olika myndigheterna kan härröras till polisen.

I promemorian anføres vidare att Thomas Bodström hade regelbunden kontakt med rikspolischefen, chefen för Säkerhetspolisen, chefen för Rikskriminalpolisen, länspolismästare, polismästare, men också mycket kontakt med poliser som arbetar på fältet samt med polisfacket.

Thomas Bodström anför också att både hans statssekreterare och han själv var noga med att hela tiden hålla sig uppdaterade om vad som hände inom polismyndigheterna. Detta innebär att de fullföljde rutinen att ha regelbundna möten med rikspolischefen och Säpochefen. Möten med rikspolischefen skedde oftast på statssekreterarnivå. När det gäller Säpochefen, anføres det vidare, deltog Thomas Bodström i dessa möten till 2002. Dessa ändrades också från en gång i månaden till vart fjortonde dag. Utöver det så deltog han även frekvent i konferenser och kongresser samt följde med polisen på uppdrag i Sverige, närvarade när de arbetade utomlands och var med vid internationella besök.

Avslutningsvis anføres att Thomas Bodström i beslutsprocessen alltid varit noga med att handla inom ramen för vad en minister får göra i enlighet med grundlagen. I de frågor som regeringen ska besluta har han varit med och beslutat kollektivt och då ofta varit föredragande. I annat fall har han agerat på eget initiativ inom ramen för sitt uppdrag.

Gällande rätt

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Innebörden av detta är att beslutsfattandet i regeringen sker genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden (Holmberg m.fl. 2006, s. 305). 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. 79 f.).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befälla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av den s.k. legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte till myndigheterna utfärda direktiv i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 11 kap. 7 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, bestämma hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot 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).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Tidigare granskning

Frågan om risken för ministerstyre berördes i utskottets betänkande (bet. KU 1986/87:29) med anledning av propositionen (prop. 1986/87:99) om ledningen av den statliga förvaltningen. Utskottet framhöll (s. 13) att det finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen håll-

las informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Det var enligt utskottet över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Det svenska systemet kännetecknas emellertid av att regeringsbesluten fattas av regeringen som kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kunde inte förnekas. Därför borde de informella kontakterna vara mer inriktade på information än styrning. Enligt utskottet utgjorde de informella kontakterna i samband med sådan ärendehandläggning som avses i 11 kap. 7 § regeringsformen ett särskilt problem. Det torde inte vara möjligt att undvika informella kontakter ens i dessa sammanhang, men enligt utskottets uppfattning borde återhållsamheten vara mycket stor. I särskilt hög grad borde de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte. Utskottet fann slutligen anledning att understryka att myndigheten oavsett vilka informella kontakter som förekommit bär det fulla och slutgiltiga ansvaret för besluten i det enskilda fallet.

Utskottets ställningstagande

Av den granskning som gjorts angående Thomas Bodströms tid som statsråd framgår att han ägnade mycket tid åt polisen och dess verksamhet. Den information som kommit fram i granskningen ger dock inte anledning att anta att någon otillbörlig styrning av polisen har förekommit.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

7.10 Socialminister Göran Hägglunds uttalande om Regeringskansliets arbetsuppgifter

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 24 januari 2008, *bilaga A7.10.1*, begärs att utskottet granskar socialminister Göran Hägglunds uttalande i Svenska Dagbladet (SvD) rörande planer på införandet av en gemensam borgerlig stabsfunktion i Regeringskansliet. I anmälningen anförts att Regeringskansliets uppgift, enligt 7 kap. 1 § regeringsformen, är att bereda regeringsärenden. Att granska politiska motståndare i syfte att ”göra det lite besvärligare för dem” är dock inte, menar anmälaren, ett led i beredningen av regeringens ärenden. Mot bakgrund av detta vill anmälaren att konstitutionsutskottet granskar huruvida Göran Hägglunds planer är förenliga med regeringsformens bestämmelser om vad Regeringskansliets uppgifter är.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. två inom Socialdepartementet respektive Förvaltningsavdelningen upprättade promemorior, *bilagorna A7.10.2-3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 22 januari 2008 publicerade SvD i artikelserien *Politik direkt* en intervju med socialminister Göran Hägglund. Med anledning av allianspartiernas underläge i förhållande till oppositionen i den senaste opinionsundersökningen utförd av SvD och Sifo (publicerad i SvD den 20 januari 2008) kommenterar socialministern bl.a. vad regeringen bör göra för att utjämna valjärlstödet. I artikeln står bl.a.:

Borgerligheten måste närma sig varandra även rent organisatoriskt, slår kd-ledaren fast. Idag har regeringen ett samordningskansli i statsrådsberedningen, men de fyra allianspartierna har inga formella band.

– Jag tror att vi skulle vinna på att ha en gemensam stabsfunktion, inte minst i ljuset av en annalkande valrörelse. Då kommer vi att behöva synka ännu bättre.

Ett borgerligt kansli skulle kunna ledas av partiledarnas stabschefer, föreslår Göran Hägglund. Vid sidan av arbetet med Allians för Sverige vill han att styrkan ska få ännu en uppgift: att granska socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet. S-ledaren Mona Sahlin envisas med att lämna walk over i fråga efter fråga, konstaterar han.

– De har haft en alldeles för enkel resa under de här första 15 månaderna. Vi bör göra det lite besvärligare för dem, och tvinga dem att ge besked.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet den 31 januari 2008 och den 8 april 2008 begärt vissa svar och kommentarer.

Som svar har den 21 februari 2008 och den 24 april 2008 översänts inom Socialdepartementet respektive Förvaltningsavdelningen upprättade promemorior (*bilagorna A7.10.2-3*).

Svaret den 21 februari 2008

I promemorian (*bilaga A7.10.2*) besvaras frågan vilka kommentarer den aktuella anmälningen och innehållet i utskottets promemoria ger anledning till.

I promemorian anför socialministern i den aktuella intervjun har framfört tankar kring hur arbetet skulle kunna organiseras för att Regeringskansliet på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt ska kunna fullgöra sitt uppdrag att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Socialministern har här inte syftat på något annat än den för regeringen och statsråden sedvanliga verksamheten som innebär att man även granskar oppositionens politik och förslag.

Svaret den 24 april 2008

I promemorian (*bilaga A7.10.3*) anförs att en gemensam borgerlig stabsfunktion inte har inrättats i Regeringskansliet. I promemorian besvaras även frågan om hur antalet politiskt tillsatta tjänstemän har utvecklats inom Regeringskansliet efter utgången av september 2007. Som svar på den andra frågan redovisas följande.

Med politiskt tillsatta tjänstemän avses:

- Politiskt sakkunniga i Regeringskansliet såsom planeringschefer, pressekreterare, politiskt sakkunniga, inklusive politiskt sakkunniga assistenter vilka omfattas av avtalet *Anställda enligt avtal om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevskrivare eller talskrivare i Regeringskansliet*.
- Statssekreterare som omfattas av *Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner för vissa högre anställningar m.fl.*

Utvecklingen av antal tjänstgörande i september respektive år samt mars 2008 i de olika kategorierna redovisas här:

Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet 2000–2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Politiskt sakkunniga	112	121	120	145	140	151	162	128	140
Statssekreterare	24	25	25	27	27	30	28	33	32
Totalt	136	146	145	172	167	181	190	161	172
Statsråd och statsminister	17	20	20	22	23	22	22	22	22

Kommentar: Siffrorna för 2008 avser antalet tjänstemän för mars.

Gällande rätt

Konstitutionsutskottets granskning

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Av grundlagskommentarerna (Holmberg m.fl. 2006, s. 527 f.) framgår att granskningen av statsrådets tjänsteutövning inte ska begränsas till statsrådets position såsom medlemmar av regeringen utan även inbegripa deras beslut och åtgärder såsom statsminister, departementschef eller statsråd och självfallet också undersöka om tendenser till ministerstyre av förvaltningen har förekommit. Däremot, anförs vidare, är det klart att statsrådets handlande utanför tjänsten inte ska vara föremål för utskottets granskning. Här föreligger ett gränsdragningsproblem, främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.

Regeringskansliets organisation och uppgift

De grundlagsstadgade bestämmelserna kring regeringsarbetet är relativt knapphändiga. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90, s. 179) anförde justitieministern att regeringens arbetsformer inte borde göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden. Således anfördes att en allmän utgångspunkt bör vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag. Enligt 7 kap. 1 § regeringsformen ska det för beredning av regeringsärenden finnas ett regeringskansli i vilket det ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Regeringskansliets uppgifter och organisation regleras vidare i förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. I 1 § anges att Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.

Statsrådets uppgifter

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Innebörden av detta är att beslutsfattandet i regeringen sker genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden (7 kap. 4 § regeringsformen). Ett statsråd kan alltså inte på egen hand besluta i regeringsärenden. Ett undantag från nämnda huvudregel är s.k. regeringskansliärenden, vilka avgörs av ett enskilt statsråd. Statsrådet fattar då inte beslut i egenskap av medlem av regeringen utan som chef i Regeringskansliet. I konstitutionsutskottets uppgift att granska statsrådets tjänsteutövning ingår att granska statsrådets åtgärder även i det senare avseendet. I många fall kan beslutanderätten i regeringskansliärenden överlätas till tjänstemän i Regeringskansliet. Såsom varande chefer i Regeringskansliet har statsråden då i uppgift att på en övergripande nivå tillse att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Tidigare granskning

Statsrådets uttalanden

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen tidigare granskat uttalanden av statsråd (t.ex. bet. 2005/06:KU20 och bet. 2006/07:KU20). Frågan har då oftast gällt om uttalandet varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare är tillförsäkrade yttrandefrihet. Utskottet konstaterar att Göran Hägglunds uttalande inte kunnat påverka någon myndighet. Uttalandet gäller inte något som faktiskt skett utan snarare statsrådets reflektioner om vad han ansåg borde ske.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Reservationer

Följande reservationer har avgivits. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Utrikesminister Carl Bildts agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi (avsnitt 1.1)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Vi noterar att de ändringar som senast gjordes i riksdagsordningen syftade till att öka framför allt utskottens inflytande över Sveriges agerande som medlem i Europeiska unionen. Regeringens i regeringsformen fastslagna skyldighet att informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i unionen förändrades inte i det sammanhanget.

Av ledamöter i utrikesutskottet har framhållits att utrikesfrågor ofta har karaktären av diffusa processer och saknar urskiljbar början och distinkt slut och att de utrikespolitiska processerna ofta efter hand tillförs nya element, vars betydelse inte alltid är omedelbart uppenbar. Utrikespolitiken har därmed en egen karaktär.

Utrikesutskottet har också sedan lång tid – före Sveriges medlemskap i Europeiska unionen – en tradition av föredragningar av och överläggningar med utrikesministern eller andra företrädare för Utrikesdepartementet. I vad mån dessa överläggningar påverkats av de senaste ändringarna i riksdagsordningen har vi inte underlag för att bedöma. Några sådana protokollsanteckningar som nämnts av riksdagskommittén, och som vanligen bör göras vid de utskottsöverläggningar som avses i riksdagsordningen, har överläggningar i den aktuella frågan i vart fall inte resulterat i, och det har inte klarlagts i vilken utsträckning informationen och överläggningarna avsett de moment som ingick i tankepapperet om en Kosovostrategi.

Däremot synes klarlagt att såväl löpande samråd, som samråd inför Gaerc-mötet och Europeiska rådets möte i december 2007, har skett med EU-nämnden om elementen i strategin och de slutsatser som senare antogs. Som framhållits omfattar strategin både ståndpunkter som avser mer formella ställningstaganden i EU och ståndpunkter som medlemsstaterna frivilligt kan samordna men är suveräna att besluta om enskilt.

Enligt svarspromemorian från Utrikesdepartementet har utrikesutskottet och EU-nämnden löpande hållits informerade om diskussionerna inom EU om Kosovo, och information har lämnats vid samtliga tillfällen då beslut i form av främst slutsatstexter varit aktuella.

Konstitutionsutskottets tidigare konstaterande om statusen av s.k. non-papers (också kallade tankepapper eller icke-papper) är avsett att klargöra att de såvitt gäller tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser följer samma regler som andra handlingar. Non-papers kan alltså vara allmänna om de uppfyller de krav som uppställs i tryckfrihetsförordningen för att anses som allmänna eller – om så inte är fallet – att anse som inte allmänna. Om ett non-paper är att anse som allmän handling kan uppgifter i det omfattas av sekretess enligt de särskilda reglerna om sekretess. Handlingsegenskapen är inte kopplad till ordningen för regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor. Utskottet har konstaterat (bet. 2003/04: KU10) att beteckningen non-paper har betydelse endast i förhållande till dem som handlingen riktar sig till. När det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer måste i princip samma krav på förankring i riksdagen anses gälla, oavsett om tankarna och idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

Som återgivits ovan var ett av de bärande motiven bakom de nya reglerna i riksdagsordningen att öka utskottens inflytande, även i förhållande till EU-nämnden. Konstitutionsutskottet förutsatte vid sin beredning av ärendet att praxis och rutiner skulle utvecklas i fråga om gränsdragningen mellan utskotten och EU-nämnden. Det var aldrig avsikten att förändringen av riksdagsordningen skulle minska regeringens informations- och samrådsplikt gentemot riksdagen, snarare tvärtom.

Vi konstaterar att utrikesministern inte informerat riksdagen om att regeringen avsåg att presentera ett non-paper i Kosovofrågan i EU-kretsen. Varken utrikesutskottet eller EU-nämnden bereddes tillfälle att ta del av dokumentet inför presentationen. Därmed har utrikesministern inte levt upp till förpliktelsen i 10 kap. 6 § regeringsformen.

2. Handläggningen av presstödsfrågan (avsnitt 1.2)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Konstitutionsutskottet har återkommande fått information från Regeringskansliet om utvecklingen när det gäller överläggningarna med Generaldirektoratet för konkurrens. Riksdagsordningens bestämmelser om information till riksdagen måste i och för sig anses uppfyllda om man bara ser till antalet informationstillfällen. Däremot kan ifrågasättas om informationen gett en riktig bild av överläggningarna. Regeringen tycks genom den lämnade informationen ha velat invagga riksdagen i föreställningen att den gjorde sitt yttersta för att bevara presstödet med målsättningen om mångfald i hela landet. Regeringen har också förmedlat att det var nödvändigt att ge upp försvaret för storstadsstödet i syfte att bevara stödet till övriga tidningar. Det finns omständigheter som talar för att det från reger-

ingens sida inte getts en fullständig bild av läget i diskussionerna med generaldirektoratet. Några dokument som tydligt visar att man från direktoratets sida särskilt ifrågasatte storstadsstödet har inte kunnat företes. Dessutom kan det inte bortses från att man från kommissionens sida uttryckt att den inte uppställt några krav.

Utskottets granskning ger mot denna bakgrund vid handen att regeringen genom brister i informationens innehåll åsidosatt sin skyldighet enligt 10 kap. riksdagsordningen att lämna information till riksdagen om arbetet i EU.

3. Anslaget 24:2 i 2007 års budgetproposition (avsnitt 4.2)

av Marianne Berg (v)

Integrations- och jämställdhetsdepartementet hänvisar bl.a. till att regeringspartiernas valmanifest utgjort en del av beredningen av ärendet. Utskottet har tidigare (bet. 2006/07:KU20 s. 182) tydligt understrukt att valrörelsen inte är en del i beredningen av regeringsärenden.

Regeringen utfäste sig att göra en större satsning inom jämställdhetsområdet när den presenterade sin budget för 2007. Inte mindre än 400 miljoner kronor avsattes till en jämställdhetssatsning. Riksdagen godkände budgeten. Trots den uttalade ambitionen och trots riksdagens godkännande användes mindre än hälften av de beslutade pengarna. Det är uppenbart att det aldrig var meningen från början att de avsatta medlen skulle användas fullt ut, utan att de skulle gå till andra delar av statens budget.

Det är enligt min mening klart att regeringen inte uppfyllt beredningskraven enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen. Det kan misstänkas att alliansregeringen endast budgeterat med en större summa för att kunna förbättra sitt rykte och ge sken av att ha en genomtänkt jämställdhetspolitik. Verkligheten visar ju att det finns oändligt många saker som man kunnat satsa de avsatta pengarna på om man bara hade haft en vilja och om man bara hade berett ärendet på ett fullgott sätt, till exempel kvinnojoursverksamheten, genuspedagogik och satsningar inom skolan.

Jag anser att regeringen vilselett riksdagen och många berörda organisationer genom att framstå som förespråkare av ett ökat jämställdhetsarbete, och jag anser därför att konstitutionsutskottet borde ha anmärkt på regeringens beredning av ärendet.

4. Beredningen av ärendet om försäljningar av vissa statligt ägda bolag efter valet 2006 (avsnitt 5.1)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

De stora värden som de statligt ägda företagen betingar ställer starka krav på en ansvarsfull hantering av frågorna kring försäljning av företagen. I en ansvarsfull hantering ingår självfallet att förberedelsearbetet är gediget och tillräckligt. Beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen innebär dock inte att det inför alla regeringsbeslut krävs att upplysningar ska inhämtas från myndigheter, organisationer och enskilda utan att detta ska ske i den mån det är behövligt. Praxis har länge varit att frågor om försäljning av statligt ägda företag inte blivit föremål för remissbehandling. Skälen för detta har, som redovisats bl.a. av den förra regeringen under utskottets granskning våren 2004 (bet. 2003/04:KU20), varit att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att en proposition innehåller en så fullständig bakgrundsinformation som möjligt och å andra sidan intresset av att inte skada statens förmögenhetsinnehav och det krav på affärsmässighet som anges i 29 § budgetlagen. En remissberedning skulle kunna medföra risker för att värden skulle kunna gå till spillo.

Konstitutionsutskottet ansåg dock i ovannämnda granskning våren 2004 (bet. 2003/04:KU20 s. 133) av beredningen av en proposition om överlåtelse av aktier i Svenska Skogsplantor AB att regeringen inte hade uppfyllt kraven på beredning av regeringsärenden i 7 kap. 2 § regeringsformen. Ett enligt näringsutskott hade uttryckt att det saknade en redovisning av regeringens analys av tänkbara alternativa lösningar och att regeringen borde ha inhämtat remissynpunkter i ärendet. Med anledning av uttalandet finns det anledning att inför varje nytt försäljningsärende noga överväga i vilken mån den tidigare etablerade praxisen fortfarande ägde giltighet.

Regeringen borde mot bakgrund av dessa tydliga uttalanden ha vinnlagt sig om att bereda proposition 2006/07:57 Försäljning av vissa statligt ägda företag på ett sådant sätt att underlaget för riksdagens beslut var fullgott. Om remissynpunkter hade inhämtats från myndigheter som t.ex. Statens fastighetsverk, Försvarsmakten och Konkurrensverket, som uppenbarligen hade värdefulla synpunkter att lämna, hade riksdagen fått ett mer fullödigt underlag för bedömningen. Underlaget hade också varit mer fullödigt om det hade redovisats breda konsekvensanalyser inom ramen för det utrymme som fanns utan risker för affärsmässigheten. Näringsutskottet skulle därigenom ha kunnat undvika att vidta en rad egna åtgärder för att komplettera underlaget för riksdagsbeslutet.

I budgetpropositionen för år 2007 angavs att en genomgång skulle göras av alla statliga företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang skulle vägas mot varandra. Vi kan konstatera att någon sådan genomgång inte skett vare sig innan propositionen om försäljning lades fram eller försäljning av hela eller delar av företag skett. Regeringens val av de sex företag som nu är till försäljning kan därför inte sägas ha baserats på den i budgetpropositionen utlovade genomgången. Som en konsekvens härav saknas ett heltäckande underlag för de konsekvenser som

försäljningarna medför. Ett minimikrav för beredning av regeringsärenden, förutom det som anges i 7 kap. 2 § regeringsformen, måste vara att regeringen genomför beredningen på det sätt som utlovats riksdagen.

Den genomgång av statligt ägda bolag som aviserades i budgetpropositionen för 2007 har enligt regeringen inte avsett de sex aktuella bolagen. Formuleringen har uppenbarligen varit missvisande och har kunnat ge upphov till felaktiga förväntningar inom riksdagen. Det är inte rimligt att anta att det fanns en förförståelse inom riksdagen som skulle ha inneburit att formuleringen inte kunde ha misstolkats. Det förhållandet att försäljning av bolagen nämnts i en rapport från de borgerliga partierna och i övrigt varit aktuellt i valrörelsen kan, som framgår av vad utskottet uttalade våren 2007, inte anses utgöra ett inslag i beredningen av regeringsärendet. Varken budgetpropositionen för 2007 eller propositionen om försäljning av vissa statligt ägda företag i mars 2007 ger uttryck för att regeringen tagit hänsyn till näringsutskottets och konstitutionsutskottets ställningstaganden våren 2004 om vikten av att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt.

Vi konstaterar mot denna bakgrund att det underlag som regeringen tagit fram inför riksdagens beslut om försäljning av vissa statligt ägda företag inte är ett heltäckande underlag för bedömning av förutsättningarna för försäljning och att det funnits behov av ytterligare beredning i ärendet.

5. Regeringens fortsatta arbete med försäljningarna – upphandlingar och dokumentation (avsnitt 5.2)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

När det först gäller frågan om regeringens *upphandlingar* av investmentbanker m.m. måste det, som utskottet påpekade våren 2000, starkt understrykas vikten av att upphandlingslagens bestämmelser följs inom Regeringskansliet och att detta görs med god marginal till de gränser som sätts i lagen. Som en konsekvens av detta borde de kommunikationstjänster som enligt avtalen kunde upphandlas som underentreprenad av investmentbankerna ha upphandlats direkt av Regeringskansliet. Tjänsterna var av sådan karaktär att det framstår som tveksamt att se dem som en del av de finansiella tjänster som investmentbankerna skulle bistå med. Genom att kommunikationstjänsterna upphandlades av investmentbankerna och inte av Regeringskansliet kunde kravet på upphandling i konkurrens åsidosättas. För att hålla den ovan nämnda goda marginalen borde upphandlingen av kommunikationstjänster hade skett som avrop från de ramavtal som fanns eller på annat sätt som med god marginal hållit sig inom ramen för upphandlingslagens bestämmelser.

Riksrevisionen har kritiserat bristen på *dokumentation* och även utskottet har i tidigare granskning (bet. 2003/04:KU10) slagit fast att regeringens styrning av bolagen ska ske på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande samt att regeringen har ett politiskt ansvar för den statliga företagsverksamheten. De genomgångar av företagen som görs inför försäljningarna och de kontakter med företagen som detta föranlett kan självfallet ses som ett led i styrningen av företagen och borde därför ha dokumenteras så att det i efterhand funnits bättre möjligheter att granska regeringens agerande och viktiga händelseförlopp som avser ägarförvaltningen. Det finns all anledning att åter understryka vikten av att agerande och händelseförlopp dokumenteras.

6. Regeringens fortsatta arbete med försäljningarna – fråga om viss utnämning (avsnitt 5.2)

av Berit Andnor (s), Morgan Johanson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v) och Phia Andersson (s).

När det gäller *utnämningen av Urban Funered* framstår det som anmärkningsvärt att det vid tiden för utnämningen inom Regeringskansliet inte fanns en medvetenhet om de allvarliga brister som fanns hos Carnegie och som Finansinspektionen var i slutfasen av att granska. Mot bakgrund av Urban Funereds tidigare ställning hos Carnegie hade det varit en naturlig åtgärd för regeringen och framför allt ansvarigt statsråd att närmare undersöka på vilket sätt Finansinspektionens rapport kunde påverka utnämningen eller avvakta med utnämningen till dess Finansinspektionen meddelade sitt beslut. Detta synsätt bekräftas av att ett ansvarigt statsråd själv i efterhand medgett att det varit bättre att avvakta. Det finns anledning att betona vikten av att utnämningar av personer i ledande ställning inom Regeringskansliet sker med stor omsorg.

7. Beredningen av ärenden om försäljning av statligt ägda bolag före valet 2006 (avsnitt 5.3)

av Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

Praxis har uppenbarligen tidigare varit den att upplysningar från myndigheter, organisationer och enskilda inte inhämtats inför propositioner om försäljningar av statliga bolag. Konstitutions- och näringsutskottens uttalanden våren 2004 har dock inneburit en ny syn på frågan om beredning av dessa slag av regeringsärenden. Flertalet av de försäljningar som omfattas av de nu aktuella anmälningarna skedde före 2004 och var helt i enlighet med den praxis som då godtagits. Två av de försäljningar som omfattas av de aktuella anmälningarna – OMHEX och Nordea – genomfördes dock

efter tidpunkten för konstitutionsutskottets uttalande. Hösten 2004 begärdes bemyndiganden avseende OMHEX utan omedelbart föregående remissberedning. Emellertid hade ärendet samband med frågan om avyttring av aktierna i Värdepapperscentralen vilken under 1993 varit föremål för utredning och remissbehandling. Vice riksbankschefen Stefan Ingves hade också i en rapport 1997 undersökt hur infrastrukturen på den svenska finansmarknaden borde se ut. Följaktligen fanns ett gott underlag för förslaget om bemyndiganden från riksdagen. När det gäller Nordea avsåg inte det bemyndigande i december 2004 som regeringen gav statsrådet Thomas Östros en sedvanlig försäljning av aktier. Nordeas återköp av aktier från svenska staten innebar inte att statens ägande minskade utan var att se som ett likvärdigt alternativ till aktieutdelning. I dessa båda fall saknas följaktligen anledning att anta att det behövdes mer utredning.

8. Utbildningsminister Jan Björklunds uttalande om att Forum för levande historia ska samarbeta med en organisation (avsnitt 6.2)

av Berit Andnor(s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Utskottet har tidigare framhållit att ett statsråd liksom andra medborgare har rätt att yttra sig i olika sammanhang men också bör iakttä särskild försiktighet i vissa avseenden. Det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som ett direktiv till en myndighet. Ett enskilt statsråd har inte någon rätt att befälla över myndigheterna, utan direktiv ska meddelas kollektivt av regeringen, exempelvis i form av regleringsbrev och förordningar. I detta fall har statsrådet, enligt vår mening, uttalat sig på ett sätt som kan uppfattas som att han haft för avsikt att otillbörligt försöka påverka myndigheten i fråga.

9. F.d. statsrådet Leif Pagrotskys hantering av sändningstillstånden för digital-tv (avsnitt 6.3)

av Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Sinikka Bohlin (s).

Utskottet noterar att det i det aktuella regeringsbeslutet anges att Radio- och TV-verket, i sitt förslag till regeringen om fördelning av tillstånd för digital marksänd tv, ska ange vilka företag som har för avsikt att sända okrypterat. Enligt den då aktuella lydelsen av 3 kap. 2 § 16 radio- och TV-lagen kunde sändningstillstånd förenas med villkor om att utforma sändningarna på ett sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet. Detta torde inbegripa villkor om att sända okrypterat. Då okrypterade sändningar kan tas emot utan programkort och abonnemang innebär detta att mottagningen blir kostnadsfri för allmänheten.

10. Statsminister Fredrik Reinfeldts ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen (avsnitt 7.1)

av Berit Andnor(s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Utskottets uppgift är att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I detta ärende har utskottet att ta ställning dels till hur ansvaret för krishanteringen var organiserat kvällen den 23 oktober 2007, dels till hur statsministern agerat för att krishanteringen skulle ha fungerat i händelse av en kris.

Utskottet kommer inledningsvis att uppehålla sig vid vad som i granskningen har framkommit om hur jour- och beredskapssystemet i Regeringskansliet var organiserat kvällen den 23 oktober 2007. Statsministern har det yttersta ansvaret för Regeringskansliets organisation inklusive dess jour- och beredskapsorganisation. I enlighet med den s.k. ansvarsprincipen har statsministern så långt möjligt även detta ansvar i en krissituation. I enlighet med denna princip skulle det vidare vid varje departement finnas förmåga att hantera allvarliga händelser inom det egna ansvarsområdet. Statsrådsberedningen klargör vid behov ansvarsförhållandena mellan berörda departement. Vidare fanns vid den nu aktuella tidpunkten en enhet för beredskap och analys, vars uppgift var att lämna information och larma berörda i Regeringskansliet i händelse av en allvarlig kris. Vid varje departement, inklusive Statsrådsberedningen, fanns en opolitisk tjänsteman nåbar dygnet runt för att kunna ta emot ett sådant larm.

Även politiska tjänstemän ingick i Regeringskansliets jour- och beredskapssystem. I Statsrådsberedningen fanns sedan lång tid tillbaka ett system med en jourhavande statssekreterare som skulle vara nåbar dygnet runt. Sedermera hade det även tillkommit jour- och beredskapsfunktioner i Regeringskansliet. Bildandet av enheten för beredskap och analys med kontaktpersoner till enheten i samtliga departement, inbegripet Statsrådsberedningen, innebär att larm och information i första hand skulle nås, bedömas och tas om hand av andra funktioner än av den jourhavande statssekreteraren i Statsrådsberedningen.

Statsministerns statssekreterare hade likväl en central roll genom att hon var den som skulle leda och fördela arbetet i Statsrådsberedningen i händelse av kris. Det är enligt vår mening inte troligt att statsministerns statssekreterare fullt ut hade kunnat utföra sitt uppdrag i en eventuell krissituation den aktuella kvällen, t.ex. att leda en krisgrupp eller att hålla statsministern informerad om situationens utveckling. Ansvaret för att statssekreteraren kände till vad som åvilade henne var statsministerns. Vi konstaterar att statsministern kände till sitt eget ansvar. Statsministern har uppgett att han har gjort vad han har kunnat för att försäkra sig om att berörda anställda inom Regeringskansliet – såväl statsministerns statssekreterare som andra anställda – hade fått kunskap om sitt ansvar och gällande rutiner vid en krissituation. Vi noterar i detta sammanhang att

regeringen har genomfört ett flertal övningar sedan regeringen tillträdde hösten 2006. Statsministern har emellertid inte gett sin statssekreterare några särskilda instruktioner när det gäller krishantering. Statsministern har därmed inte med tillräcklig tydlighet försäkrat sig om att den statssekreterare han utsett för dessa centrala uppgifter insett vad som förväntas av henne i en krissituation, och vad det innebär att ha jour i en sådan organisation. Statsministern har därmed också ett ansvar för att krisorganisationen kvällen den 23 oktober 2007 inte var fullt ut funktionsduglig.