



## 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 A1.1.1–5.4.2.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna återfinns i bilagorna B1–8.

Utskottet har bordlagt tre granskningsanmälningar. Dessa gäller regeringens agerande inom FN:s olja-för-mat-program, regeringens utövande av ägandet i Carnegie Investment Bank AB och statsrådet Cristina Husmark Pehrssons styrning av Försäkringskassan.

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

### Sammanfattning

#### Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet avgav i december 2008 på eget initiativ ett granskningsbetänkande som avsåg allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2008/09:KU10).

Betänkandet inleds med ett kapitel i vilket behandlas vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen. I det därpå följande kapitlet behandlas olika frågor som avser handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.,

nämligen beredningsfrågor m.m., frågor med anknytning till finansmakten och utnämningsärenden m.m. Därefter följer kapitel om vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen, vissa utlänningsärenden m.m. och avslutningsvis vissa övriga frågor om statsråds tjänsteutövning. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

## **Vissa resultat av granskningen**

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

Utskottet har granskat *regeringens hantering av frågan om heltäckande internationellt förbud rörande klustervapen*. Frågan om internationellt förbud mot klustervapen har varit föremål för behandling i utrikesutskottet. Något tillkännagivande till regeringen har inte gjorts. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Vidare har utskottet granskat *regeringens agerande i samband med EU:s uppförandekod för vapenexport*. Utskottet anser att regeringen borde ha informerat EU-nämnden om sitt beslut om hur Sverige skulle komma att rösta i ministerrådet och om utvecklingen i frågan. Enligt utskottet har regeringen brustit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen.

Utskottet har även granskat *jordbruksminister Eskil Erlandssons information om fiskeförhandlingar*. Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken förhandlar EU årligen med Norge om bl.a. fiskekvoter. Förhandlingsresultatet fastställs vid jordbruks- och fiskerådet. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottet.

I kapitlet redovisas även utskottets granskning av *arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorins uppträdande i samband med en interpellationsdebatt*. Utskottet konstaterar att bestämmelserna i riksdagsordningen uppfyllts då statsrådet lämnat ett svar på interpellationen i kammaren och att det utöver detta är talmannen som har att vaka över de bestämmelser som finns om ordningen vid sammanträden i kammaren.

### *Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.*

#### **Beredningsfrågor m.m.**

Utskottet har granskat *regeringens hantering av avtal om merkostnadsersättning vid plusjobb*, som infördes den 1 januari 2006 och avskaffades hösten 2006. Utskottet anser att det tydligt bör framgå av överenskommelser som staten ingår med andra parter, t.ex. landsting och kommuner, hur överenskommelserna är avsedda att uppfattas i rättsligt hänseende. Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottet. *Särskilt yttrande* (s, v)

Vad gäller *regeringens hantering av stödpaketet till fordonsindustrin* har utskottet granskat den beredning som föregick den aktuella propositionen. Propositionen lades enligt utskottet fram under en finansiell kris vars effek-

ter särskilt drabbat fordonsindustrin. Utskottets granskning visar bl.a. att beredningen av propositionen, inklusive inhämtandet av remissynpunkter, skedde under några dagar. Utskottet anser att en brådskanie beredning inte är önskvärd men att den tidsnöd som präglade beredningen var motiverad under de prekära ekonomiska förhållanden som rådde. Utskottet betonar att regeringen i synnerligt svåra ekonomiska förhållanden kan tvingas bemästra uppkomna situationer genom att, utan den tidsutdräkt som en mer sedvanlig beredning skulle erfordra, komplettera sitt budgetförslag med särskilda åtgärder, samtidigt som det även i brådskanie ärenden är viktigt att regeringsformens beredningskrav uppfylls. Sammanfattningsvis anser utskottet att beredningen inte var uttömmande i alla delar men att beredningskravet får anses ha uppfyllts. *Reservation (s, v, mp)*

Utskottet har även granskat *beredningen av regeringens proposition 2007/08:49 Statligt tandvårdsstöd*. Enligt utskottet borde det utredningsbetänkande som låg till grund för nämnda proposition och en förordning om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen ha remitterats till Datainspektionen.

Vidare har utskottet granskat *regeringens handläggning av nedläggningen av Svensk Kassaservice*. Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottet. *Reservation (s)*

I granskningen av *regeringens beredning av lagstiftningen rörande signalspaning* konstaterar utskottet att de utredningsförslag som låg till grund för den aktuella propositionen varit föremål för skriftliga remissförfaranden. Andra kontakter med myndigheter som ingått i granskningen har ägt rum i ett senare skede, inom ramen för den delning som föregick beslutet om lagrådsremiss. Mot denna bakgrund föranleder granskningen inget uttalande från utskottets sida.

### **Frågor med anknytning till finansmakten**

Utskottet har granskat *regeringens hantering av forskningsmedel* i propositioner som överlämnats till riksdagen. Utskottet framhåller vikten av att fullständighetsprincipen i budgetpropositionen upprätthålls. Sedan tidigare har dock vid flera tillfällen förekommit att regeringen överlämnat propositioner med budgetkonsekvenser för det kommande budgetåret efter det att budgetpropositionen har avlämnats. Regeringen har då i budgetpropositionen specificerat och uttryckligen beaktat budgetkonsekvenserna i förslagen till ramar och anslag. Så skedde även i fråga om forskningsmedlen. Att, som nu gjordes, regeringen sedan i forsknings- och innovationspropositionen närmare preciserar användningen av medlen ligger enligt utskottet i linje med hur förslag hanterats tidigare inom bl.a. områdena forskning och infrastruktur. Utskottet noterar även att riksdagen ställt sig bakom förslagen i budgetpropositionen och forsknings- och innovationspropositionen. *Reservation (s, v, mp)*

I granskningen av *regeringens agerande avseende vissa anslag i tilläggsbudget* noterar utskottet vad som anförts om att det generellt finns utrymme för tydligare motivering och redovisning av förslag i tilläggsbudgeten. Utskottet understryker också betydelsen av att regeringens förslag är utförligt motiverade och redovisade. *Reservation (s, v, mp)*

Vad gäller *regeringens bemyndigande avseende offert till Norge på Jas 39 Gripen-plan* framgår av granskningen bl.a. att det i regeringens bemyndigande till Försvarets materielverk avseende offerten angavs att erbjudandet skulle lämnas med förbehåll för riksdagens godkännande. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Utskottet har också granskat *försäljningen av aktier i Telia Sonera*, som gjordes våren 2007. Enligt utskottets mening kan budgetlagens krav på affärsmässighet inte anses ha åsidosatts vid försäljningen. Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottet. *Reservation (s, v, mp)*

### **Utnämningsärenden m.m.**

Utskottet har granskat *utnämningarna av generaldirektör för Svenska kraftnät och av rikspolischef*. I granskningen, som inriktats mot utnämningsärendenas formella sidor och mot handlägningsfrågor, konstateras att de utnämndas kompetens värderats mot de kravprofiler som finns och att det saknas anledning att göra något ytterligare uttalande när det gäller själva utnämningarna. Utskottet vill understryka värdet av att man också i utnämningsärenden följer de principer förvaltningslagen ger uttryck för och antecknar de uppgifter som har betydelse för utgången i ärendet. *Reservation (s, v, mp)*

*Förflyttningen av generaldirektören för Arbetsförmedlingen* har granskats av utskottet utifrån vissa bestämmelser i lagen om offentlig anställning (LOA). Granskningen visar att förflyttningen gjordes av organisatoriska skäl. Granskningen visar också att den aktuella omorganisationen av Arbetsförmedlingen var avsedd att fortgå även efter det att myndigheten Arbetsförmedlingen hade bildats den 1 januari 2008. Regeringen gjorde bedömningen att Arbetsförmedlingen efter sommaren 2008, när omorganisationen skulle vara fullbordad eller nära fullbordad, borde få en ny generaldirektör, och enligt utskottet ankommer det på regeringen att med stöd av LOA göra avvägningar av det slaget. Utskottet anser att granskningen inte ger anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut om förflyttning. *Reservation (s, v, mp)*

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

I granskningen av *statsrådets ansvar för styrningen av Sida* noterar utskottet att det under alla förhållanden gäller att det är regeringen som inför riksdagen ansvarar för hur statens medel används, och utskottet påminner även om att regeringen, särskilt det ansvariga statsrådet, bär ett ansvar för myndigheternas verksamhet. Granskningen visar att de ansvariga statsråden

har följt utvecklingen vid Sida och medverkat till att åtgärder vidtagits för att försäkra sig om att myndigheten i sin verksamhet efterlever riksdagens beslut.

Vad gäller *beredningen av Försäkringskassans omorganisering 2005* har enligt utskottet granskningen inte visat på några brister i det avseendet, och det ansvariga statsrådet har enligt utskottet följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits.

Granskningen av *statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag* omfattar den situation med långa handläggningstider som rådde vid Försäkringskassan sommaren 2008 och statsrådets ansvar därvidlag. Enligt utskottet har granskningen inte visat annat än att det ansvariga statsrådet medverkat till att åtgärder vidtagits för att reformerna och omorganisationen vid Försäkringskassan skulle kunna genomföras. *Reservation (s, v, mp)*

### *Vissa utlänningsärenden m.m.*

Utskottet har granskat *regeringens hantering av de tre svenskar som suttit fängslade i Etiopien* under 2007. Enligt utskottets mening kan det göras gällande att svenska medborgare har en berättigad förväntan på att regeringen aktivt agerar för att söka förhindra att svenska medborgare utsätts för tortyr eller annan omänsklig behandling. Av granskningen framgår inte annat än att regeringen alltsedan de första uppgifterna inkom till Utrikesdepartementet om att svenska medborgare tagits som krigsfångar i Somalia förefaller ha agerat aktivt för att dels initialt få kunskap om personernas belägenhet, dels, sedan det stod klart att de satt frihetsberövade i Etiopien, få dem frisläppta. *Reservation (mp)*

I utskottets granskning av *regeringens agerande i ett ärende om avvisning av en marockansk medborgare* framkommer att regeringen, på samma grunder som Migrationsöverdomstolen i sitt yttrande till regeringen, fann att de nya omständigheter som tillkommit i avvisningsärendet inte var sådana att det förelåg hinder mot att verkställa avvisningen. Vidare noteras att inte heller Europadomstolen bedömde att det fanns välgrundad anledning att tro att den avvisade personen skulle utsättas för misshandel eller tortyr vid ett återsändande till Marocko. Utskottet framhåller att bedömningarna i avvisningsärendet har gjorts utifrån vad som var känt och som kunde förutses vid tidpunkten för ställningstagandena. I övrigt föranleder granskningen inget uttalande från utskottets sida. *Reservation (v)*

Utskottet har även granskat *ansvaret för ett beslut att avvisa två egyptiska medborgare till Egypten*. Avvisningen beslutades i december 2001 och har flera gånger tidigare granskats av utskottet, senast hösten 2005. Vad som framkommit i den nu genomförda granskningen föranleder inget nytt uttalande från utskottets sida.

### *Vissa övriga frågor om statsråds tjänsteutövning*

Utskottet har granskat *folkhälsominister Maria Larssons styrning av Smittskyddsinstitutet*. Generaldirektören för Smittskyddsinstitutet hade i medierna uttalat att Smittskyddsinstitutet avböjt att hjälpa polis och åklagare med en jämförelseanalys i jakten på en misstänkt gärningsman. Uttalandet togs senare tillbaka av generaldirektören. Granskningen föranleder inte något särskilt uttalande från utskottet.

En granskning av *utbildningsminister Jan Björklunds styrning av Skolverket* föranleder inget uttalande från utskottets sida.

I sin granskning av *kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths handläggning av en jävssituation på Kulturdepartementet* anför utskottet att förvaltningslagen formellt inte är tillämplig på regeringsärenden men att det är mycket viktigt att bestämmelserna för jäv följs i Regeringskansliet. Utskottet konstaterar att kulturministern i ett tidigt skede kände till den situation som kunde anses grunda jäv och att den åtgärd som senare vidtogs borde ha vidtagits genast när frågan om jäv uppkom. Enligt utskottet bär statsrådet ansvaret för att så inte skedde.

Avslutningsvis har utskottet genomfört *en förnyad granskning av f.d. utrikesminister Laila Freivalds agerande i samband med stängningen av en hemsida*. Förra gången frågan granskades av utskottet var våren 2007. Utskottet vidhåller den bedömning som då gjordes.

# Innehållsförteckning

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inledning .....                                                                                            | 1  |
| Sammanfattning .....                                                                                       | 1  |
| Utskottets anmälan .....                                                                                   | 11 |
| 1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen .....                                             | 12 |
| 1.1 Regeringens hantering av frågan om heltäckande internationellt<br>förbud rörande klustervapen .....    | 12 |
| Ärendet .....                                                                                              | 12 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                  | 12 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                         | 15 |
| 1.2 Regeringens agerande i samband med EU:s uppförandekod för<br>vapenexport .....                         | 16 |
| Ärendet .....                                                                                              | 16 |
| Gällande ordning .....                                                                                     | 16 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                  | 17 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                         | 24 |
| 1.3 Jordbruksminister Eskil Erlandssons information om<br>fiskeförhandlingar .....                         | 25 |
| Ärendet .....                                                                                              | 25 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                  | 26 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                         | 35 |
| 1.4 Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorins uppträdande i samband<br>med en interpellationsdebatt ..... | 35 |
| Ärendet .....                                                                                              | 35 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                  | 36 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                         | 39 |
| 2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m. ....                                                       | 40 |
| – Beredningsfrågor m.m. ....                                                                               | 40 |
| 2.1 Regeringens hantering av avtal om merkostnadsersättning vid<br>plusjobb .....                          | 40 |
| Ärendet .....                                                                                              | 40 |
| Gällande ordning .....                                                                                     | 41 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                  | 42 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                         | 51 |
| 2.2 Regeringens hantering av stödpaketet till fordonsindustrin .....                                       | 51 |
| Ärendet .....                                                                                              | 51 |
| Gällande ordning .....                                                                                     | 52 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                  | 55 |
| Utskottet ställningstagande .....                                                                          | 67 |
| 2.3 Beredning av regeringens proposition 2007/08:49 Statligt<br>tandvårdsstöd .....                        | 69 |
| Ärendet .....                                                                                              | 69 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                  | 69 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                         | 76 |
| 2.4 Regeringens handläggning av nedläggningen av Svensk<br>Kassaservice .....                              | 76 |
| Ärendet .....                                                                                              | 76 |

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Utredning i ärendet .....                                                                                                                            | 77  |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 85  |
| 2.5 Regeringens beredning av lagstiftningen rörande signalspaning .....                                                                              | 86  |
| Ärendet .....                                                                                                                                        | 86  |
| Gällande ordning .....                                                                                                                               | 86  |
| Utredning i ärendet .....                                                                                                                            | 88  |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 93  |
| 2.6 Granskning av betänkandet 2007/08:FöU14 Lag om signalspaning<br>samt proposition 2006/07:63 En anpassad<br>försvarsunderrättelseverksamhet ..... | 93  |
| Ärendet .....                                                                                                                                        | 93  |
| Gällande ordning .....                                                                                                                               | 93  |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 94  |
| – Frågor med anknytning till finansmakten .....                                                                                                      | 94  |
| 2.7 Regeringens hantering av forskningsmedel .....                                                                                                   | 94  |
| Ärendet .....                                                                                                                                        | 94  |
| Gällande ordning .....                                                                                                                               | 95  |
| Utredning i ärendet .....                                                                                                                            | 100 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 108 |
| 2.8 Regeringens agerande avseende vissa anslag i tilläggsbudget .....                                                                                | 109 |
| Ärendet .....                                                                                                                                        | 109 |
| Gällande ordning .....                                                                                                                               | 109 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                                                            | 111 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 116 |
| 2.9 Regeringens bemyndigande avseende offert till Norge på Jas 39<br>Gripen-plan .....                                                               | 117 |
| Ärendet .....                                                                                                                                        | 117 |
| Gällande ordning .....                                                                                                                               | 118 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                                                            | 119 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 121 |
| 2.10 Försäljningen av aktier i Telia Sonera .....                                                                                                    | 121 |
| Ärendet .....                                                                                                                                        | 121 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                                                            | 121 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 126 |
| – Utnämningsärenden m.m. ....                                                                                                                        | 127 |
| 2.11 Utnämningarna av generaldirektör för Svenska kraftnät och av<br>rikspolischef .....                                                             | 127 |
| Ärendena .....                                                                                                                                       | 127 |
| Gällande ordning m.m. ....                                                                                                                           | 127 |
| Tidigare behandling m.m. ....                                                                                                                        | 132 |
| Utnämningen av generaldirektör för Svenska kraftnät .....                                                                                            | 135 |
| Utnämningen av rikspolischef .....                                                                                                                   | 140 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 148 |
| 2.12 Förflyttningen av generaldirektören för Arbetsförmedlingen .....                                                                                | 149 |
| Ärendet .....                                                                                                                                        | 149 |
| Utredning i ärendet .....                                                                                                                            | 150 |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                                   | 162 |
| 3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen .....                                                                                         | 164 |
| 3.1 Statsrådets ansvar för styrningen av Sida .....                                                                                                  | 164 |



|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ärendet .....                                                           | 164 |
| Gällande ordning .....                                                  | 164 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 166 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 205 |
| 3.2 Beredningen av Försäkringskassans omorganisering 2005 .....         | 205 |
| Ärendet .....                                                           | 205 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 206 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 220 |
| 3.3 Statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge           |     |
| Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag .....          | 221 |
| Ärendet .....                                                           | 221 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 221 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 248 |
| 4 Vissa utlänningsärenden m.m. ....                                     | 250 |
| 4.1 Regeringens hantering av de tre svenskar som suttit fängslade i     |     |
| Etiopien .....                                                          | 250 |
| Ärendet .....                                                           | 250 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 250 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 262 |
| 4.2 Regeringens agerande i ett ärende om avvisning av en marockansk     |     |
| medborgare .....                                                        | 263 |
| Ärendet .....                                                           | 263 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 264 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 282 |
| 4.3 Ansvar för ett beslut att avvisa två egyptiska medborgare till      |     |
| Egypten .....                                                           | 283 |
| Ärendet .....                                                           | 283 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 284 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 289 |
| 5 Vissa övriga frågor om statsråds tjänsteutövning .....                | 290 |
| 5.1 Folkhälsominister Maria Larssons styrning av                        |     |
| Smittskyddsinstitutet .....                                             | 290 |
| Ärendet .....                                                           | 290 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 290 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 295 |
| 5.2 Utbildningsminister Jan Björklunds styrning av Skolverket .....     | 295 |
| Ärendet .....                                                           | 295 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 295 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 298 |
| 5.3 Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths handläggning av en          |     |
| jävssituation på Kulturdepartementet .....                              | 298 |
| Ärendet .....                                                           | 298 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 298 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 304 |
| 5.4 Förnyad granskning av f.d. utrikesminister Laila Freivalds agerande |     |
| i samband med stängningen av en hemsida .....                           | 305 |
| Ärendet .....                                                           | 305 |
| Utredning i ärendet .....                                               | 305 |
| Utskottets ställningstagande .....                                      | 307 |

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Reservationer .....                                                                                                                       | 308 |
| 1. Regeringens hantering av stödpaketet till fordonsindustrin (avsnitt 2.2) .....                                                         | 308 |
| 2. Regeringens handläggning av nedläggningen av Svensk Kassaservice (avsnitt 2.4) .....                                                   | 309 |
| 3. Regeringens hantering av forskningsmedel (avsnitt 2.7) .....                                                                           | 309 |
| 4. Regeringens agerande avseende vissa anslag i tilläggsbudget (avsnitt 2.8) .....                                                        | 310 |
| 5. Försäljningen av aktier i Telia Sonera (avsnitt 2.10) .....                                                                            | 311 |
| 6. Utnämningarna av generaldirektör för Svenska kraftnät och av rikspolischef (avsnitt 2.11) .....                                        | 311 |
| 7. Förflyttningen av generaldirektören för Arbetsförmedlingen (avsnitt 2.12) .....                                                        | 312 |
| 8. Statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag (avsnitt 3.3) ..... | 313 |
| 9. Regeringens hantering av de tre svenskar som suttit fängslade i Etiopien (avsnitt 4.1) .....                                           | 314 |
| 10. Regeringens agerande i ett ärende om avvisning av en marockansk medborgare (avsnitt 4.2) .....                                        | 315 |
| Särskilt yttrande .....                                                                                                                   | 316 |
| Regeringens hantering av avtal om merkostnadsersättning vid plusjobb (avsnitt 2.1) .....                                                  | 316 |

### *Tabeller*

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabell 3.2.1 Försäkringskassans budget 2005–2006 (tkr), översikt .....    | 207 |
| Tabell 3.2.2 Socialförsäkringens totala förvaltningskostnader i mkr ..... | 209 |
| Tabell 3.2.3 Sjukpenning .....                                            | 210 |
| Tabell 3.2.4 Sjukersättning .....                                         | 210 |
| Tabell 3.2.5 Föräldrapenning .....                                        | 210 |
| Tabell 3.2.6 Tillfällig föräldrapenning .....                             | 211 |
| Tabell 3.3.1 Försäkringskassans budget 2005–2009 (tkr), översikt .....    | 222 |
| Tabell 3.3.2 Socialförsäkringens totala förvaltningskostnader i mkr ..... | 225 |
| Tabell 3.3.3 Sjukpenning .....                                            | 226 |
| Tabell 3.3.4 Sjukersättning .....                                         | 226 |
| Tabell 3.3.5 Föräldrapenning .....                                        | 227 |
| Tabell 3.3.6 Tillfällig föräldrapenning .....                             | 227 |

# Utskottets anmälan

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

Stockholm den 14 maj 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

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

Berit Andnor (s) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 2.12, 3.1, 3.2, 4.3 och 5.4. Sinikka Bohlin (s) har deltagit i beslutet i dessa avsnitt. Morgan Johansson (s) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 3.1, 3.2, 4.3 och 5.4. Tone Tingsgård har deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

# 1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

## 1.1 Regeringens hantering av frågan om heltäckande internationellt förbud rörande klustervapen

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.1.1*, begärs en granskning av regeringens hantering av frågan om heltäckande internationellt förbud rörande klustervapen. I anmälan redovisas vad utrikesutskottet i ett betänkande anfört i fråga om heltäckande internationellt förbud rörande klustervapen i enlighet med den s.k. Oslodeklarationen. Enligt anmälan ställde sig en enig riksdag bakom skrivningarna. Vid de förhandlingar som inleddes i Dublin den 19 maj 2008 om internationellt förbud rörande klustervapen försökte regeringen dock, enligt anmälan, framförhandla ett begränsat förbud med undantag för det svenska klustervapnet bombkapsel 90, och förhandlingsupplägget ska därmed ha stått i strid med vad utrikesutskottet slagit fast. Vidare anføres i anmälan att regeringen inte har presenterat någon redovisning för riksdagens ledamöter. I anmälan redogörs för vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat i sin granskning i fråga om regeringens tillgodoseende av riksdagens tillkännagivanden och om underrättelse till riksdagen när regeringen inte avser att efterkomma tillkännagivanden.

#### *Underlag för granskningen*

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

### Utredning i ärendet

#### *Tillkännagivanden*

Våren 2006 lät konstitutionsutskottet, i samband med beredningen av regeringens skrivelse (nr 75) med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, genomföra en omfattande studie av riksdagens tillkännagivanden från 1975 och framåt (bet. 2005/06:KU34). I studien anfördes att utgångspunkten enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör vara att regeringen tillgodoser tillkännagivanden, men om regeringen har en annan mening än riksdagen bör riksdagen underrättas om detta och då inom den tidsgräns som tillkännagivandet eventuellt kan omfatta (s. 49).

Utskottet har i sin granskning vid flera tillfällen behandlat frågan om regeringens handlande i anledning av ett tillkännagivande från riksdagen, senast våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 85 f.). Utskottet omnämnde då den studie om tillkännagivanden som utskottet hade låtit genomföra samt den i studien redovisade konstitutionella praxis som vuxit fram, vägledad genom uttalanden från utskottet.

## *Bakgrund*

### **Utrikesutskottets betänkande 2007/08:UU7**

I april 2008 behandlade utrikesutskottet regeringens skrivelse 2007/08:114 Strategisk exportkontroll 2007 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden samt motioner i frågor med anknytning till skrivelsen (bet. 2007/08:UU7). En förslagspunkt i betänkandet gällde internationellt förbud rörande klustervapen. Förslagspunkten gällde motioner i frågan. Utskottet föreslog att riksdagen skulle avslå motionerna. Någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida föreslogs inte.

I betänkandet anförde utrikesutskottet bl.a. följande när det gällde ett svenskt och internationellt förbud mot klustervapen (s. 8).

Regeringen bereder för närvarande svenska positioner inför Dublinkonferensen. Utrikesministern har i svar på interpellationerna 2007/08:463 och 525 uttalat att det är Sveriges övergripande målsättning att få till stånd en ambitiös och effektiv internationell reglering av klusterammunition. Vidare anfördes att Oslodeklarationens målsättning är att förbjuda klusterammunition som orsakar oacceptabla civila skador. Detta sätter fokus på de humanitära problem som klusterammunition ger upphov till men är inte liktydigt med ett totalförbud.

Utskottet vill framhålla vikten av att Sverige fortsätter att vara pådrivande för att få till stånd ett heltäckande internationellt förbud rörande klustervapen i enlighet med Oslodeklarationen. I avvaktan på det arbete som påbörjats är utskottet inte berett att nu förorda någon svensk reglering i frågan.

Motionerna avstyrktes med hänvisning till vad utskottet anförde. Två reservationer avgavs (s respektive v, mp). I den ena reservationen (s) föreslogs ett tillkännagivande. I reservationen anfördes bl.a. att trots att en enig riksdag ett år tidigare ställt sig bakom att Sverige ska arbeta för ett internationellt förbud mot klustervapen så hade regeringen agerat svagt. Vidare anfördes att regeringen i Osloprocessen, vid det kommande Dublinmötet, skulle verka med full kraft för en så bred definition som möjligt av vad som skulle omfattas av förbudet. Även i den andra reservationen (v, mp) föreslogs ett tillkännagivande. I reservationen anfördes bl.a. att Sverige borde stödja den av FN föreslagna definitionen av klustervapen. Vidare anfördes att Sverige borde införa ett förbud mot produktion, handel och användning av klustervapen.

I kammardebatten om betänkandet, som ägde rum den 14 maj 2008, anförde utskottets ordförande bl.a. följande (kammarrens prot. 2007/08:111 anf. 54).

Därför är de processer som har startat när det gäller klustervapen så viktiga. Det är två skilda processer, dels FN-processen som på sitt sätt är viktigast därför att den skulle kunna omfatta andra länder, dels den parallella processen, den så kallade Osloprocessen, som nog går snabbare. Bakgrunden är att man ska få en ambitiös och effektiv reglering av klustervapen i enlighet med den så kallade Oslodeklarationen. Den har riksdagen ställt sig bakom, och den kommer att vara väldigt central i diskussionen i Dublin, som börjar redan på måndag och ska pågå i två veckor.

Riksdagen biföll utskottets förslag och avslog således motionerna (rskr. 2007/08:190).

### Interpellationssvar

I april 2008, dvs. innan utrikesutskottet hade justerat sitt betänkande, besvarade utrikesminister Carl Bildt två interpellationer om internationellt förbud mot klustervapen (ip. 2007/08:463 och 525). I sitt svar anförde Bildt bl.a. följande (kammarens prot. 2007/08:86 anf. 15).

Låt mig börja med att konstatera att klusterammunition kan skapa och har skapat allvarliga humanitära problem, senast i Libanon. Därför är Sveriges övergripande målsättning att få till stånd en ambitiös och effektiv internationell reglering av klusterammunition.

Riksdagen har uttalat sitt stöd för den deklaration som antogs vid Osloprocessens första möte i februari 2007 och som Sverige och 45 andra stater ställde sig bakom. Oslodeklarationens målsättning är att förbjuda klusterammunition som orsakar oacceptabla civila skador. Detta sätter fokus på de humanitära problem som klusterammunition ger upphov till men är inte liktydigt med ett totalförbud. Samma målsättning upprepades i den deklaration som Sverige tillsammans med drygt 80 andra stater ställde sig bakom vid Osloprocessens fjärde möte i Wellington den 18–22 februari i år. I Wellington förekom inga omröstningar, och BK 90 nämndes inte av Sverige eller andra länder under förhandlingarna där.

Som framhållits i tidigare svar bland annat till riksdagen är det regeringens målsättning att få till stånd en ambitiös och effektiv internationell reglering av klusterammunition. Sveriges engagemang i klusterammunitionsfrågan är grundat på insikten om att vissa sorters klusterammunition ger upphov till stora problem. Låt mig erinra om att det var Sverige som i FN – CCW – koordinerade uppropet om en internationell reglering av klusterammunitionen 2006. Förhandlingar om en sådan reglering pågår som bekant nu både i FN och i Osloprocessen. Inom ramen för Osloprocessen handlar denna målsättning om att få till stånd ett förbud mot klusterammunition som förorsakar oacceptabla civila skador. En kommande konvention bör ha en så hög ambitionsnivå att den bidrar till att undanröja humanitära problem som förknippas med klusterammunition. För att regleringen ska bli effektiv eftersträvar Sverige vidare att en ny konvention får en sådan utformning att också stora tillverkare och användare av klusterammunition kan ansluta, annars riskerar genomslagskraften i verkligheten att påtagligt begränsas

I den efterföljande debatten anförde en ledamot i utrikesutskottet bl.a. att regeringens linje i Osloprocessen stred mot både Oslodeklarationen och riksdagens beslut i maj 2007 (anf. 16, jfr även anf. 17).

## Tidigare utskottsbetänkande

Utrikesutskottet hade i maj 2007 behandlat regeringens skrivelse 2006/07:114 Strategisk exportkontroll 2006 samt motioner i frågor med anknytning till skrivelsen (bet. 2006/07:UU12). En förslagspunkt i betänkandet gällde internationellt förbud rörande klustervapen. Förslagspunkten innehöll motioner i frågan. Utskottet föreslog att riksdagen skulle avslå motionerna. Någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida föreslogs inte.

I betänkandet anförde utrikesutskottet bl.a. följande när det gällde ett internationellt förbud mot klustervapen (s. 10).

Den tredje översynskonferensen om 1980 års vapenkonvention (Convention on Certain Conventional Weapons, CCW) ägde rum i slutet av 2006. – – – Som ett parallellt spår har en diskussion inletts utanför CCW, vilken fått benämningen Osloprocessen.

Oslodeklarationen undertecknades 2007 av 46 stater, däribland Sverige. I deklarationen ställer sig signatärerna bakom ambitionen att före utgången av 2008 sluta ett internationellt avtal om att förbjuda användning, produktion, överlåtande och lagring av klusterammunition som förorsakar oacceptabla civila skador. Utskottet vill framhålla vikten av att Sverige fortsätter att vara pådrivande för att få till stånd ett internationellt förbud rörande klustervapen i enlighet med Oslodeklarationen. I avvaktan på det arbete som påbörjats är utskottet inte berett att nu förorda någon svensk reglering i frågan.

Motionerna avstyrktes med hänvisning till vad utskottet anfört. Inga reservationer avgavs. Riksdagen biföll utskottets förslag och avslag således motionerna (rskr. 2006/07:167).

## *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i ärendet. Som svar har den 10 mars 2009 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A1.1.2).

I promemorian anförts bl.a. att riksdagen inte har gett regeringen till känna något ställningstagande om klusterammunition som regeringen haft att förhålla sig till. När utrikesministern i april 2008 i interpellationssvar hänvisade till riksdagens stöd skedde det mot bakgrund av vad utrikesutskottet anfört i sitt betänkande från maj 2007 avseende internationellt förbud mot klustervapen.

## Utskottets ställningstagande

Något tillkännagivande till regeringen om heltäckande internationellt förbud rörande klustervapen har inte gjorts.

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

## 1.2 Regeringens agerande i samband med EU:s uppförandekod för vapenexport

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.2.1*, begärs att utskottet granskar den process som föregick rådsbeslutet i december 2008 och särskilt huruvida regeringen brustit vad gäller sin i regeringsformen och riksdagsordningen fastslagna skyldighet att samråda med riksdagen.

I anmälan anges att regeringen den 4 december 2008 beslutade att anta den gemensamma ståndpunkten för EU:s uppförandekod och att den gemensamma ståndpunkten antogs av EU:s ministerrådsmöte för allmänna frågor och yttre förbindelser (Gaerc). Anmälaren anför att detta aldrig föregicks av något samråd mellan regeringen och EU-nämnden samt ej eller heller med utrikesutskottet.

#### *Underlag för granskningen*

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

### Gällande ordning

#### *Regeringsformens bestämmelser*

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

I en kommentar till regeringsformen hänvisas till konstitutionsutskottets uttalande (bet. 1994/95:KU22 s. 15) om att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 468).

#### *Riksdagsordningens bestämmelser*

Regeringens informations- och samrådsskyldighet föreskrivs i 10 kap. 1–3 samt 6 §§ riksdagsordningen (RO).

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

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



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

Enligt 10 kap. 6 § ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska överlägga med nämnden i andra frågor rörande arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl påkallar en sådan överläggning. Vidare anges att regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet.

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

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

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Den 8 juni 1998 antog Europeiska unionens råd (ministerrådet) EU:s uppförandekod för vapenexport. För export av produkter med dubbla användningsområden gäller sedan 2000 en gemensam europeisk lagstiftning i samtliga EU-länder: rådets förordning (EG) nr 1334/2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden<sup>1</sup>.

Under 2004 och första delen av 2005 utfördes ett omfattande förhandlingsarbete för att uppdatera och modernisera texten i EU:s uppförandekod för vapenexport. Under det finska EU-ordförandeskapet hösten 2006 gjordes nya ansträngningar inom EU i syfte att anta en reviderad uppförandekod, dock utan att enighet kunde uppnås.

Den 13 mars 2008 överlämnade regeringen skrivelsen 2007/08:114 *Strategisk exportkontroll 2007 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden* i vilken det samarbete som pågår inom bl.a. EU om frågor som rör strategisk exportkontroll beskrivs. Den 14 maj 2008 beslutade riksdagen att lägga skrivelsen till handlingarna (bet. 2007/08:UU7, rskr. 2007/08:190).

Den 4 december 2008 beslutade regeringen att anta den gemensamma ståndpunkten för EU:s uppförandekod.

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

Den 8 december 2008 beslutade EU:s ministerrådsmöte för allmänna frågor och yttre förbindelser att anta den gemensamma ståndpunkten för EU:s uppförandekod.

### *Tidigare granskning*

*Våren 2002* granskade utskottet dåvarande kulturministerns medverkan till det beslut som EU:s kulturministrar fattade om att häva delar av ett vapenembargo (bet. 2001/02:KU20 s. 88–91). Ärendet gällde frågan om eventuella brister i regeringens information till och samråd med EU-nämnden. Med anledning av granskningen anförde utskottet följande:

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

*Våren 2007* granskade utskottet justitie- och miljöministrarnas agerande i EU-nämnden (bet. 2006/07:KU20 s. 104–127). I miljöministerns fall konstaterade utskottet att miljöministerrådet i fråga skulle handla om bl.a. uppföljning av en konferens, och eftersom frågan om ett EU-mål för koldioxidutsläpp inte fanns på dagordningen förelåg inga krav på samråd om detta. Utskottet noterade att miljöministern hade varit oförhindrad att till EU-nämnden kommunicera sin uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i fråga om målet för koldioxidutsläpp.

*Hösten 2008* granskade utskottet regeringens information till riksdagen i EU-frågor (bet. 2008/09:KU10 s. 89–128). Utskottet genomförde en kartläggning och analys av regeringens information till och samråd med riksdagen i syfte att bedöma huruvida regeringen uppfyller regeringsformens och riksdagsordningens krav. Utskottet betonade att den grundlagsstadgade informationsskyldigheten får anses innefatta bl.a. att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor till riksdagen. Vidare framhöll utskottet i sitt ställningstagande bl.a. följande:

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

### *Svenska bestämmelser för krigsmaterielexport m.m.*

Det svenska regelverket består av lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel samt regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport som godkänts av riksdagen (jfr prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61 samt prop. 1995/96:31, bet. 1995/96:UU3, rskr. 1995/96:93).

En fristående myndighet, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), har till uppgift att pröva ansökningar om tillstånd i enlighet med regelverket.

### *EU:s uppförandekod för vapenexport*

Enligt artikel 296 i EG-fördraget får varje medlemsstat vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. I enlighet med artikeln har EU:s medlemsländer antagit nationella regler när det gäller krigsmaterielexport. Därtill har medlemsländerna i viss utsträckning samordnat sin exportpolitik genom EU:s uppförandekod för vapenexport, som antogs i sin nuvarande utformning av unionens ministerråd den 8 juni 1998 (jfr skr. 1998/99:60 s. 60).

Uppförandekoden tillämpas tillsammans med de svenska nationella riktlinjerna när ISP gör sina tillståndsbedömningar.

Uppförandekoden innehåller politiskt bindande gemensamma kriterier för export av krigsmateriel som ska tillämpas vid den nationella prövningen av exportansökningar. Dessa kriterier utgör en minimireglering, vilket innebär att medlemsländerna kan ha egna, striktare riktlinjer.

Som komplement till EU:s uppförandekod finns en användarguide till ledning för tillståndsmyndigheterna i medlemsstaterna. Där sammanfattas riktlinjerna för genomförandet av kodens tillämpningsbestämmelser. Användarguiden uppdateras med jämna mellanrum. En årlig rapport tas fram om genomförande och förbättringsbehov när det gäller EU:s uppförandekod. Enligt regeringen visar de årliga rapporterna att uppförandekoden har lett till viktiga förändringar såväl i medlemsländernas nationella regelverk som i deras exportpolitik (jfr skr. 2007/08:114).

### *Berättelsen om verksamheten i Europeiska unionen 2005 m.m.*

I skrivelsen över 2005 års verksamhet i Europeiska unionen (skr. 2005/06:85) anför regeringen följande (s. 39):

EU:s uppförandekod för vapenexport, som antogs som en politisk överenskommelse 1998, anger minimiregler för vilka riktlinjer som bör gälla vid krigsmaterielexport och innehåller även en mekanism för informationsutbyte och konsultationer mellan medlemsstaterna i syfte att uppnå ökad samsyn. Under 2004 och början av 2005 gjordes en revidering och modernisering av uppförandekoden. Avsikten är att den nya texten ska antas som en gemensam ståndpunkt, vilket för svensk del gör den folkrättsligt bindande.

Inom ramen för behandlingen av skrivelsen beredde utrikesutskottet samtliga utskott samt EU-nämnden tillfälle att yttra sig över denna. Av EU-nämndens yttrande 2005/06:EUN2y till utrikesutskottet framgår bl.a. dels att regeringen i 2004 års skrivelse redogjorde för bl.a. EU:s uppförandekod för vapenexport, dels att nämnden tidigare ägnat stor uppmärksamhet åt dessa frågor. Mot bakgrund av regeringens skrivelse för 2005 års verksamhet uttalade EU-nämnden följande (s. 5):

I årets skrivelse sägs att uppförandekoden skall antas som en gemensam ståndpunkt (avsnitt 8.8.1). Beträffande Kina sägs (avsnitt 11.10.1) att frågan om eventuellt hävande av EU:s vapenembargo har avstannat under hösten. EU-nämnden förutsätter att regeringen fortlöpande samråder med EU-nämnden om utvecklingen av dessa bågiga frågor.

EU-nämndens yttrande i dessa delar återgavs i utrikesutskottets betänkande 2005/06:UU10 s. 24. När det gäller EU:s uppförandekod för vapenexport hänvisade utskottet under sina överväganden till betänkande 2005/06:UU12, i vilket utrikesutskottet behandlat regeringens skrivelse 2005/06:114 *Strategisk exportkontroll 2005 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*. Riksdagen biföll utrikesutskottets förslag (rskr. 2005/06:245).

I regeringens redogörelse för verksamheten i Europeiska unionen under 2007 (skr. 2007/08:85) anges följande (s. 40):

Det råder enighet om att anta en ny uppförandekod för vapenexport som gemensam ståndpunkt, men tidpunkten för antagande är ännu inte fastställd. Det portugisiska ordförandeskapet har under hösten efterfrågat medlemsstaternas syn på denna fråga. Sverige stödjer att koden ska antas så snart som möjligt.

Även inom ramen för behandlingen av skrivelsen över 2007 års verksamhet inom Europeiska unionen beredde utrikesutskottet samtliga utskott och EU-nämnden tillfälle att yttra sig över skrivelsen. Varken i utrikesutskottets betänkande 2007/08:UU10 eller i EU-nämndens yttrande 2007/08:EUN2y till utrikesutskottet berörs EU:s uppförandekod för vapenexport.

### *Regeringens skrivelse Strategisk exportkontroll 2007*

I regeringens skrivelse (skr. 2007/08:114) lämnas en redogörelse för bl.a. den svenska exportkontrollpolitiken och det samarbete som pågår inom EU och andra internationella forum om frågor som rör strategisk exportkontroll. I skrivelsen anger regeringen följande (s. 10):

Uppförandekoden reviderades under 2004 och 2005 för att ytterligare stärka den som ett instrument för exportkontroll. En moderniserad och uppdaterad text är färdigförhandlad. Det råder enighet om att anta uppförandekoden som gemensam ståndpunkt enligt EU-fördraget, men tidpunkten för antagandet är ännu inte fastställd. Förhoppningen är att den så snart som möjligt skall komma att antas som en gemensam ståndpunkt. På så sätt blir koden folkrättsligt bindande för Sverige.

Regeringens skrivelse behandlades av utrikeutskottet. Utskottet gjorde bl.a. följande överväganden med anledning av uppförandekoden (bet. 2007/08: UU7 s. 9 och 15):

I EU finns en politiskt bindande *uppförandekod för exporten av krigsmateriel* från unionen. Under 2005 reviderades och förtydligades koden på ett flertal viktiga punkter och stärktes därmed. Koden ger medlemsländerna vägledning för en mer konvergent tillämpning av deras nationella lagstiftning inom området. För export av produkter med dubbla användningsområden gäller sedan 2000 en gemensam europeisk lagstiftning i samtliga EU-länder. Detta betyder sammantaget att exportkontrollen för EU som helhet kraftigt förstärkts och gått i en mer restriktiv riktning.

I en motion begärs svenskt agerande för att EU:s uppförandekod för vapenexport ska vara restriktiv och tillämpas strikt. En annan motion menar att Sverige bör verka för att svenska riktlinjer ska bli vägledande inom hela EU. Utskottet konstaterar att varje medlemsland enligt EG-fördragets artikel 296 får vidta åtgärder som det anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Med stöd av artikeln har EU:s medlemsländer antagit nationella regler när det gäller krigsmaterielexport. Samtidigt finns, som nämnts, den politiskt bindande uppförandekoden som innebär att länderna i viss utsträckning samordnar sin exportpolitik. I sammanhanget är det värt att erinra om skrivelsens redogörelse gällande det aktiva agerandet från svensk sida. Sverige har varit initiativtagare och även lett utarbetandet av riktlinjer för tillämpning av vissa av uppförandekodens kriterier.

— — —

Särskilt framhäver skrivelsen EU:s uppförandekod, vars åttonde kriterium utgör det s.k. utvecklingskriteriet, där Sverige har varit särskilt aktivt i utarbetandet av riktlinjer.

### *Regeringens beslut*

Vid sitt sammanträde den 4 december 2008 beslutade regeringen om en gemensam ståndpunkt för EU:s uppförandekod för vapenexport. Av protokollet vid regeringssammanträdet framgår att regeringen beslutade att i rådet rösta för ett antagande av den gemensamma ståndpunkten, under förutsättning att den i huvudsak stämmer överens med den till beslutet bifogade bilagan (se *bilaga A1.2.3*).

Av beslutsunderlaget framgår dels att EU:s uppförandekod för vapenexport antogs 1998, dels att en något reviderad version förhandlats fram under 2005, i formen av en gemensam ståndpunkt, dels att ett utkast till gemensam ståndpunkt då godkändes av Coreper och att den gemensamma ståndpunkten först nu tas upp för antagande av ministerrådet.

### *EU-nämndens sammanträden*

#### **EU-nämndens sammanträde den 5 december 2008**

Av sammanträdets föredragningslista framgår att information och samråd inför ministerrådsmötet den 8 december 2008 lämnades av statsrådet Cecilia Malmström och kabinettssekreterare Frank Belfrage som förde talan å

utrikesministerns vägnar. Av den stenografiska uppteckningen framgår att EU:s uppförandekod för vapenexport inte fördes på tal (jfr EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2008/09:13). Av uppteckningen framgår att utrikesministern var på OSSE-möte denna dag och att han inte deltog i regeringens samråd med EU-nämnden.

### **EU-nämndens sammanträde den 23 januari 2009**

Av föredragningslistan för sammanträdet framgår att en återrapport från ministerrådets möte den 8–9 december 2008 lämnades av statsråden Carl Bildt, Ewa Björling och Cecilia Malmström. Av den stenografiska uppteckningen framgår att beslutet om EU:s uppförandekod för vapenexport inte nämns i regeringens återrapport till EU-nämnden (jfr EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2008/09:18).

### *Ministerrådets beslut*

Den 8 december 2008 fattade Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser beslut om att godkänna den för sammanträdet aktuella A-punktlistan (jfr dok. 16687/08 PTS A 64).

Under A-punktlistans tionde punkt återfinns rådets gemensamma ståndpunkt om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel, vilken godkänts av Ständiga representanternas kommitté (hädanefter Coreper) den 5 december 2008. Under A-punktlistans tionde punkt återfinns hänvisningar dels till en s.k. A-punktsnot från rådets generalsekretariat av den 5 december 2008 (dok. 15973/08 PESC 1523 COARM 100 CODUN 50), dels till rådets gemensamma ståndpunkt om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel som ersätter uppförandekoden (dok. 15973/08 PESC 1522 COARM 99 CODUN 49).

### **A-punktsnot från rådets generalsekretariat**

I noten anges att Coreper vid sitt möte den 5 december 2008 ansåg att tidpunkten var inne för att föreslå rådet att anta rådets gemensamma ståndpunkt om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel som ska ersätta uppförandekoden.

Skälen till Corepers bedömning var dels att utkastet till rådets gemensamma ståndpunkt skulle kompletteras med ett skäl där det hänvisas till Europeiska unionens strategier mot massförstörelsevapen samt handeldvapen och lätta vapen, dels att artikel 6 och skäl 17 skulle ändras, i enlighet med förslagen från kommissionens och rådets juridiska avdelningar, för att bättre precisera förhållandet mellan denna gemensamma ståndpunkt och förordningen om dubbla användningsområden, dels att rådet vid samma möte skulle anta ett uttalande till protokollet.

### *Förfrågning från utrikesutskottets och EU-nämndens kanslier till Regeringskansliet*

Med anledning av EU:s uppförandekod om vapenexport och processen som föregick regeringsbeslutet och rådsbeslutet riktade utrikesutskottets och EU-nämndens kanslier en fråga till Utrikesdepartementet under hand. En tjänsteman på UD besvarade frågan genom e-post den 19 december 2008. I svaret anförts bl.a. följande:

Den nya texten godkändes av Coreper den 30 juni 2005. Antagandet av uppförandekoden som en gemensam ståndpunkt kom därefter att blockeras av ett medlemsland [NN]. Övriga MS [medlemsstater] har varit eniga om att koden skulle antas som en gemensam ståndpunkt och det har varit svensk politik att verka för detta (redovisas i regeringens skrivelse 2007/08:114, sid. 28). Beskedet från [NN] om att blockeringen skulle hävas kom plötsligt, utan föregående behandling i rådsarbetsgrupp.

I e-postmeddelandet redogörs även för anledningen till att EU-nämnden inte kunde ta del av det kommande beslutet (i form av en s.k. trolig A-punkt) om EU:s uppförandekod för vapenexport vid det aktuella minister-rådsmötet. Vidare framförs i e-posten dels att regeringen i beredningen av regeringsbeslutet den 4 december borde ha informerat EU-nämnden om denna fråga, dels beklaganden kring bristerna i hanteringen av frågan.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- Vilket statsråd inom regeringen ansvarar för frågan om EU:s uppförandekod för vapenexport?
- Vilken var anledningen till att regeringen inte samrådde med riksdagen och dess organ i frågan om EU:s uppförandekod för vapenexport inför regeringssammanträdet den 4 december samt ministerrådets beslut den 8–9 december 2008?
- Vilka kommentarer i övrigt ger innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar har den 5 mars 2009 översänts en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A1.2.2).

I svarspromemorian anges att det är statsrådet Ewa Björling som inom regeringen ansvarar för frågor om EU:s uppförandekod för vapenexport. I svaret anförts även att utrikesminister Bildt deltog vid det aktuella minister-rådsmötet och svarade för regeringens samråd med EU-nämnden.

Av svarspromemorian framgår vidare att förslaget till en gemensam ståndpunkt för EU:s uppförandekod för vapenexport godkändes vid ett möte i Coreper den 30 juni 2005 men att antagandet av ståndpunkten blockerades av en medlemsstat. Vidare anförts i promemorian att den blocke-rande medlemsstaten vid ett möte i Coreper den 19 november 2008 uttalade en beredvillighet att häva sin blockering under vissa förutsätt-

ningar. Enligt uppgift från svarspromemorian motsatte sig flera medlemsstater de krav som den blockerande medlemsstaten framfört, och frågan om uppförandekoden befann sig på nytt i ett låst läge.

Enligt svarspromemorian släppte den blockerande medlemsstaten vid ett möte i Coreper II fredagen den 5 december sent på eftermiddagen sina krav. Det franska ordförandeskapet valde då att snabbt föra upp förslaget om den gemensamma ståndpunkten för EU:s uppförandekod för vapenexport som en A-punkt vid det stundande Gaercmötet den 8 december.

Mot bakgrund av det ovannämnda anförs i svarspromemorian att det vid EU-nämndens sammanträde inför rådsmötet den 8 december, vilket ägde rum på förmiddagen den 5 december, således inte var känt vare sig att den blockerande medlemsstaten skulle släppa sitt motstånd eller att ordförandeskapet skulle anmäla uppförandekoden för beslut som A-punkt vid rådsmötet den 8 december. I svarspromemorian anförs vidare att i den lista över troliga A-punkter som delgavs EU-nämnden inför sammanträdet fanns därför inte heller uppförandekoden upptagen.

I svarspromemorian anförs därtill att det kan hävdas att regeringen vid sammanträdet med EU-nämnden den 5 december skulle ha informerat nämnden om läget i diskussionerna i Coreper och om att det fanns beredskap från svensk sida att i rådet diskutera uppförandekoden om en uppgörelse eventuellt nåddes i Coreper II, eller att regeringen sent på fredagen skulle ha informerat nämnden när det stod klart att ärendet skulle tas upp för avgörande vid rådsmötet den 8 december.

Vidare anges i promemorian att regeringen den 4 december beslutade att i rådet rösta för ett antagande av den gemensamma ståndpunkten mot bakgrund av utvecklingen i frågan om den gemensamma ståndpunkten och att den svenska hållningen i frågan var klar. Syftet med beslutet var enligt promemorian att ha beredskap inför den dag då en uppgörelse och beslut inom EU om den gemensamma ståndpunkten blev möjligt. I regeringsbeslutet anges att ett rådsbeslut om den gemensamma ståndpunkten om EU:s uppförandekod för vapenexport förväntades antas vid ett kommande ministerrådsmöte, dvs. utan närmare precisering och utan koppling till det kommande rådsmötet den 8 december.

Avslutningsvis noteras i promemorian att rutinerna för redovisning av troliga A-punkter numera har ändrats till ett helt skriftligt förfarande i syfte att bl.a. bättre kunna tillgodose behovet av snabbhet i informationen till EU-nämnden.

### **Utskottets ställningstagande**

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



Utskottet noterar särskilt att EU-nämnden i ett yttrande till utrikesutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse över 2005 års verksamhet i Europeiska unionen förutsatte att regeringen fortlöpande skulle samråda med EU-nämnden om utvecklingen av frågan om uppförandekoden.

Utskottets granskning visar att regeringen, inför ministerrådets beslut den 8 december 2008 att anta den gemensamma ståndpunkten i fråga om EU:s uppförandekod för vapenexport, varken informerade riksdagen om utvecklingen i frågan eller samrådde med det organ som utsetts av riksdagen om det stundande beslutet.

Vidare framgår av granskningen att det vid EU-nämndens sammanträde inför rådsmötet den 8 december, vilket ägde rum på förmiddagen fredagen den 5 december, inte var känt att uppförandekoden skulle anmälas för beslut som A-punkt och att denna information inte kom regeringen till dels förrän sent på fredagen.

Utskottet konstaterar därtill att beslutet om EU:s uppförandekod för vapenexport inte nämns i regeringens återrapport till EU-nämnden om det aktuella rådsmötet.

Utskottet anser att ansvariga statsråd, mot bakgrund av EU-nämndens yttrande och regeringens beslut den 4 december, borde ha informerat EU-nämnden om regeringens beslut och utvecklingen i frågan om uppförandekoden. Konstitutionsutskottet anser att regeringen brustit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen.

## 1.3 Jordbruksminister Eskil Erlandssons information om fiskeförhandlingar

### Ärendet

#### *Anmälan*

En granskningsanmälan gäller jordbruksminister Eskil Erlandssons beredning av jordbruks- och fiskerådet den 17–19 december 2008, *bilaga A1.3.1*. Anmälarna anför att informationen till riksdagen var bristfällig såtillvida att uppgifter inte lämnades om ett förslag om att höja torskkvoterna i Nordsjön med 30 % samt att riksdagen därmed inte fick en chans att förhålla sig till förslaget.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som upprättats inom Jordbruksdepartementet, *bilaga A1.3.2*.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

#### **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 förvaltade 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.

Rådet antar återhämtningsplaner för fiske som utnyttjar bestånd som ligger utanför säkra biologiska gränser respektive förvaltningsplaner i den utsträckning som krävs för att bevara bestånden inom säkra biologiska gränser för fiske som utnyttjar bestånd vid eller inom säkra biologiska gränser. (Med säkra biologiska gränser avses indikatorer för situationen för ett bestånd eller dess utnyttjande, inom vilka risken för att vissa gränsreferenspunkter överskrids är låg.) Både återhämtningsplaner och förvaltningsplaner kan omfatta begränsning av fångster, begränsning av fiskeansträngningen m.m.

#### **Information till riksdagen**

Informationen till riksdagen har komplicerats av att det varit fråga om ett ärende som har samband med andra ärenden som har tagits upp i andra sammanhang.

Torsken i Nordsjön är ett av sju bestånd som förvaltas gemensamt med Norge, och ett av många som regleras i TAC- och kvotförordningen. Återhämtningsavtalet för torsk i Västerhavet och det s.k. Norgeavtalet är av direkt betydelse för TAC och kvotförordningen när det gäller uttag av torsk i Nordsjön. De skilda överenskommelserna har behandlats vid information eller samråd vid miljö- och jordbruksutskottet respektive överläggning med EU-nämnden vid skilda tillfällen.

## Jordbruks- och fiskerådet den 18–19 december 2008

Vid jordbruks- och fiskerådet den 18–19 december 2008 behandlades bl.a. kommissionens förslag till rådets förordning om fastställande för 2009 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för fiskbestånden i Västerhavet. Överläggning med miljö- och jordbruksutskottet ägde rum den 11 december 2008, samråd med EU-nämnden den 12 december 2008. Därefter har det inte förekommit något ytterligare samråd med EU-nämnden inför jordbruks- och fiskerådet den 18–19 december 2008. Återrapportering i EU-nämnden ägde rum den 16 januari 2009.

### *Miljö- och jordbruksutskottet den 11 december 2008*

Utskottet överlade med jordbruksminister Eskil Erlandsson åtföljd av tjänstemän från Jordbruksdepartementet om förslaget till förordning. Underlaget utgjordes av en översänd promemoria från Jordbruksdepartementet daterad den 10 december 2008 (dnr 170-950-08/09). Av promemorian framgår bl.a. följande.

Eftersom många kvoter delas med länder som inte är medlemmar i gemenskapen föregås EU:s beslut av ett omfattande förhandlingsarbete med olika tredjeländer. Detta gäller bl.a. för de flesta av de för Sverige viktiga fiskena om vilka förhandlingar för närvarande pågår mellan EG och Norge. Resultaten från dessa förhandlingar kommer att föras in i kommissionens 225-sidiga förslag till förordning som genomgås i arbetsgruppen för intern fiskeripolitik.

I förslaget fastställs fångstbegränsningar och begränsningar av fiskeansträngningen för gemenskapsfisket, och för de internationella fisken där gemenskapens fartyg deltar. Förslaget baserar sig på kommissionens tidigare presenterade policyförklaring, som innehåller principer för TAC-sättning, men som också preciserar ett antal parallella åtgärder som kommissionen definierat som nödvändiga för att uppfylla den gemensamma fiskeripolitikens åtagande om ett hållbart utnyttjande av bestånden. I enlighet med det meddelandet har fiskemöjligheterna för ett antal bestånd, t.ex. torsk, kummel, tunga, rödspätta och havskräfta, fastställts på grundval av bestämmelserna i de relevanta fleråriga förvaltningsplanerna. Men även för bestånd som inte regleras av förvaltningsplaner föreslås principer om gradvisa TAC-förändringar mellan 15–25 procent. Förslaget innebär vidare att ett nytt system för förvaltning av fiskeansträngning baserat på tak för kilowatt-dagar ska gälla för alla medlemsstater som omfattas av återhämtningsplanen för torsk. Förslaget grundar sig också på samråd med berörda parter i de regionala rådgivande nämnderna, samt på råd från internationella havsforskningsrådet (ICES) och kommissionens vetenskapliga tekniska och ekonomiska kommitté (STECF). Förslaget bygger således inte enbart på kortsiktiga beslut utan är ett led i en långsiktig strategi om att gradvis minska fiskenivåerna till nivåer som är hållbara på lång sikt.

TAC-minskningar med 25 % föreslås för ett stort antal bestånd i Nordsjön (TAC för delade bestånd i Nordsjön publiceras dock först när de bilaterala förhandlingarna med Norge är avslutade).

Utskottets majoritet var för regeringens förslag till svensk ståndpunkt:

Regeringens grundinställning är att fiskeriförvaltningen ska verka för ett långsiktigt hållbart resursutnyttjande. För att nå detta är det viktigt att beakta den vetenskapliga rådgivningen samt följa existerande förvaltnings- och återhämtningsplaner. Kommissionens förslag innebär att de flesta kvoter reduceras. Det är en ansvarsfull inriktning som regeringen stöder. För en framgångsrik fiskeriförvaltning är det nödvändigt att även tillämpa andra förvaltningsåtgärder, utöver fiskekvotsregleringar. Regeringen stöder en fortsatt successiv minskning av fiskeriansträngningen, ett ökat användande av selektiva redskap samt andra tekniska åtgärder som stängda områden med utgångspunkt från Ices rådgivning.

Följande avvikande mening anmälades av företrädarna för Vänsterpartiet och Miljöpartiet:

Den svenska ståndpunkten bör utgå från ekosystemansatsen, försiktighetsprincipen och den vetenskapliga rådgivningen. Det är viktigt att ta hänsyn till förändringar när det gäller t.ex. torskbeståndets ålderssammansättning.

#### *EU-nämnden den 12 december 2009*

Underlaget utgjordes av en rådspromemoria daterad den 3 december 2008 och en kommenterad dagordning daterad den 4 december 2008.

I den kommenterade dagordningen nämns, utöver vad som framgår av den promemoria som fanns som underlag vid ovan nämnda MJU-sammanträde, att de separata förhandlingarna mellan EU och Norge omfattar bl.a. kvoter för sju gemensamt förvaltade bestånd, däribland torsk.

Enligt de stenografiska anteckningarna från EU-nämndens sammanträde den 12 december 2009 (anf. 28–30) lämnades ingen ytterligare information muntligt. Majoriteten var för regeringens ståndpunkt, Vänsterpartiet och Miljöpartiet vidhöll sin avvikande mening.

#### *EU-nämnden den 16 januari 2009*

Vid återrapporteringen från ministerrådsmötet den 18 och 19 december fanns underlag i form av en rapport från mötet i jordbruks- och fiskerådet den 18–19 december 2008, daterad den 18 december 2008. Vid sammanträdet företrädde statssekreteraren Rolf Eriksson åtföljd av tjänstemän från Jordbruksdepartementet.

Av rapporten framgår att en politisk överenskommelse träffats om förslaget till rådets förordning om fastställande för år 2009 av fiskemöjligheter etc.

I sammanfattningen uppges bl.a. att enighet uppnåddes avseende kvoterna för 2009. Noterbart var att inga undantag förelåg från tidigare beslutade återhämtningsplaner, vilket bl.a. innebar en minskning av torskkvoten i Kattegatt med 25 % samt införande av mer selektiva redskap i Nordsjön. För nordsjötorsken höjdes TAC:en med 30 %.

Vidare framgår av rapporten att

- inför mötet hade man fört in förhandlingsresultatet från de bilaterala överläggningarna med Norge m.m. i bilaga 1
- vid den första dagens förhandlingar gav Sverige stöd till förslaget i stora drag men hade några önskemål om justeringar, bl.a. avseende tillämpningen av kräfristen samt TAC-nivån för tobis
- vid trilateralt möte med kommissionen och ordföranden framhöll Sverige vikten av att exkludera de fartyg som använde rist i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt samt att det var angeläget att en försiktighets-TAC sattes för tobisfisket redan nu.

Avslutningsvis nämns följande i rapporten angående den aktuella punkten.

På fredag morgon kunde en ny kompromiss läggas. Noteras bör att inga avvikelser från tidigare beslutade återhämtningsplaner gjordes, vilket innebar att TAC:erna för flertalet torskbestånd reducerades med 25 %, däribland beståndet i Kattegatt. Torskbeståndet i Nordsjön kunde höjas med 30 % eftersom planen inte gällde från nästa år. KOM [kommissionen] underströk att det främst var i syfte att reducera mängden torsk som slängdes överbord och inte öka ansträngningen. Vidare förelåg en rad tekniska åtgärder i syfte att minska utkastet såsom krav på mer selektiva redskap, high-grading förbud och realtidsstängningar.

Vid sammanträdet uppgav statssekreteraren Rolf Eriksson, enligt stenografiska anteckningar (anf. 98 och 103) följande.

... den ökning som beslutades var en åtgärd som var ett resultat av de krav som restes av Norge i Norgeförhandlingarna. Det hängde samman med att vi från EU:s sida skulle minska den mängd torsk som kastas över bord.

Vi var från svensk sida mot en så kraftig ökning av TAC eftersom vi ansåg att man skulle vidta utkastreducerande åtgärder innan man ökade kvoten. Dessutom var detta det enda beslut som gick emot gemenskapsprincipen om att undvika kraftigt årliga TAC-variationer.

— — —

När det gäller vad som hände i december innehöll det underlag som gick över skriftligt den information som fanns då vi kunde skriva. Sedan gavs ytterligare muntlig information vid det möte som var i MJU som var en särskild överläggning inför det här.

Det är materia som ändras hela tiden i de här förhandlingarna. Jag hoppas att ledamöterna har förståelse för och respekterar att det är på det sättet. Vi försöker naturligtvis göra, och gör, allt vi kan för att informera er om allt vi vet just när vi träffar nämnden.

### *Gällande ordning*

Enligt 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen ska regeringen fortlopande 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 finns i riksdagsordningen.

Riksdagsordningens bestämmelser om riksdagens behandling av frågor i Europeiska unionen förändrades den 1 januari 2007 (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335). Genom ändringarna i riksdags-

ordningen infördes bl.a. en hänvisning i 10 kap. 1 § riksdagsordningen till 10 kap. 6 § regeringsformen angående regeringens skyldighet att fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

Enligt den tidigare lydelsen av riksdagsordningen skulle utskotten följa arbetet i EU inom sina ämnesområden (10 kap. 3 §). Vidare skulle regeringen, enligt 10 kap. 5 §, 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 de nu gällande bestämmelserna ska regeringen – utöver att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden – 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 har lagfästs.

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 nämnden. 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 kammarskansliet 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).

Bakgrunden till 2007 års ändringar presenteras utförligt i betänkande 2007/08:KU20 (s. 14–16). Här kan följande nämnas.

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 det berörda statsrådet. Överläggningarnas resultat borde dokumenteras och redovisas i en bilaga till utskottets sammanträdesprotokoll eller i en anteckning i protokollet.

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.

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 bestäm-

melse skulle också göra det möjligt för nämnden att träda in i ett utskotts ställe under en viss begränsad tid, exempelvis under kammarens sommaruppehåll.

### *Tidigare granskningar*

Våren 2008 noterade konstitutionsutskottet (bet. 2007/08:KU20 s. 29) 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 hade i den då aktuella granskningen 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 hade 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.

Konstitutionsutskottet har hösten 2008 granskat regeringens information till riksdagen i EU-frågor (bet. 2008/09:KU10 avsnitt 8). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till att det i svarspromemorior från Regeringskansliet framgick att en regelbunden dialog äger rum bl.a. i frågor om vilken information som ska lämnas från regeringen till riksdagen samt gjorde bedömningen att en sådan dialog kan bidra till kvaliteten och relevansen i regeringens information till riksdagen i EU-frågor. Vidare kan nämnas att utskottet, beträffande urvalsprinciper för faktapromemorior, noterade en synpunkt som EU-nämndens kansli framfört om att riksdagens förmåga att i det löpande arbetet tydligt och självständigt uttrycka sina önskemål om och behov av information kan bidra till kvaliteten och relevansen i regeringens information till riksdagen i EU-frågor; utskottet framhöll betydelsen av att de dokument som ska föranleda faktapromemorior väljs noggrant så att promemoriorna blir relevanta.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt följande information.

1. Förhandlingarna mellan kommissionen och Norge avslutades enligt uppgift den 10 december 2008. Varför lämnades inte någon information om resultatet från förhandlingarna med Norge vid miljö- och jordbruksutskottet den 11 december eller vid EU-nämnden den 12 december 2008?



2. Vilken eller vilka återhämtningsplaner finns eller har funnits för torskbestånd i Nordsjön? Hur är den eller de planerna relevanta i förhållande till rådets förordning om fastställande för 2009 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för fiskbestånden i Västerhavet?

3. Vilka ståndpunkter framförde Sverige vid jordbruks- och fiskerådsmötet den 18–19 december 2008?

4. Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Som svar har den 10 mars 2009 översänts en inom Jordbruksdepartementet upprättad promemoria (bilaga A1.3.2).

*Angående information om resultatet från förhandlingarna med Norge vid miljö- och jordbruksutskottet den 11 december eller vid EU-nämnden den 12 december 2008 (fråga 1)*

Beståndet av torsk i Nordsjön förvaltas gemensamt av EU och Norge, och den totala tillåtna fångsten (TAC) för torsk hanteras i en separat förhandling med Norge som normalt äger rum i november. Inte bara TAC förhandlas utan även andra förvaltningsåtgärder, kontroll samt utbyte av fiskemöjligheter. När förhandlingarna är avslutade förs förhandlingsresultatet avseende fiskemöjligheterna in i TAC- och kvotförordningen som blir föremål för rådets godkännande.

Inför rådsmötet den 17–19 december 2008 hölls den 11 december en särskild överläggning med miljö- och jordbruksutskottet om TAC- och kvotförordningen. Resultatet av förhandlingen med Norge blev klart dagen före överläggningen. Således fanns inte några uppgifter om resultatet i det skriftliga underlaget inför rådsmötet. Den muntliga informationen som lämnades vid överläggningen i miljö- och jordbruksutskottet innefattade dock viss information om överenskommelsen med Norge. Däremot lämnades ingen information om de specifika fiskekvoterna, varken de som sänktes eller höjningen avseende torsken. Att jordbruksministern inte prioriterade att lämna sådan specifik information är naturligt mot bakgrund av att de kvoter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse med tredje land [land utanför EU] visserligen omfattas av det beslut som tas av rådet men normalt betraktas som redan färdiga och därför inte blir föremål för några ytterligare förhandlingar mellan medlemsstaterna.

Den egentliga förhandlingen mellan medlemsstaterna om de fiskekvoter som avser fiskevattnen som förvaltas gemensamt med ett tredje land förs inför och under förhandlingarna och inte vid det rådsmöte där det formella beslutet fattas. Riksdagen informerades om dessa förhandlingar skriftligt och muntligt i miljö- och jordbruksutskottet och i EU-nämnden inför rådsmötena i oktober och november 2008 där de bilaterala avtalen mellan Norge och EU utgjorde egna dagordningspunkter.

Inför rådsmötet i november informerades nämnden om att en höjning av fiskekvoten för torsk i Nordsjön diskuterades. Av den skriftliga informationen framgick att en höjning var aktuell. I den rådspromemoria som lämnades till riksdagen inför rådsmötet i november, daterad den 3 november 2008, står följande.

En annan avgörande prioritet för NO inför nästa års avtal är ökade krav på gemenskapen att vidta utkastreducerande åtgärder. Under förutsättning att omfattande utkastreducerande åtgärder genomförs har NO aviserat att man kan tänka sig att höja TAC då utkasten bedöms vara lika stora som TAC. Regeringen har stor sympati för de norska prioriteringarna både när det gäller torskåterhämtningsplanen och de utkastreducerande åtgärderna dock anser Regeringen att de senare bör införas innan en höjning av TAC kan komma i fråga.

Vid bedömningen av vad som togs upp vid överläggningen med miljö- och jordbruksutskottet den 11 december 2008 var även relevant att den med Norge överenskomna fiskekvoten var förenlig med den nya återhämtningsplanen för torsk. Som framgår av svaret på fråga två var denna återhämtningsplan förankrad i riksdagen.

I EU-nämnden den 12 december 2008 hänvisade ordföranden, utan ytterligare diskussion, till den överläggning som varit i MJU.

*Angående återhämtningsplan för torskbestånd i Nordsjön och dess relevans i förhållande till rådets förordning om fastställande för 2009 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för fiskbestånden i Västerhavet (fråga 2)*

Inom den gemensamma fiskeripolitiken uppmanas gemenskapen att anta återhämtnings- och förvaltningsplaner för att uppnå målen i den gemensamma fiskeripolitiken. Planerna innehåller ett antal mål i syfte att nyttja bestånden enligt maximal hållbar avkastning (MSY). Målen kan vara mätta i biomassa eller fiskedödlighet. Fiskekvoterna ska sedan sättas så att målen uppnås.

Den nya återhämtningsplan för torsk i Västerhavet som rådet fattade beslut om i november 2008 utarbetades i samarbete med Norge avseende den del av planen som berör Nordsjön. Frågan behandlades i EU-nämnden vid tre tillfällen samt i en särskild överläggning med miljö- och jordbruksutskottet.

Höjningen av TAC för torsk i Nordsjön är förenlig med den nya återhämtningsplanen för torsk. Planen innebär att fiskedödligheten ska minska med 25 % per år tills bestånden uppnår hållbara nivåer. En sådan minskning av fiskedödligheten motsvarar en ökning av fiskekvoten med 44 %. Anledningen till att det är möjligt att öka TAC samtidigt som fiskedödligheten reduceras är att en stark årsklass gått in i beståndet 2005. En ökning av TAC med 30 % faller därför inom denna målsättning och leder till en minskning av fiskedödligheten med 43 % enligt underlag från Ices. Planerna innehåller dock vanligen en klausul om hur mycket TAC får variera från och till år, och detta brukar ligga mellan 15 och 25 %. I den nya återhämtningsplanen anges dock att denna klausul och en årlig variation

på TAC med max 20 % ska börja gälla först 2010. Syftet med detta var att det vid förhandlingarna med Norge skulle vara möjligt att öka TAC med 30 % för att undvika att torsk kastas överbord. En större andel tillåts således landas i stället för att kastas ut, vilket innebär att den faktiska fiskedödligheten inte påverkas.

*Sveriges ståndpunkter vid jordbruks- och fiskerådsmötet den 18–19 december 2008 (fråga 3)*

Eftersom resultatet av de externa förhandlingarna om kvoter normalt antas utan diskussion av rådet fokuserade Sverige inte på den aktuella TAC:n för torsk vid rådsmötet i december 2008. Sverige fokuserade i stället på att försöka undvika att kommissionens förslag urvattnades i förhållande till antagna återhämtningsplaner. En annan prioriterad fråga var att stödja kommissionens förslag om noll-TAC för vissa hajarter. Vidare framförde Sverige önskemål om justeringar, bl.a. avseende möjligheten att exkludera fartyg som använder rist från effordsystemet samt att kommissionen skulle sätta en stor försiktighets-TAC för tobis.

*Rådspromemoria den 3 november 2008*

I svaret på fråga 2 ovan anförts i promemorian att en rådspromemoria daterad den 3 november 2008 lämnats till riksdagen inför jordbruks- och fiskerådet i november. Enligt uppgift från Regeringskansliet har rådspromemorian sänts till riksdagen. Den har dock inte kunnat återfinnas på vare sig EU-nämndens eller miljö- och jordbruksutskottets kansli. Det är således ovisst vad som hänt med rådspromemorian.

## **Utskottets ställningstagande**

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottet.

## **1.4 Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorins uppträdande i samband med en interpellationsdebatt**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.4.1*, begärs att utskottet granskar arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorins uppträdande under en interpellationsdebatt i kammaren den 16 januari 2009. Statsrådet lämnade vid detta tillfälle plenisalen under pågående debatt. Eftersom interpellationsinstrumentet är en viktig del av riksdagens kontrollmakt vill anmälaren att konstitutionsutskottet uttalar sig om huruvida statsrådets agerande står i överensstämmelse med regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser.

Anmälaren framhåller att statsrådet även tidigare lämnat kammaren under pågående interpellationsdebatt.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A1.4.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin befann sig den 16 januari 2009 i kammaren för att besvara ett flertal interpellationer som ställts till honom. Under den för dagen sista interpellationen, 2008/09:218 om a-kasseregler vid arbete över Öresund, lämnade statsrådet plenisalen under interpellantens andra anförande i den aktuella frågan. Interpellanten yttrade sig under sitt anförande om statsrådets privatliv, varpå statsrådet protesterade. Talmannen uttalade då att debatten skulle handla om statsrådets tjänsteutövning. Arbetsmarknadsministern valde dock att inte fortsätta debatten varpå han lämnade kammaren. I riksdagens protokoll finns förfarandet återgivet på följande sätt:

Anf. 72 Luciano Astudillo (s):

[...] Det är ju så att Littorin är allmänt känd för att vara rätt kreativ i sina lösningar både i det privata och i det politiska.

(Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin (m): Fru talman! Det där ber jag att få protestera mot.)

Anf. 73 Tredje vice talmannen:

Det ska handla om statsrådets tjänsteutövning.

Anf. 74 Luciano Astudillo (s):

Ja, just det. Jag tänker gå in på den kreativa bokföring...

(Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin (m): Då avstår jag.)

### **Tidigare interpellationsdebatt**

Enligt protokoll från kammaren den 25 november 2008 valde arbetsmarknadsminister Littorin att lämna ett svar och sedan avstå från repliker vid en interpellationsdebatt. Statsrådet gjorde detta med motiveringen att han måste ta hand om två sjuka barn som var ensamma hemma.

### *Gällande ordning*

#### **Gällande ordning beträffande interpellationer**

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

Närmare bestämmelser om interpellationer finns i 6 kap. 1 § riksdagsordningen med tilläggsbestämmelser. En interpellation ska ha bestämt innehåll och vara försedd med en motivering. Den ska besvaras inom två veckor från det att den getts in. Om kammaren gör ett uppehåll i sitt arbete under tvåveckorsperioden, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet. Om ett svar inte lämnas inom den angivna tiden, ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. En interpellation förfaller om den inte har besvarats vid det riksmöte då den väcktes.

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

### **Gällande ordning för kammarsammanträden**

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

### *Tidigare granskning av frågor om interpellationsdebatter och kammarsammanträden*

Mot bakgrund av det ökade antalet interpellationer och frågor lämnade utskottet under riksmötet 1980/81 en mer omfattande redovisning av statsrådets och departementens befattnings med dessa (bet. 1980/81:KU25 avsnitt 7). Utskottet poängterade att interpellationer och frågor utvecklats till de oftast begagnade instrument för kontroll av regeringen som riksdagen förfogar över. Det påpekades att till skillnad från de andra kontrollmedlen kan en interpellation eller en fråga visserligen inte direkt ge upphov till några statsrättsliga konsekvenser. Statsråden är inte ens skyldiga att besvara frågorna även om svar i praktiken nästan alltid ges. Å andra sidan framhölls att interpellations- och frågedebatterna ofta har stor betydelse för den allmänna debatten. Detta förhållande i kombination med den snabbhet med vilken olika samhällsproblem kan aktualiseras i riksdagen i frågesmålets form gjorde enligt utskottet interpellationer och frågor till ett effektivt medel för riksdagen kontroll av regeringen.

Under riksmötet 2001/02 avböjde statsrådet Ingegerd Wärnersson att besvara fyra interpellationer då hon gjort bedömningen att det med hänsyn till innehållet i interpellationerna och till att hon inom kort skulle avgå förelåg synnerliga skäl att inte inställa sig i kammaren. Förfarandet föranledde en anmälan till konstitutionsutskottet. Utskottet förklarade sin bestämda uppfattning att ett statsråd endast i undantagsfall och om synnerliga skäl föreligger bör kunna avstå från att besvara en interpellation, även om det inte finns någon lagstadgad skyldighet för statsråd att besvara interpellationer (bet. 2001/02:KU20 avsnitt 1.2). I övrigt föranledde granskningen inte något uttalande från utskottets sida.

Den dåvarande utbildnings- och kulturministern Leif Pagrotsky's agerande vid en frågestund i kammaren föranledde en granskning av konstitutionsutskottet (bet. 2005/06:KU20 avsnitt 1.8). I anmälan kritiserades ministern för att inte ha svarat på en fråga ställd av anmälaren och även för att ha avbrutit henne under hennes andra inlägg. Utskottet återopade i ärendet de bestämmelser som finns om ordningen vid sammanträden i kammaren och att det är talmannen som ska vaka över dessa bestämmelser. I övrigt fann utskottet inget att uttala sig om.

Under samma riksmöte anmäldes den dåvarande justitieministern Thomas Bodström för att han vid ett kammarsammanträde 2005 valde att inte replikera under de två första av sammanlagt tre interpellationer som han besvarade den dagen (bet. 2005/06:KU20 avsnitt 1.7). Bodström meddelade att han på grund av tidsbrist med anledning av partiernas gruppmöten i riksdagen i stället avsåg att återkomma med skriftliga svar. Det anges i betänkandet att ledamöterna inte invänt mot detta då det hör till god ton att acceptera kompromisser i lägen som präglas av tidspress. När det tredje och sista svaret lämnats höll justitieministern ändå två korta anföranden innan överläggningen avslutades. Enligt anmälaren frångick därmed statsrådet inte bara den grundläggande principen om ömsesidigt förtroende utan skapade också intrycket att han är den som avgör vilka interpellationer som är värda fullödiga svar och debatt. Han ifrågasatte därmed enligt anmälarna på ett flagrant sätt den kontrollmakt som riksdagen utövar genom interpellationsinstitutet samt visade dåligt omdöme. Som svar översänt från Justitiedepartementet förklaras att det visat sig finnas tid kvar innan justitieministern måste lämna kammaren och att han därför bedömt sig kunna ta repliker i den tredje och sista frågan. Utskottet återopade riksdagsordningens bestämmelser rörande kammarsammanträden, där det förklaras att det är talmannen som har att vaka över att bestämmelserna följs samt att sammanträdena planeras så effektivt som möjligt. Dessutom påpekade utskottet att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras.

*Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt eventuella synpunkter på anmälan och den promemoria som utskottet upprättat i granskningsärendet. I den inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättade svarspromemorian (bilaga A1.4.2) anføres synpunkten att interpellanten under den aktuella debatten uttalade sig om statsrådets person och privatliv.

**Utskottets ställningstagande**

Interpellationsinstitutet är en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Utskottet konstaterar att bestämmelserna i riksdagsordningen uppfyllts då statsrådet lämnat ett svar på interpellationen i kammaren. Utöver detta får konstateras att det är talmannen som har att vaka över de bestämmelser som finns om ordningen vid sammanträden i kammaren.

## 2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

– Beredningsfrågor m.m.

### 2.1 Regeringens hantering av avtal om merkostnadsersättning vid plusjobb

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar dels hur regeringen har handlagt ärendet kring merkostnadsersättningen i de avtal som träffats om plusjobb, dels de uttalanden som arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin gjorde i kammaren den 10 april 2007 i ärendet.

Anmälaren anför bl.a. följande. En av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som den borgerliga regeringen avskaffade vid årsskiftet var möjligheten till plusjobb. Anställningen av plusjobbare i kommunerna föregicks av ett avtal mellan AMS och den lokala arbetsgivaren (kommun eller lands-ting). Avtalen, som får anses som civilrättsligt bindande, har sedan ensidigt brutits av regeringen utan hänsyn till uppsägningstiden i och med att regeringen i regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket (AMV) förändrat villkoren för den s.k. merkostnadsersättningen. Regeringens beslut gör att länsarbetsnämnderna inte tillåts fullfölja sina avtal i väsentliga delar. – I en interpellationsdebatt den 10 april 2007 angav arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin två huvudsakliga skäl till förändringen. Dels skulle det kosta 2 miljarder kronor att behålla merkostnadsersättningen för de 4 400 extra plusjobb som beviljats efter det att budgetpropositionen lagts fram, dels att det inte går att avtala bort beslut som är fattade i riksdagen. Dessa två förklaringar är direkt vilseledande. Om regeringen följt avtalen och respekterat uppsägningstiden hade den maximala extrakostnaden uppgått till 200 miljoner kronor. Det riksdagen har beslutat om är att avskaffa plusjobben fr.o.m. den 1 januari 2007. Regeringen har sedan i sin beskrivning av skälen bakom förslaget angett att det i regleringsbrevet för AMS ska föreskrivas att inga plusjobb ska beviljas efter den 24 oktober 2006. Dessutom tas ersättningen bort även för de plusjobb som tidigare har beviljats. Detta har inte varit föremål för beslut eller ens information i riksdagen. Till anmälan bifogas avtalstext för ”Samarbetsavtal om plusjobb”.



## *Underlag för granskningen*

Som underlag för granskningen har bl.a. legat tre inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättade promemorior, *bilagorna* A2.1.2–4, och två promemorior från Justitiedepartementet, *bilaga* A2.1.5.

## **Gällande ordning**

### *Budgetreglering*

I 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen anges 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. Om användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen genom budgetreglering; riksdagen anvisar enligt 9 kap. 3 § regeringsformen anslag till angivna ändamål. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:190 s. 224) togs frågan upp 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.

I grundlagskommentaren (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 402) anføres att det ofta brukar sägas att riksdagen är obunden vid sin årliga prövning av anslagsbehoven, men att detta inte är korrekt. Statsrättsligt sett är riksdagen bunden av vad som kan vara fastställt i lag, en bundenhet som emellertid riksdagen själv i sin egenskap av ensam lagstiftare kan häva. Vidare anføres att riksdagen civilrättsligt sett är bunden av gällande avtal och andra förpliktelser som staten har ingått.

I 9 kap. 8 § regeringsformen anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Vad nu sagts gäller dock icke tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

I grundlagskommentaren (s. 419) anføres att regeringen vid dispositionen måste rätta sig efter vad som är föreskrivet i lag, liksom vad som följer av avtal som staten träffat eller av andra förpliktelser.

I 7 § lagen (1996:1059) 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.

I 16 § lagen om statsbudgeten anförs 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 endast ska 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 uppl., 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.

### *Plusjobb*

Från och med den 1 januari 2006 infördes regler om särskilt anställningsstöd i form av plusjobb (förordning [2005:1199] om ändring i förordningen [1997:1275] om anställningsstöd). Av 5 b § förordningen om särskilt anställningsstöd framgick bl.a. att en person som var minst 20 år fick anvisas en anställning med särskilt anställningsstöd i form av plusjobb under tiden den 1 januari – 31 december 2006. Anvisningen fick bl.a. göras för en anställning hos en statlig arbetsgivare, en kommun, ett kommunalförbund eller av dem anlitade entreprenörer. Genom ändringar av 5 b §, vilka trädde i kraft den 15 juni 2006 och den 10 oktober 2006 (SFS 2006:310 och 2006:1117), utökades kretsen av arbetsgivare hos vilka anställning kunde anvisas samt kretsen av de personer som kunde få en sådan anvisning. Av 18 § tredje stycket framgick att särskilt anställningsstöd i form av plusjobb lämnades med hela lönekostnaden, dock högst 1 000 kr per dag. Av 20 c § första stycket framgick att ekonomiskt stöd för merkostnader som föranleds av en anställning med särskilt anställningsstöd får lämnas till arbetsgivaren med belopp som bestäms vid anvisningen.

De särskilda reglerna om särskilt anställningsstöd i form av plusjobb upphörde att gälla den 1 januari 2007 (förordning [2006:1553] om ändring i förordningen [1997:1275] om anställningsstöd). Den sistnämnda förordningen utfärdades den 21 december 2006. Av övergångsbestämmelserna framgår att med undantag för 5 d och 17 a §§ gäller äldre bestämmelser fortfarande för anvisningar som gjorts före ikraftträdandet. Särskilt anställningsstöd för någon som anvisats plusjobb lämnas dock under 24 månader.

### **Utredning i ärendet**

#### *Budgetpropositionen för 2007*

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 13 s. 54) anförs bl.a. att plusjobb infördes av den tidigare regeringen fr.o.m. den 1 januari 2006. Stödet gällde kvalitetshöjande arbetsuppgifter inom offentligt finansierad verksamhet i maximalt två år. För personer över 60 år gäller stödet

till 65 års ålder. Den tidigare regeringen har beslutat att anvisning till plusjobben enligt ursprungligt regelverk fick göras fram t.o.m. den 31 december 2006. Stödet ger en subvention av lönekostnaderna på maximalt 21 000 kr per månad, vilket ger en full subvention upp till en lön på 15 000 kr per månad. Därtill ges ett stöd för anpassning till arbetsgivaren på 2 200 kr per månad samt ett extra stöd på 3 300 kr per månad om deltagaren kommer från aktivitetsgarantin. För plusjobb gäller ej lagen om anställningsskydd. De är heller inte grund för arbetslöshetsersättning men utgör överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen. Den nya regeringen avser att avveckla plusjobben under mandatperioden och stoppa beviljandet av nya plusjobb fr.o.m. den 24 oktober 2006.

Vidare föreslogs (a. prop. s. 78 f.) att särskilt anställningsstöd i form av plusjobb avskaffas fr.o.m. den 1 januari 2007. Regeringen kommer i regleringsbrevet för AMV att föreskriva att anvisningar till anställningar med särskilt anställningsstöd i form av plusjobb inte får ske fr.o.m. den 24 oktober 2006. För dem som då var anvisade anställning med anställningsstöd bör fortsatt stöd få lämnas till anvisningsperiodens slut.

Riksdagen beslutade den 21 december 2006 i enlighet med förslaget i budgetpropositionen.

### *Regleringsbrev för AMS*

I ett regleringsbrev, som regeringen beslutade den 19 oktober 2006, för Arbetsmarknadsverket (AMV) anges bl.a. följande.

Nya beslut om anvisning till friår, plusjobb, utbildningsvikariat och akademikerjobb får inte fattas från och med den 24 oktober 2006. Beslutet innebär att arbetsförmedlingen inte får anvisa eller fatta beslut om anvisning från och med detta datum. Fram till den 24 oktober får inga förhandlingar kring anvisning till berörda program inledas. Anvisningar gjorda före den 24 oktober 2006 som pågår eller som har ett datum för påbörjande från den 24 oktober skall genomföras i enlighet med det beslut som fattats av arbetsförmedlingen.

I ett regleringsbrev, som regeringen beslutade den 21 december 2006 efter riksdagens budgetreglering, anges bl.a. att anslagsbeloppet (anslag 22:3) får användas för bidrag till merkostnader i samband med att anställningsstöd i form av plusjobb lämnas enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd för personer som anvisats plusjobb före den 24 oktober 2006.

I ett nytt regleringsbrev, som regeringen beslutade den 15 februari 2007, anges bl.a. att anslagsbeloppet (anslag 22:3) får användas för bidrag till merkostnader som hänför sig till tid fram t.o.m. den 14 mars 2007 i samband med anställningsstöd i form av plusjobb för personer som anvisats plusjobb före den 24 oktober 2006.

### *Samarbetsavtalen om plusjobb mellan Länsarbetsnämnden/ Arbetsförmedlingen och arbetsgivare*

Till anmälan har bifogats ett avtalsformulär för samarbetsavtal mellan Länsarbetsnämnd/Arbetsförmedling och tillämplig arbetsgivare. I 1 § i avtalsformuläret anges att detta avtal syftar till att reglera villkoren för plusjobb enligt lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och för samarbetet och ansvarsfördelningen mellan arbetsgivaren och Länsarbetsnämnden/Arbetsförmedlingen. I 7 § anges bl.a. att arbetsgivaren erhåller merkostnadsersättning med vissa särskilt angivna belopp och enligt vissa villkor.

### *Interpellationer*

I ett antal interpellationer (ip. 2006/07:357 av Eva Olofsson [v] den 28 februari 2007, ip. 2006/07:389 av Lennart Axelsson [s] den 6 mars 2007, ip. 2006/07:413 av Tommy Ternemar [s] den 14 mars 2007, ip. 2006/07:416 av Ulla Andersson [v] den 15 mars 2007 och ip. 2006/07:427 av Ulf Holm [mp] 21 mars 2007) har frågor ställts till statsråden Sven Otto Littorin och Mats Odell om avtalen om plusjobb och om avskaffandet av merkostnadsersättningen för plusjobb. Frågorna rör bl.a. vilka åtgärder arbetsmarknadsministern avser att vidta för att ingångna avtal om plusjobben ska hållas och om beslutet om att avskaffa merkostnadsersättningen ska ändras.

I sina svar anför Sven Otto Littorin bl.a. följande (riksdagens prot. 2006/07:82 18 § den 27 mars 2006, 2006/07:87 11–12 §§ och 16–17 §§ den 10 april 2007). En fjärdedel av alla plusjobb som nu finns anvisades under de sista veckorna som möjligheten fanns. Denna kraftiga ökning av antalet plusjobb var inte förutsedd i alliansens budget, och den måste nu finansieras. Det minst kännbara sättet att finansiera ökningen av antalet plusjobb är att slopa merkostnadsersättningen. Regeringen valde efter mycket noggrant övervägande att finansiera de kostnader som ökningen förde med sig genom att avskaffa merkostnadsersättningen för plusjobben. En länsarbetsnämnd eller någon annan statlig myndighet kan inte avtala bort vad riksdag och regering i offentligrättslig ordning beslutat. Fortfarande utgår 100 % av lönekostnaden under hela avtalsperioden.

I överläggningen den 10 april 2007 anförde Sven Otto Littorin bl.a. följande (riksdagens prot. 2006/07:87 anf. 68).

Ja, 4 400 plusjobb beviljades de sista veckorna efter att budgeten lades och innan kungörelsen trädde i kraft. Fördröjningen mellan budget och kungörelse berodde på att Ams bad oss om det för att ha möjlighet att ställa om sina system. Detta innebar en ökad kostnad på ungefär 2 miljarder kronor för ett system som jag inte kan kalla annat än en kommunbonus. Den innebar 125 procent av deras totala lönekostnad i ersättning!

Nu har vi tagit bort denna kommunbonus och gått ned till 100 procent av lönekostnaden i ersättning. Jag tycker att det är alldeles tillräckligt, särskilt eftersom vi gjorde det väldigt tydligt att vi hade för avsikt

att avskaffa plusjobben. Dock skulle vi göra det på ett sådant sätt att de som har beviljats plusjobb har möjlighet att ha kvar dem under den period som de har beviljats sina plusjobb.

När det gäller avtalsbrott slutligen: Det går ju inte att avtala bort beslut som är fattade i denna kammare! Det går faktiskt inte, utan dem måste man följa.

### *Regleringsbrev*

I grundlagskommentaren (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 419) anges att bestämmelserna om att de statliga tillgångarna står till regeringens disposition inte innebär att det är regeringen som ska svara för utbetalningarna eller förvalta tillgångarna. Genom regleringsbrev ställer regeringen anslag till förfogande åt underordnade myndigheter. I författningar eller i andra direktiv i samband därmed kan regeringen meddela ytterligare dispositionsföreskrifter, förutsatt att de inte strider mot vad riksdagen har beslutat. Regleringsbreven är ett av regeringens viktigaste styrdokument gentemot myndigheterna. Regleringsbreven är att betrakta som föreskrifter men omfattas inte av 8 kap. regeringsformen.

Utskottet har i betänkande 2003/04:KU10 (s. 29) uttalat följande om regleringsbrev och författningsreglering:

Regleringsbreven riktar sig endast till myndigheterna medan en författning riktar sig även till allmänheten. Det är därför enligt utskottets bedömning naturligt att föreskrifter av betydelse för allmänheten ges författningsform och även att författningsregleringen därvid görs så fullständig att den inte behöver hänvisa till regleringsbrev. Det förhållandet att regleringsbreven gjorts lättillgängliga via Internet får enligt utskottets mening inte föra med sig en urholkning av kravet på författningsreglering.

### *Avtal med statliga myndigheter*

Beträffande avtal mellan statliga myndigheter och enskilda anför bl.a. följande i Statliga myndigheters avtal, SOU 1994:136 (s. 150 f.). Utredningen konstaterar att det för närvarande inte finns något generellt giltigt regelverk om statliga myndigheters rätt att ingå avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten. Myndigheterna utgör inte några självständiga juridiska enheter (rättssubjekt). De utgör endast delar av rättssubjektet staten. Myndigheterna kan endast som företrädare för staten förfoga över tillgångar och kapital. Ett sådant förfogande måste då ske inom ramen för de uppdrag som myndigheterna fått av företrädarna för rättssubjektet staten, riksdagen och regeringen.

I Det allmänna som avtalspart (Tom-Erik Madell, 1998, s. 509 f.) anför bl.a. att förutsättningarna för ett avtal kan komma att påverkas av senare tillkommen lagstiftning eller myndighetsbeslut. I princip gäller att avtalsförhållanden allmänt sett inte påverkas av en efter avtalets ingående tillkommen dispositiv lagstiftning. Vad gäller tvingande lagstiftning anses dock läget vara ett annat. Här saknas i allmänhet något särskilt skydd mot ny lagstiftning om syftet med lagstiftningen är att tillgodose allmänna intres-

sen eller att skydda tredje man eller enskilda parter. Att förutsättningarna kan ändras genom ny lagstiftning är gemensamt för alla typer av avtal, men problemet blir särskilt påtagligt om regleringen rör en situation där det allmänna självt är avtalspart. Rätten att ändra lagstiftningen, eller med andra ord den offentligrättsliga kompetensen att ändra lagarna, kan ses som ett utslag av statens myndighet eller dess rätt att bestämma över sina undersåtar. En rättsregel ska ha en generell form, och en lag eller förordning måste därför ha ett allmängiltigt innehåll. Man får enligt 11 kap. 8 § regeringsformen inte lagstifta om ett konkret fall. Lagstiftare kan således inte genom införandet av en lag försöka komma ifrån ett specifikt avtalsförhållande. Detta utesluter inte generell lagstiftning som riktar sig mot samtliga avtal av den aktuella typen. Att staten uppträder som privat kontrahent i ett avtalsförhållande hindrar i sig inte staten från att anta nya generella regler för avtalstypen i fråga. – Det finns i svensk rätt inget generellt grundlagsskydd mot retroaktiv lagstiftning. I 2 kap. 10 § regeringsformen stadgas förbud mot retroaktiv strafflag och retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift. När det gäller frågan om olika typer av rättsförhållandens påverkan av senare lagstiftning kan några generella linjer skönjas. På familjerättens område har det t.ex. varit vanligt att nya bestämmelser getts tillämplighet även på tidigare etablerade förhållanden, medan man vid avtal och andra ekonomiska mellanhavanden inom förmögenhetsrätten vanligtvis låtit äldre rätt även fortsättningsvis reglera tidigare ingångna förbindelser och tidigare uppnådda rättspositioner. För svensk rätts del torde slutsatsen bli att det allmänna har stora möjligheter att generellt ändra de förutsättningar som gällt enligt tidigare lagstiftning när detta sker med det allmännas bästa för ögonen. Svårigheter när det gäller att bedöma om det allmänna genom författning kan ändra förutsättningar, kan uppstå till följd av osäkerhet om det rör sig om ett avtalsförhållande eller om det är fråga om offentligrättslig bidragsgivning. Beviljande av bidrag kan ses som myndighetsutövning.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Utskottet har beslutat att genom en skrivelse till Regeringskansliet ställa nedanstående frågor.

1. Vilken beredning föregick beslutet om regleringsbrev för AMV från den 19 oktober 2006 med avseende på att inga nya plusjobb skulle få anvisas från och med den 24 oktober 2006. Vilken beredning föregick beslutet i regleringsbrevet den 15 februari 2007 för AMS om att anslagsbeloppet (anslag 22:3) endast fram till och med den 14 mars 2007 skulle få användas för bidrag till merkostnader i samband med att anställningsstöd i form av plusjobb lämnas? Vilka överväganden gjordes innan besluten?

2. Gjorde regeringen i samband med beslutet om regleringsbrev den 19 oktober 2006 för AMV någon bedömning av förhållandet mellan begränsningen i regleringsbrevet för AMS att anvisa nya plusjobb och den då gällande regleringen i 5 b § förordningen om särskilt anställningsstöd?

3. Beaktades samarbetsavtalen om merkostnadsersättning vid plusjobb mellan länsarbetsnämnder/arbetsförmedlingar och arbetsgivare samt statens möjlighet att infria dessa avtal när beslutet om regleringsbrev den 15 februari 2007 fattades? Inhämtades någon information eller något yttrande från AMS vid beredningen av beslutet?

4. Vilka ökade kostnader på ungefär 2 miljarder kronor avsåg statsrådet Sven Otto Littorin i sitt anförande i riksdagen den 10 april 2007 (riksdagens protokoll 2006/07:87 11 § anförande 68)? Hur var dessa kostnader beräknade?

5. Vilka kommentarer i övrigt föranleds av anmälningen och innehållet i denna promemoria?

Som svar på frågorna har den 4 mars 2008 till utskottet överlämnats en promemoria upprättad inom Arbetsmarknadsdepartementet.

I promemorian anförts som svar på frågorna under 1 att regeringen i budgetpropositionen för 2007 föreslog att särskilt anställningsstöd i form av plusjobb skulle avskaffas fr.o.m. den 1 januari 2007. Under rubriken Skälen för regeringens förslag anförde regeringen bl.a. att den i regleringsbrev för AMV skulle komma att föreskriva att anvisningar till anställningar med särskilt anställningsstöd i form av plusjobb inte skulle få ske fr.o.m. den 24 oktober 2006. Beredningen av beslutet om regleringsbrev för AMV den 19 oktober 2006 påbörjades redan i samband med den slutliga utformningen av texterna i budgetpropositionen. Texten i budgetpropositionen och beslutet om regleringsbrev, där tidpunkten för när anvisningarna skulle upphöra, bereddes enligt gängse rutiner. Någon beredning med AMS inför beslutet om regleringsbrev den 15 februari 2007 förekom inte.

Vidare anförts att redan under senhösten 2007 stod klart att volymen för plusjobb blivit väsentligt högre än beräknat och att finansiering krävdes för att täcka de ökade utgifterna både för skatteutgifter för lönesubvention och för utgifter för merkostnadsersättning. Olika finansieringsalternativ övervägdes, men avskaffandet av merkostnadsersättningen bedömdes vara den mest lämpliga delfinansieringen. En sådan finansiering skulle hålla sig inom ramen för plusjobsverksamheten och lämna lönesubventionen oförändrad. Finansieringen möjliggjorde också att antalet platser i övriga program kunde lämnas oförändrat. Beslutet om regleringsbrev den 15 februari 2007 var en följd av att regeringen beslutade om ändring i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd med innebörden att ekonomiskt stöd inte längre skulle få lämnas för merkostnader som hänförde sig till tid efter den 14 mars 2007. Beslutet om regleringsbrev innehöll även en höjning av beslutsramen för skattekreditering av anställningsstöd med ökningen av

antalet plusjobb. Avskaffandet av merkostnadsersättningen var en saldomässig finansiering av denna höjning. Ökade skatteutgifter finansierades med motsvarande minskade utgifter under anslag.

I promemorian anförts som svar på frågan 2 att regeringen i budgetpropositionen för 2007 hade föreslagit riksdagen att anställningsstöd i form av plusjobb skulle avskaffas fr.o.m. den 1 januari 2007. Det var därmed inte möjligt att genom förordningsändring avskaffa anvisningarna till plusjobb tidigare än så. Det alternativ som stod till buds för att få anvisningarna till plusjobb att upphöra var att genom beslut om regleringsbrev ange att anvisningar till plusjobb inte skulle få ske.

Vidare anförts i promemorian som svar på frågorna under 3 att samarbetsavtalen beaktades och att någon information eller något yttrande från AMS inte inhämtades.

I promemorian anförts som svar på frågorna under 4 att de kostnader statsrådet Sven Otto Littorin avsåg i sitt anförande var den ökade kostnad eller minskning av skatteintäkter som orsakades av de 4 400 plusjobb som anvisades efter det att regeringen beslutade att nya anvisningar skulle upphöra, dvs. subvention av personernas löner, vilket motsvarar en kostnad på ca 19 000 kr per månad och person. Den summan multiplicerad med 4 400 i 24 månader ger 2 miljarder kronor.

Vidare anförts i promemorian att det är långt ifrån unikt att regeringen inför eller under löpande budgetår har vidtagit åtgärder för att anpassa innehållet och omfattningen i de arbetsmarknadspolitiska insatserna till arbetsmarknadsläget och inte minst det statsfinansiella läget. Detta har regeringen författningsmässigt stöd för och förväntas göra. Det finns en rad exempel på åtgärder som regeringen vidtagit under åren inom ramen för riksdagens beslut och intentioner. Syftet med att avskaffa merkostnadsersättningen vid plusjobb var att göra en omprioritering och på bästa sätt anpassa programverksamheten till de totala medelsramar riksdagen beslutat. Avskaffandet av merkostnadsersättningen vid plusjobb var en delfinansiering av ökningen av antalet plusjobb. Övrig finansiering var minskade utgifter för arbetslöshetsersättning med anledning av den ökade programvolymen med 4 400 platser samt minskning av anslag 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader i samband med tilläggsbudget 1.

Därefter har utskottet beslutat att i en skrivelse till Regeringskansliet ställa följande frågor: I svaret på fråga 3 i Arbetsmarknadsdepartementets promemoria anges dels att samarbetsavtalen om merkostnadsersättning beaktades när beslut om regleringsbrev fattades, dels att information eller yttrande från AMS inte hämtades in. När avtalen beaktades, vilka överväganden gjordes om statens möjlighet att infria avtalen? På vilket sätt i övrigt beaktades avtalen vid beredningen av beslutet om regleringsbrev?



I en inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättad promemoria som har överlämnats till utskottet den 27 mars 2008 anføres att enligt Regeringskansliets bedömning binder samarbetsavtalen inte staten rättsligt. Någon skyldighet för staten att infria avtalen förelåg därmed inte. Samarbetsavtalen lämnades därför utan vidare beaktande.

Efter detta har utskottet beslutat att genom ytterligare en skrivelse till Regeringskansliet begära en redogörelse för den rättsliga analys som ligger bakom bedömningen att samarbetsavtalen inte binder staten rättsligt.

I en inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättad svarspromemoria som har överlämnats till utskottet den 6 mars 2009 anføres att det av allmänna konstitutionella principer följer att en kommun inte genom avtal i en offentligrättslig angelägenhet kan skapa skyldighet för staten att utge statsbidrag till kommunen. Även om aktuella överenskommelser getts karaktär av kommersiella samarbetsavtal är deras sakliga innehåll sådant att övervägande skäl talar mot att de ska anses gälla förmögenhetsrättsliga förhållanden. Överenskommelserna torde därför inte ge upphov till några skyldigheter för staten att utge ersättning till kommunerna.

I promemorian anges att frågan har behandlats i en promemoria daterad den 19 juni 2007 (dnr A2007/5850/A) och att det därefter skett fortsatta överväganden.

### **Justitiedepartementet**

Utskottet har beslutat att begära in promemorian daterad den 19 juni 2007, vilken därefter har överlämnats till utskottet jämte en promemoria upprättad den 7 maj 2008 som behandlar Regeringskansliets fortsatta överväganden av frågan.

I promemorian från Justitiedepartementet daterad den 19 juni 2007 anges att av 8 kap. 3 § regeringsformen framgår att det är riksdagen som meddelar föreskrifter om skatt till staten. Riksdagen kan inte delegera sin normgivningsmakt i detta avseende. Finansmakten regleras i 9 kap. regeringsformen. Där framgår bl.a. att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (2 §). Efter det att riksdagen har företagit budgetreglering (3 §) står statens medel i enlighet med vad riksdagen har beslutat till regeringens disposition (8 §). Regeringens s.k. restkompetens framgår av 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen. Med stöd av denna bestämmelse kan regeringen meddela bl.a. föreskrifter om ekonomiska bidrag. När det gäller de s.k. plusjobben har sådana föreskrifter funnits i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Vidare anføres i promemorian att den nya regeringen i budgetpropositionen 2007 föreslog, i enlighet med vad som tydligt redovisades i ett tidigt skede av 2006 års valrörelse, bl.a. att plusjobben skulle avskaffas fr.o.m. den 1 januari 2007. Regeringen angav att den avsåg att bestämma att anvisningar till anställningar med särskilt anställningsstöd i form av plusjobb inte skulle få ske fr.o.m. den 24 oktober 2006. Så skedde genom regerings-

beslut den 19 oktober 2006, då regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket ändrades. Riksdagen beslutade den 21 december 2006 i enlighet med regeringens förslag.

I promemorian anförts att användningen av statliga skattemedel för t.ex. plusjobb är en rent offentligrättslig angelägenhet. På samma sätt som riksdagen valt att en gång införa plusjobben stod det den fritt att avskaffa dem. Detta gäller naturligtvis alldeles särskilt som åtgärden var en del i det politiska program som ledde fram till att den nya regeringen tillträdde efter 2006 års val.

Vidare anförts i promemorian att riksdagens och regeringens grundlagsenliga befogenheter givetvis inte kan beskäras genom att det i en statlig myndighets namn ingås "avtal" med sådant syfte. Något annat skulle inte bara strida mot regeringsformens bestämmelser om den offentliga maktens utövande utan skulle i detta fall dessutom utgöra ett försök till ingrepp i valresultatet och därmed ett flagrant åsidosättande av grundläggande demokratiska principer.

I promemorian anförts att "avtalen" inte kan ge kommunerna några nya åligganden eller befogenheter, härför krävs föreskrifter i lag. Att de inte heller kan begränsa utrymmet för att utöva den statliga finans- och normgivningsmakten har enligt promemorian redan framgått. I stället får "avtalen" betraktas närmast som ett slags politiska viljeförklaringar, där staten och kommunerna gav uttryck för en gemensam strävan på det arbetsmarknadspolitiska området i enlighet med den politik som rådde under den tidigare regeringen. Sådana icke-juridiska överenskommelser är inte helt ovanliga inom olika politiskt intressanta samhällsområden. Som ett annat exempel på viljeförklaringar av nyss nämnda slag kan framhållas de lokala utvecklingsavtal som kommit till användning inom ramen för de särskilda storstadssatsningarna.

I promemorian från Justitiedepartementet daterad den 7 maj 2008 anförts att det följer av allmänna konstitutionella principer att en kommun inte genom avtal i en offentligrättslig angelägenhet kan skapa en skyldighet för staten att utge statsbidrag till kommunerna. Även om den aktuella överenskommelsen har getts karaktär av kommersiella samarbetsavtal är dess sakliga innehåll sådant att övervägande skäl talar mot att överenskommelsen ska anses gälla förmögenhetsrättsliga förhållanden.

Vidare anförts att plusjobben inte innebar några åligganden för kommunerna, eftersom det var frivilligt att medverka i denna del av arbetsmarknadspolitiken. Finansieringsprincipen var därför inte aktuell. I stället hade kommunerna att ta ställning till om de var beredda att medverka till att på lokal nivå förverkliga den nationellt beslutade arbetsmarknadspolitiken. För en sådan medverkan utgick ett specialdestinerat statsbidrag. De nu aktuella överenskommelserna är ett sätt att utröna den politiska viljan hos kommunerna att medverka i denna del av arbetsmarknadspolitiken. Att det rört sig om frivilliga åtaganden från kommunernas sida förändrar inte den grundläggande relationen mellan staten och kommunerna på det offentlig-

rättsliga området, vilket bl.a. innebär att kommunerna aldrig kan ställa några anspråk på statsbidrag annat än vad som följer av uttryckliga föreskrifter därom.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet anser att det tydligt bör framgå av överenskommelser som staten ingår med andra parter, t.ex. landsting och kommuner, hur överenskommelserna är avsedda att uppfattas i rättsligt hänseende.

I övrigt föranleder inte granskningen något uttalande från utskottet.

## **2.2 Regeringens hantering av stödpaketet till fordonsindustrin**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar huruvida regeringens hantering av stödpaketet till fordonsindustrin uppfyller dels kraven på beredning i 7 kap. 2 § regeringsformen, dels regeringsformens bestämmelser om finansmakten innefattade i 9 kap. regeringsformen.

I anmälan anför att den proposition (prop. 2008/09:95) som regeringen lämnade den 11 december 2008 med anledning av regeringens åtgärder för att säkerställa att det svenska fordonsklustret utvecklar och upprätthåller en världsledande konkurrenssituation är dåligt underbyggd. Anmälaren påpekar vidare dels att motionstiden förkortats till två dagar vilket i princip omöjliggör för riksdagen att kunna ta ställning till risken i de ekonomiska åtaganden som regeringen föreslår, dels att den enda beredning som förekommit av den omnämnda propositionen är att regeringen ”inhämtat synpunkter från Riksgäldskontoret”, dels att regeringens proposition, mot bakgrund av regeringsformens bestämmelser om riksdagens budgetansvar, inte kan anses uppfylla kraven på en samlad budgetbedömning.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet och en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilagorna A2.2.2–4*, samt utfrågningar med näringsminister Maud Olofsson och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilagorna B4 och B7*.

## Gällande ordning

### *Regeringsformens bestämmelser om beredningskrav*

Enligt 7 kap. 2 § RF skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden.

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

### *Regeringsformens bestämmelser om finansmakten*

Med finansmakten avses rätten att besluta om statens inkomster och utgifter. Den förstnämnda befogenheten regleras i 8 kap. RF medan bestämmelser om rätten att besluta om statens utgifter återfinns i 9 kap.

Enligt 9 kap. 2 § RF gäller bl.a. att statens medel icke får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt och att riksdagen bestämmer om användning av statsmedel för skilda behov genom budgetregleringen.

Av 9 kap. 3 § RF framgår bl.a. att riksdagen företar budgetreglering för närmaste budgetåret eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod, att riksdagen därvid bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål samt att beslut härom upptas i en statsbudget. Vidare gäller enligt samma bestämmelse att riksdagen kan besluta att särskilt anslag på statsbudgeten ska utgå för annan tid än budgetperioden. För löpande budgetår kan riksdagen enligt 9 kap. 5 § RF på tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomsterna samt ändra anslag och anvisa nya anslag.

Av 9 kap. 10 § RF framgår att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

Av 9 kap. 11 § RF framgår att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och särskild lag. Med särskild lag åsyftas lagen (1996:1059) om statsbudgeten, även benämnd budgetlagen.

### *Riksdagsordningens bestämmelser om motionstid*

Av 3 kap. 11 § riksdagsordningen (RO) framgår bl.a. att motioner med anledning av en proposition eller en framställning får väckas inom femton dagar från den dag då propositionen eller framställningen anmäldes i kammaren, och om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt, får riksdagen, om den anser att det finns synnerliga skäl, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen besluta om kortare motionstid.

Av motivuttalandena (prop. 1973:90 s. 541) framgår att förkortning av följdmotionstiden bör vara en ren undantagsföreteelse, och att följdmotionstiden aldrig får sättas helt ur spel. Vidare anføres att ett utskott måste avvakta motionstidens utgång före sitt slutliga ställningstagande i ärendet samt att beslut om förkortning av motionstiden kan fattas i samband med det sammanträde då propositionen hänvisas till ett utskott för beredning.

I en kommentar till regeringsformen påpekas att vad som menas med att följdmotionstiden aldrig får sättas helt ur spel inte är preciserat, men att en dag under alla förhållanden måste vara ett minimum (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 668).

### *Riksdagsordningens bestämmelser om budget samt ”krispaket”*

Enligt 3 kap. 2 § första stycket RO gäller bl.a. att regeringen före budgetårets början ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Enligt 3 kap. 2 § tredje stycket gäller att endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmaste följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen. Skälet för att införa bestämmelsen var, enligt vad konstitutionsutskottet anförde, att budgetpropositionen skulle vara heltäckande när den överlämnades. Riksdagsutredningen föreslog en möjlighet, om synnerliga ekonomisk-politiska skäl föreligger, att göra avsteg från principen om att några särpropositioner med utbrutna budgetförslag inte får lämnas efter att budgetpropositionen framlagts fram till det nya budgetårets början. I sitt betänkande anförde riksdagsutredningen bl.a. följande (1993/94:TK2 s. 37):

Rambeslutsmodellen utgår från förutsättningen att regeringen vid ett tillfälle redovisar ett samlat budgetförslag. Fram till budgetårets början skall några propositioner med utbrutna budgetförslag således inte få förekomma, ej heller någon kompletteringsproposition. Den ekonomiska utvecklingen kan dock gå därhän att regeringen för att kunna bemästra en uppkommen situation behöver komplettera sitt budgetförslag med särskilda åtgärder. Vi har i vårt tidigare betänkande förutsatt att propositioner med dylika förslag skall hänskjutas till finansutskottet och behandlas samlat av detta utskott. Om tiden så medger bör finansutskottet grunda sitt ställningstagande på yttranden från berörda utskott.

Riksdagsutredningens förslag tillstyrktes av konstitutionsutskottet och bifölls av kammaren (bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:427).

Vidare gäller enligt 3 kap. 2 § fjärde stycket RO bl.a. att en proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 7 § regeringsformen för en viss statsverksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser.

### *Lagen (1996:1059) om statsbudgeteten*

Budgetlagen innehåller bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen. Vidare anges i lagen (11 §) att de förutsättningar under vilka regeringen får ta upp lån till staten anges i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

Enligt 14 § budgetlagen gäller dels att för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden, dels att ett åtagande enligt riksdagens bestämmande får göras utan att beloppet begränsas när det finns särskilda skäl. Regeringen angav i propositionen bl.a. att bestämmelsen i första hand bör innebära att riksdagens bemyndigande till regeringen att ställa ut kreditgarantier ska vara beloppsmässigt begränsat och gälla för ett bestämt ändamål (prop. 1995/96:220 s. 38). I propositionen redogjorde regeringen även för de tillfällen då bemyndiganden om beloppsmässigt opreciserade garantier har inhämtats av regeringen: bankkrisen i början av 1990-talet, Öresundsförbindelsen och olympiska spel.

Av 15 § i budgetlagen följer dels att för ett åtagande enligt 14 § ska en avgift tas ut, dels att avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat, dels att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek. Regeringen angav i sina motiv dels att staten för att undvika att garantiverksamheten subventioneras måste ta betalt för kreditrisken liksom för de administrativa kostnaderna, dels att det är svårt att i varje enskilt fall fastställa kreditrisken. Mot bakgrund av det ovan anförda uttalade regeringen att den eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få besluta om avgiftens storlek. Vidare anges i propositionen att om det uppkommer fråga om att ställa ut en statlig kreditgaranti utan avgift, eller mot en avgift som är väsentligt lägre än den bedömda ekonomiska risken, bör dock, enligt regeringens uppfattning, beslut om detta fattas av riksdagen (prop. 1995/96:220 s. 40).

Vidare kan nämnas att enligt 44 § ska regeringen årligen för riksdagen redovisa bl.a. de ekonomiska förpliktelser som den iklätt staten och de kreditgarantier som ställts ut. Enligt 48 § får regeringen överlåta sina befogenheter givna av bl.a. 12–14 §§ budgetlagen till en myndighet som regeringen bestämmer.

### *Lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning*

Statslån och ekonomiska förpliktelser är ärenden som måste underställas riksdagen. Enligt 1 § i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning gäller att regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret, efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder, får ta upp lån till staten för att bl.a. finansiera löpande underskott i

statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut och tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om.

Vidare gäller enligt 3 § bl.a. att lån som har tagits upp av staten enligt 1–2 §§ förvaltas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av Riksgäldskontoret eller affärsverk. Enligt 4 § gäller att för samtliga lån och garantier som regeringen, Riksgäldskontoret eller ett affärsverk ombesörjer är staten ansvarig.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

Kommissionen presenterade den 26 november 2008 meddelandet ”En ekonomisk återhämtningsplan för Europa”, KOM(2008) 800. I meddelandet presenteras ett antal insatser och förslag för att möta klimatutmaningen och den kraftiga konjunkturavmattningen.

Den 11 december 2008 föreslog regeringen i proposition 2008/09:95 ett antal åtgärder som ligger i linje med kommissionens förslag. Regeringen föreslog bl.a. att riksdagen bemyndigar regeringen att dels vidta de åtgärder som krävs för att i aktiebolagsform bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet och annan verksamhet inom fordonsklustret, dels ge dessa bolag ett kapitaltillskott om högst 3 miljarder kronor, dels ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken (EIB) på upp till 20 miljarder kronor, dels i enlighet med EG-kommissionens riktlinjer för statsstöd ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter för företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor dels om regeringens roll som ansvarig för förslag som överlämnas till riksdagen för beslut, dels om beredningen av olika regeringsärenden och framhållit utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den politiska beslutsprocessen.

*Hösten 2003* uttalade utskottet mot bakgrund av sin allmänna granskning bl.a. att remissbehandlingen utgör ett väsentligt inslag i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen (bet. 2003/04:KU10 s. 56). Vidare uttalade utskottet att ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.

*Våren 2004* granskade utskottet näringsministerns handläggning av vissa frågor rörande statens ägande i SJ AB samt hans beredning av ett flertal propositioner (2003/04:KU20 s. 117–135). Granskningen hade avsett bl.a. huruvida fyra propositioner till riksdagen, med förslag i fråga om företag med statligt ägande, har de uppfyllt regeringsformens krav på beredning och utgjort ett tillräckligt underlag för riksdagens beslut. I ärendet om över-

låtelse av aktier i Svenska Skogsplantor AB fann näringsutskottet att beredningsunderlaget inte var tillräckligt. Ett enigt utskott uttalade att propositionen inte motsvarat de krav som riksdagen normalt bör ställa vad gäller underlagsmaterial från regeringen. Utskottet saknade en redovisning av regeringens analys av olika tänkbara, alternativa lösningar. Enligt utskottets mening borde regeringen ha inhämtat remissynpunkter i ärendet. Konstitutionsutskottet ansåg, i enlighet med näringsutskottets bedömning, att regeringen i detta fall inte hade uppfyllt regeringsformens krav på beredning. Konstitutionsutskottet framhöll att det är av stor vikt att regeringen, för att uppnå största möjliga öppenhet, gör en noggrann avvägning beträffande för det första huruvida remiss kan genomföras och för det andra vilka uppgifter som kan lämnas i propositionen. Utskottet framhöll även att det var av stor vikt att regeringen, för att tidsbrist i såväl dess egen som riksdagens beredning inte ska uppstå, är förutseende i sin ägarroll när det gäller tidsfrister och så tidigt som möjligt tar ställning till vilka frågor som kräver riksdagsbeslut.

Våren 2005 granskade utskottet regeringens ansvar för beredningen av ett anslag för verksamheten vid Byggekostnadsforum (bet. 2004/05:KU20 s. 29 f.). I budgetpropositionen för 2005 redovisade regeringen sin avsikt att vidga användningen av medel från anslaget till andra upplåtelseformer än hyresrätt. Något förslag att under nämnda anslag ingå åtaganden som medför utbetalningar efter 2005 föreslogs dock inte i budgetpropositionen. Bostadsutskottet anförde i sitt budgetbetänkande att byggprojekt ofta sträcker sig över en längre tidsperiod och föreslog genom ett utskottsinitiativ ett bemyndigande att under anslaget fatta beslut om åtaganden som kan komma att medföra utbetalningar även under det närmast kommande budgetåret. Enligt Regeringskansliet stod det i november 2004 klart att regeringen skulle behöva ett bemyndigande att ingå åtaganden inför framtiden. Regeringskansliet informerade under hand bostadsutskottet, som alltså valde att använda sin initiativrätt i budgetbetänkandet. I sitt ställningstagande fann utskottet anledning att betona vikten av att riksdagen får propositioner med erforderliga förslag till beslut och därtill fullgott beslutsunderlag.

Våren 2007 granskade utskottet regeringens beredning av ärenden hösten 2006. Granskningen grundade sig på fem anmälningar, vilka bl.a. avsåg om regeringen hade följt de krav i grundlagen som ställs på beredning av ärenden (bet. 2006/07:KU20 s. 162–183). Anmälningarna rörde regeringens beredning dels av förslagen om förändrade regler i arbetslöshetsförsäkringen, dels av förslag om förändringar i skattelagstiftningen, dels av förslagen om avveckling av myndigheter. Granskningen inriktade sig även på förhållanden kring beredning, inte minst budgetberedningen, i en situation där en ny regering tillträtt efter regeringsskiftet. Utskottet ansåg att granskningen inte visat annat än att regeringen genomfört ett så grundligt beredningsarbete som varit möjligt med hänsyn till den korta tid



som stod till buds. Till detta kommer att beredningsarbetet senare i vissa av ärendena kunnat kompletteras med ett uppföljande utredningsarbete. I ärendet anmäldes en reservation (s, v och mp).

*Hösten 2008* uttalade utskottet med anledning av sin granskning av regeringens fullföljande av regeringsformens beredningskrav för regeringsärenden bl.a. följande (bet. 2008/09:KU10 s. 63):

Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt bör enligt utskottet också erinras om att beredningskravet inte är absolut. Upplýsningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i RF inhämtas i den mån det är behövligt. Vidare bör även erinras om att det i RF inte föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplýsningar och yttranden ska ske.

Utskottet uttalade även att granskningen visar att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierar stort mellan olika ärendetyper. Utskottet framhöll vidare att det för vissa ärendetyper inhämtas yttranden och upplýsningar som regel genom ett traditionellt remissförfarande, för andra är underhandskontakter med berörda myndigheter det gängse förfarandet för inhämtande av yttranden och upplýsningar och för ytterligare några förekommer inget särskilt inhämtande av yttranden och upplýsningar. I ärendet anmäldes en reservation (s, v och mp) med avseende på regeringens beredningsförfarande i fråga om lagförslag på skatteområdet som har sin grund i överenskommelser mellan regeringspartierna. I reservationen anges bl.a. att förfarandet inte står i överensstämmelse med syftet med regeringsformens beredningskrav och att reservanternas i övrigt delar utskottets ställningstagande i ärendet.

### *Regeringens konstitutionella ansvar i fredstida krissituationer m.m.*

Regeringsformens trettonde kapitel innehåller regler 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" (jfr. prop. 1973:90 s. 444). Reglerna i regeringsformens övriga tolv kapitel är alltså tänkta att kunna tillämpas även i krissituationer.

I förarbetena anfördes också att regler som gör det möjligt att fatta beslut med nödvändig snabbhet under andra utomordentliga förhållanden än krig och krigsfara finns i regeringsformens 8 kap. (prop. 1973:90 s. 445).

Andra bestämmelser som gör det möjligt för statsmakterna att i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga i krislägen är bl.a. regeringsformens (RF) och riksdagsordningens (RO) bestämmelser som möjliggör för riksdagen att sammanträda med kort varsel

(2 kap. 5 § RO), även vid uppehåll i kammarens arbete (2 kap. 6 § RO), vid behov utanför Stockholm (4 kap. 1 § RF). Vidare kan riksdagen förkorta motionstiden i ett av regeringen väckt ärende som måste avgöras skyndsamt (3 kap. 11 § RO). Kammaren kan besluta dels om omedelbar hänvisning av ett ärende (4 kap. 1 § RO), dels att ett utskottsbetänkande på utskottets eller talmannens förslag ska avgöras efter endast en bordläggning (5 kap. 1 § RO).

### *Beredning av propositioner i undantagsfall*

Statsrådsberedningens propositionshandbok beskriver hur brådskande ärenden bereds (jfr Ds 1997:1 s. 119–127). I handboken anges att det förekommer att bl.a. en proposition behöver beredas i stor brådska och under former där arbetet måste bedrivas med insyn av en mer begränsad krets än normalt. I handboken noteras särskilt att detta dock får förekomma endast i rena undantagssituationer.

I handboken anförts vidare att det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall kan ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Vidare påpekas i handboken att Justitiedepartementets granskningsenhet bör rådfrågas vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas.

Handboken anmärker särskilt att beredningen i brådskande fall även måste innefatta kontakter med chefen för en sådan myndighet som enligt förslaget ges nya eller ändrade uppgifter (s. 119).

I handboken anges även att det bör framgå av propositionen varför regeringen anser att det finns synnerliga politiska skäl att lämna propositionen efter den fastställda tiden (s. 122).

### *Riksdagsbeslut om förkortad motionstid*

Av riksdagsordningens bestämmelser framgår att riksdagen, om den anser att det finns synnerliga skäl, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen får besluta om kortare motionstid. Enligt en promemoria utarbetad vid konstitutionsutskottets kansli (*bilaga A2.2.5*) framgår att regeringen vid tidigare tillfällen har föreslagit riksdagen att följdmotionstiden förkortas.

Vidare framgår av promemorians sammanställning dels att förslag om förkortad motionstid förekommer relativt sällan (i genomsnitt drygt två propositioner per riksmöte), dels att flertalet propositioner med förslag om förkortad motionstid gäller utrikespolitiska eller internationella förhållanden (deltagande i fredsstyrkor, dubbelbeskattningsavtal m.m.), dels att förslag om förkortad motionstid i propositioner som rör finans- och eller budgetpolitiska förhållanden varit relativt sällsynta fram till riksmötet 2008/09.

### *Propositionen med stödpaket till fordonsindustrin*

I den aktuella propositionen (prop. 2008/09:95) föreslår regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att i aktiebolagsform bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet och annan verksamhet inom fordonsklustret samt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bilda aktiebolag (förslagspunkt 1 i propositionen) och att ge de bolag som avses under punkten 1 kapitaltillskott med högst 3 miljarder kronor (förslagspunkt 2). Regeringen föreslår därtill att riksdagen bemyndigar regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer dels att ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter och med marknadsavspeglade avgifter under normalt marknadsläge (förslagspunkt 3), dels att i enlighet med EG-kommissionens riktlinjer om statligt stöd ge undsättningslån mot fullgoda säkerheter på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter (förslagspunkt 4). Regeringen föreslår också att riksdagen godkänner regeringens förslag att för 2008 höja ramen för utgiftsområde 24 Näringsliv med 3 miljarder kronor samt öka det under utgiftsområde 24 Näringsliv uppförda anslaget 38:2 Näringslivsutveckling m.m. med 3 miljarder kronor (förslagspunkt 5). Regeringen föreslår vidare att riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till två dagar.

#### **Statliga kreditgarantier**

Med anledning av regeringens förslag om att riksdagen bör bemyndiga regeringen att ställa ut statliga kreditgarantier till fordonsklustret på upp till 20 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter och mot marknadsavspeglade avgifter under normalt marknadsläge anför regeringen att det sistnämnda innebär ett avsteg från det som föreskrivs om avgifter i 15 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Enligt regeringen gäller dels att de avgifter som tas ut bör åtminstone täcka statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet under normalt marknadsläge, dels att villkoren för garantierna ska underställas EG-kommissionens statsstödsprövning innan de kan fastställas.

#### **Rättsliga förutsättningar**

I propositionen hänvisar regeringen till bestämmelsen i 9 kap. 2 § regeringsformen enligt vilken statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Regeringen påpekar vidare i propositionen att dess möjligheter att bilda eller förvärva aktiebolag inte bara är en fråga om befogenheten att förfoga över statens medel och övriga tillgångar, utan också en fråga om riksdagens rätt att besluta om i vilka former som statens verksamhet ska bedrivas.

Vidare framhåller regeringen att gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation och kommissionens förordning (EG) nr 800/2008, genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning för statligt stöd), är exempel på regelverk som kan utnyttjas av medlemsstaterna för att lämna stöd till näringslivet för att främja forskning och utveckling (FoU) och innovation.

### **Temporära statsstödsregler**

Regeringen påpekar vidare att de åtgärder som beskrivs i propositionen har beröring med EG-fördragets statsstödsregler.

Vad gäller införande av temporära statsstödsregler framhåller regeringen dels att i den s.k. Barroso-planen, KOM(2008) 800, anförs att statsstöds-ärendehanteringens ska snabbas upp och att stöd bör prioriteras för att uppnå EU-gemensamma mål i enlighet med statsstödsregelverket, dels att EG-kommissionen mot denna bakgrund i ett meddelande föreslår temporära statsstödsregler som bl.a. omfattar stöd i form av garantier, stöd i form av rabatterade lån för investeringar för att producera mer miljövänliga produkter och stöd i form av riskkapital till små och medelstora företag.

### **Budgetmässiga konsekvenser av propositionens förslag**

I propositionen anförs bl.a. att kapitaltillskott till de verksamheter regeringen föreslår ska bedrivas i aktiebolagsform beräknas öka de takbegränsande utgifterna, försämra statsbudgetens saldo och den konsoliderade statsskulden med motsvarande belopp.

Vad gäller avgifter och ersättningar för utfärdade garantier anförs i propositionen att dessa förs till en garantireserv som finansierar administrationskostnader och eventuella infrianden av garantier. De avgifter och andra ersättningar som tas ut förbättrar statsbudgetens saldo och det finansiella sparandet samtidigt som den konsoliderade statsskulden minskar. Ett infriande av ett garantiåtagande försämrar statsbudgetens saldo. Den konsoliderade statsskulden ökar vid ett infriande av ett garantiåtagande. Vid utnyttjande av det föreslagna undsättningslånet ökar statens lånebehov, medan finansiellt sparande inte påverkas.

### *Riksdagsbehandlingen av propositionen*

Propositionen hänvisades till finansutskottet för beredning den 12 december 2008. Finansutskottet beslutade dels att bereda näringsutskottet tillfälle att yttra sig i ärendet, dels att, tillsammans med näringsutskottet hålla, en intern utfrågning i ärendet den 16 december 2008.

Den 17 december 2008 justerade finansutskottet sitt betänkande (2008/09:FiU19) med förslag om att ärendet skulle avgöras efter endast en bordläggning. Riksdagen beslutade i enlighet med finansutskottets förslag den 18 december 2008 (rskr. 2008/09:144).

## Motionstiden

Av kammarens protokoll framgår att kammaren torsdagen den 11 december 2008 beslutade att bifalla regeringens förslag att motionstiden för prop. 2008/09:95 skulle förkortas till måndagen den 15 december (14 § prot. 2008/09:47). Sålunda gavs riksdagsledamöterna en motionstid om sammanlagt fyra dagar.

## Intern utfrågning

Finans- och näringsutskottet anordnade den 16 december en intern utfrågning med bl.a. näringsminister Maud Olofsson och statssekreterare Jöran Hägglund, Näringsdepartementet. Näringsministern lämnade kompletterande information om förslagen i propositionen, varav vissa delar redovisas nedan. Vid utfrågningen informerade vidare företrädare för fordonsindustrin och fackförbund om sina respektive bedömningar av situationen för de berörda företagen. Från utfrågningen med näringsministern har nedanstående information inhämtats om förslaget att bilda statliga bolag avseende FoU-verksamhet m.m. och om lån från Europeiska investeringsbanken (EIB) (jfr 2008/09:NU6y).

### *Statliga bolag avseende FoU-verksamhet m.m.*

Bolagen ska bedriva FoU-verksamhet och annan verksamhet. När det gäller vad som avses med annan verksamhet sade näringsministern att detta inte kan anges för närvarande, eftersom det är svårt att uttala sig om vilka behov som finns. De medel på 3 miljarder kronor som ska tilldelas bolagen ska till huvuddelen avse konkreta FoU-insatser. Det pågår arbete inom Näringsdepartementet med att sätta upp bolaget, och näringsministern sade att hon avser att återkomma med en redovisning. Någon tidpunkt för när bolaget kan vara i gång kunde näringsministern inte ange. Bolagen ska bedriva sin verksamhet på kommersiell bas, varvid staten ska kunna stå för 50 % av finansieringen. Bolagsformen är vald för att den underlättar samarbete med företag och andra aktörer.

### *Statsgarantier för lån i Europeiska investeringsbanken*

Europeiska investeringsbanken (EIB) har avsatt motsvarande 42,4 miljarder kronor för att låna ut till gröna satsningar inom fordonsindustrin. Utformningen av lånesystemet är ännu inte klar i detalj. Näringsministern bedömde vid utfrågningen att beslut från EIB om lånesystemets utformning kan förväntas i februari–mars 2009. Enligt nuvarande uppgifter är avsikten att EIB ska ställa medel till förfogande fram t.o.m. 2012 för att finansiera projekt inom bilindustrin (även andra transportslag kan komma i fråga men förväntas stå för en mindre volym). Lånen är främst tänkta för investeringar i utveckling och produktion av bränslesnåla fordon. De i propositionen föreslagna kreditgarantierna på upp till 20 miljarder kronor ska bl.a. kunna utgöra säkerhet för dessa lån för företag som har så låg kredit-

rating att de inte annars kan komma i fråga för EIB-lån. För att garanti ska kunna beviljas av staten måste regeringen dock se till att det finns säkerheter. Systemet ska omfatta alla typer av företag inom fordonsindustrin, inklusive underleverantörer. Inom EU pågår en diskussion om hur företag som i grunden är sunda men som på grund av finanskrisen har fått en dålig kreditrating ska behandlas.

De svenska företagen inom fordonsindustrin är medvetna om att EIB:s ram är begränsad. Näringsministern sade vid utfrågningen att den av regeringen föreslagna ramen för kreditgarantier på 20 miljarder kronor inte ska ses som att Sverige utgår från att kunna teckna in motsvarande del av ramen utan som en möjlighet i det fall att EIB skulle bevilja företagen lån och att det då skulle krävas en statlig garanti. Enligt näringsministern är det i sig inget problem om Sverige har för stor ram; det kan ses som ett uttryck för det svenska intresset. Enligt uppgift har vissa företag varit i kontakt med EIB för att undersöka möjligheten att ta medel från låneramen i anspråk. Om företagen skulle vilja göra en uppdelning över flera år, skulle även de statliga kreditgarantierna behöva vara tillgängliga för motsvarande period. Den föreslagna kreditramen är baserad på en uppskattning av de ineliggande projekten som kan behöva matchas med garantier.

### Näringsutskottets yttrande

Näringsutskottet välkomnade i sitt yttrande de förslag som regeringen lägger fram i propositionen mot bakgrund av konjunkturnedgången och dess effekt på efterfrågan av fordonsindustrins produkter.

Näringsutskottet framhöll vidare att som framgår av propositionen och som också kommit fram av information som utskottet erhållit har förslagen ännu inte konkretiserats i alla delar. Näringsutskottet konstaterade även att tiden för riksdagsbehandlingen har varit mycket knapp, vilket har medfört att utskottets inhämtande av information har fått begränsas. Vidare uttalade utskottet bl.a. följande:

Utskottet anser att riksdagen, trots den begränsade tiden för beredning, nu bör fatta beslut om stärkta insatser för fordonsindustrin. Samtidigt bör riksdagen, genom ett tillkännagivande till regeringen, uppmana regeringen att under våren 2009 redovisa för riksdagen den närmare utformningen av åtgärderna.

Beträffande bolagen konstaterade näringsutskottet att det framgår av propositionen att det inte är klart hur den aktuella verksamheten kommer att se ut, inte heller hur bolagsstrukturen och verksamhetsförsättningarna för bolagen kommer att utformas. Näringsutskottet anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av finansierings- och intäktsstrukturen för bolagen.

Därtill noterade näringsutskottet i sitt yttrande att regeringen i sina förslag om bemyndiganden avseende kreditgarantier och undsättningslån inte hade angett någon tidsbegränsning. För att uppnå överensstämmelse med

de bestämmelser om bemyndiganden som anges i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning ansåg näringsutskottet att preciserings- ingar i riksdagsbesluten bör göras.

### **Finansutskottets betänkande**

Finansutskottet välkomnade i likhet med näringsutskottet de förslag som regeringen lade fram i propositionen. Utskottet tillstyrkte helt och delvis regeringens förslag till riksdagsbeslut.

Finansutskottet framhöll i sitt ställningstagande att bemyndigandet om kreditgarantier avseende 20 miljarder kronor inte ska ses som en storleks- angivelse av det utrymme av EIB:s lån som de aktuella företagen kan komma att ta i anspråk, utan snarare som en gartering för att möjliggöra för dessa företag att komma i fråga för lån. Finansutskottet uttalade bl.a. följande:

Utskottet konstaterar att garantierna och lånen är beloppsbestämda i pro- positionen (20 miljarder kronor respektive 5 miljarder kronor). Reger- ingen föreslår dock inte någon tidsbegränsning för när regeringen får vidta dessa åtgärder. Finansutskottet tog upp frågan om tidsbegräns- ning av liknande åtgärder i yttrandet om åtgärder för förstärkt exportfi- nansiering till näringsutskottet (yttr. 2008/09:FiU6y, bet. 2008/09: NU12). Finansutskottet konstaterade att Exportkreditnämnden har en av riksdagen beslutad ram för exportkreditgarantier och en ram för investe- ringsgarantier. Bemyndigandet för dessa ramar lämnas för ett år i sänder. Också för statens upplåning fattas ett årligt beslut. I enlighet med finansutskottets yttrande föreslog näringsutskottet tidsmässiga begränsningar till 2008 och 2009.

Finansutskottet anser, i likhet med näringsutskottet, att samma tidsbe- gränsning bör göras nu. Om ytterligare garantier behöver lämnas efter 2009 får regeringen återkomma till riksdagen med förslag om det, på samma sätt som för övriga garantiramar som behöver förnyas årligen.

Med tillägget om en begränsning till 2008 och 2009 tillstyrker utskot- tet att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bemyndi- gas att ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till s.k. grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor i enlighet med vad som anförs i propositionen.

Finansutskottet delade näringsutskottets uppfattning om behovet av att reger- ingen återkommer till riksdagen med en redovisning av finansierings- och intäktsstrukturen för bolagen. Finansutskottet föreslog att regeringen såle- des bör redovisa den information näringsutskottet efterfrågar under våren 2009.

Finansutskottet konstaterade att även när det gäller propositionens för- slag om garantier och lån är ytterligare uppgifter önskvärda. Finansutskot- tet redogjorde i sitt betänkande även för ett antal propositioner som riksdagen behandlat under hösten med anledning av den finansiella krisen. Finansutskottet hade tidigare påpekat att regeringen för riksdagen ska redo- visa genomförandet av åtgärderna (bet. 2008/09:FiU16, 2008/09:FiU17,

yttr. 2008/09:FiU6y). Eftersom åtgärderna delvis hänger samman anförde finansutskottet att det kan finnas skäl att regeringen redovisar vilka samlade effekter åtgärderna bedöms ha fått.

I detta sammanhang erinrade utskottet om att, vilket anförts i propositionen, regeringens förslag om kreditgarantier rörande EIB-lånen innebär ett avsteg från budgetlagens huvudregel att avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. I regeringens kommande redovisning ska det enligt utskottets uppfattning ingå information om hur de olika garantier som riksdagen beslutat om under hösten 2008 inlemmas i den statliga garantimodellen.

Vidare förtydligade finansutskottet kraven på regeringens information till riksdagen och uttalade dels att informationen även bör avse viktiga internationella förhållanden, t.ex. hur den amerikanska statens arbete med frågor om fordonsindustrin fortlöper, dels att det kan vara påkallat att regeringen lämnar information när vissa händelser inträffar, som att undsättningslån ges. Utskottet anförde även att informationen ska lämnas under våren 2009, men eftersom åtgärderna sträcker sig över en längre tid torde det vara naturligt att regeringen även därefter fortlöpande lämnar information till riksdagen om dessa frågor.

Finansutskottets betänkande innehåller tre reservationer och fyra särskilda yttranden. Vad avser innehållet i regeringens förslag anförts i ett särskilt yttrande (s, v, mp) bl.a. att regeringens proposition i många delar är dåligt underbyggd, att det beslutsunderlag som presenterats för riksdagen har påtagliga brister och att det i många delar saknas relevant information om hur de föreslagna åtgärderna ska genomföras.

Vidare anförts i det särskilda yttrandet att regeringens presentation av åtgärderna bidragit till en missvisande bild av åtgärdernas omfattning och att regeringens redogörelse för förslaget om att utfästa kreditgarantier upp till 20 miljarder kronor för lån i Europeiska Investeringsbanken (EIB) har gett sken av att företagen kan låna ett så stort belopp.

### *Beslut om temporära statsstödsregler*

Den 17 december 2008 fattade kommissionen beslut om de s.k. temporära statsstödsreglerna som bl.a. innebär att kommissionen kommer att betrakta visst statligt stöd som förenligt med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 87.3 b i fördraget under vissa förutsättningar<sup>1</sup>.

Enligt artikel 87.3 b i EG-fördraget kan kommissionen förklara ett stöd förenligt med den gemensamma marknaden om det ges för att ”avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”.

<sup>1</sup> Det vill säga att statsstödet uppfyller kommissionens villkor som är fastställda i meddelandet Tillfällig gemenskapsram för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen, se EUT C 16, 22.1.2009, s. 1–9.



### *Promemorior från Regeringskansliet*

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

- När inleddes beredningen av regeringens proposition? Vilken beredning låg till grund för regeringens proposition?
- När och på vilket sätt inhämtade regeringen synpunkter från Riksgäldskontoret?
- Vilka synpunkter hade Riksgäldskontoret och hur har dessa dokumenterats?
- Vilka underhandskontakter togs med riksdagen inför regeringens förslag om förkortad motionstid?
- Vilka kommentarer i övrigt ger innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar har den 17 februari 2009 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.2.2).

I svarspromemorian anförts att företrädare för Regeringskansliet under hösten 2008 förde samtal med representanter för den svenska fordonsindustrin. Enligt promemorian föranleddes behovet av att ta fram en proposition under december månad av ett flertal faktorer. I promemorian omnämns den kraftigt fallande efterfrågan på bilar, de nya initiativ som togs fram inom EU genom den s.k. Barroso-planen som presenterades den 26 november 2008, händelseutvecklingen i USA och den osäkerhet som inför årsskiftet förelåg avseende de svenska personbilstillverkarnas tillgång till finansiering från företagens moderbolag i USA. I promemorian anges vidare att mot den nu beskrivna bakgrunden inleddes det egentliga beredningsarbetet under vecka 49 2008 samt att ett utkast till proposition bereddes på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet, dvs. genom gemensam beredning och delning.

Därtill anges i promemorian att synpunkter från Riksgäldskontoret inhämtades dagarna före regeringens beslut under hand under beredningen och att Riksgäldskontorets synpunkter rörde främst systemets utformning, bl.a. hur statens intressen ska säkerställas då det i många fall rör sig om företag med låg kreditvärdighet. Andra synpunkter rörde prissättningsfrågor och frågan om processen kring notifiering hos kommissionen. I promemorian anges att någon separat dokumentation av Riksgäldskontorets synpunkter inte gjordes.

Vad avser kontakter med riksdagen inför regeringens förslag om förkortad motionstid anges i promemorian dels att dagarna före regeringens beslut om propositionen informerades kanslicheferna i finansutskottet och näringsutskottet om den planerade propositionen, dels att kontakter togs med oppositionspartiernas gruppledare inför det att beslutet expedierades.

Därefter har utskottet genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på ytterligare frågor:

- Vilken dag under vecka 49 2008 inleddes beredningsarbetet?

- När skedde den gemensamma beredningen och delningen av utkastet till proposition?
- Vilken dag inhämtades synpunkter från Riksgäldskontoret?
- Inhämtade regeringen synpunkter från andra myndigheter utöver Riksgäldskontoret under beredningen av propositionen? I så fall, vilka?
- På vilket sätt kontaktades oppositionspartiernas gruppleddare inför det att beslutet om propositionen expedierades? När gjordes det?

Som svar har den 17 mars 2009 översänts två inom Näringsdepartementet och Statsrådsberedningen upprättade promemorior (bilagorna A2.2.3–4).

I svarspromemorian från Näringsdepartementet anges att beredningsarbetet inleddes fredagen den 5 december och att beredningsarbetet föregicks av att företrädare för Regeringskansliet under hösten 2008 förde relativt frekventa samtal med representanter för den svenska fordonsindustrin.

Vidare anges i samma promemoria att såväl den gemensamma beredningen och delningen av utkastet till propositionen som inhämtandet av synpunkter från Riksgäldskontoret skedde onsdagen den 10 december. Avslutningsvis anges i promemorian att några synpunkter från andra myndigheter inte inhämtades under beredningen av propositionen.

I svarspromemorian från Statsrådsberedningen anges att oppositionspartiernas gruppleddare kontaktades via telefon efter regeringsbeslutet och innan det att beslutet expedierades till riksdagen.

### *Utfrågningar*

#### **Utfrågning med näringsminister Maud Olofsson**

Utskottet höll den 24 mars 2009 en utfrågning med näringsminister Maud Olofsson (bilaga B4).

Maud Olofsson inledde med att redogöra för bakgrunden till den kris som drabbat fordonsindustrin i världen och i Sverige samt händelseförloppet kring beredningen av den i granskningsärendet aktuella propositionen. Olofsson påpekade i sin inledning att upplysningar från Riksgälden som var närmast berörd av förslagen i propositionen inhämtades och att hennes uppfattning var att regeringen hade uppfyllt regeringsformens beredningskrav.

Under utfrågningen påpekade statsrådet att det alltid är en balansgång mellan att vara snabb och att också ta fram tillräckligt med underlag. Statsrådet betonade att regeringen under hela hösten fört återkommande samtal både med fordonsindustrins fyra största producenter och med underleverantörerna och diskuterat deras situation. Näringsministern berörde även den europeiska processen i form av den s.k. Barroso-planen som bl.a. möjliggjorde för Europeiska investeringsbanken (EIB) att låna ut medel till gröna satsningar inom fordonsindustrin. Statsrådet anmärkte att lånen från EIB i vissa fall kunde ha som villkor att statliga kreditgarantier ställdes ut, något som var självklart för regeringen att utfärda.

Näringsministern tydliggjorde att regeringen efter beslutet om den s.k. Barroso-planen analyserade betydelsen av beslutet för Sverige och att regeringen sedan inledde den formella beredningen av propositionen. Därtill uttalade Olofsson att regeringen ville ha ett beslut i riksdagen före jul och nyår för att kunna ge ett tydligt besked till fordonsindustrin.

Statsrådet framhöll att Näringsdepartementet hade haft täta kontakter med Europeiska investeringsbanken före regeringsbeslutet i december och att kontakter skedde även på ministernivå, i form av ett särskilt minister-rådsmöte där Europeiska investeringsbanken redovisade hur man skulle kunna möta krisen i fordonsindustrin och hur man skulle kunna hjälpa till med att ställa om till ett hållbart transportsystem.

### **Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet höll den 2 april 2009 en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B7).

Statsministern inledde med att kort redogöra för händelseförloppet under hösten 2008 kring beredningen av den i granskningsärendet aktuella propositionen. Reinfeldt påpekade i sin inledning att ärendet var mycket bråds-kande och att Näringsdepartementet mot den bakgrunden gjorde bedömningen att det inte fanns utrymme för ett skriftligt remissförfarande.

Vidare påpekade Reinfeldt att propositioner med förslag om förkortad motionstid sedan början av 1990-talet inte varit helt ovanliga och att den förkortade motionstiden i frågan om den aktuella propositionen var ett resultat av att snabba åtgärder var nödvändiga för att möta krisen i fordonsindustrin. Regeringens bedömning var enligt statsministern att riksdagsbeslutet behövde fattas innan riksdagen gjorde uppehåll för jul- och nyårshelgen.

Under utfrågningen återkom statsministern med avseende på regeringens kontakter med fordonsindustrins representanter, propositionens beredning och regeringens inhämtande av synpunkter från berörd myndighet till att han inte hade andra svar än de redogörelser som näringsministern i egen-skap av ansvarigt statsråd redan hade givit till utskottet.

Därtill påtalade statsministern under utfrågningen bl.a. vikten av att koordinera sådana stödpaket dels med EU av det skälet att stora delar av propositionen berörde EU:s statsstödsregler, dels med Riksgäldskontoret eftersom propositionen handlade om kreditgivning. Enligt statsministern är det fortsatt så diskussionen pågår när det gäller stödpaketet.

### **Utskottet ställningstagande**

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

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

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

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

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

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

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

## 2.3 Beredning av regeringens proposition 2007/08:49 Statligt tandvårdsstöd

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.3.1*, begärs att utskottet granskar om beredningen av proposition 2007/08:49 Statligt tandvårdsstöd står i överensstämmelse med regeringsformens beredningskrav. I propositionen föreslogs ett nytt statligt tandvårdsstöd. Enligt anmälarna innehöll propositionen även ett förslag om registrering av tandhälsa, och de redovisar vad som anförs i propositionen om att Socialstyrelsen bör ansvara för att det inrättas ett tandhälsoregister. Anmälarna ifrågasätter om förslagen i propositionen har remissbehandlats på ett korrekt sätt då Datainspektionens yttrande inte har inhämtats.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två inom Socialdepartementet upprättade promemorior, *bilagorna A2.3.2–3*, och en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B7*.

### Utredning i ärendet

#### *Gällande ordning*

#### **Beredningskravet i regeringsformen**

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter, och i den omfattning som behövs ska också tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Detta beredningskrav gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut.

Hösten 2008 genomförde konstitutionsutskottet en brett upplagd granskning av beredningskravet för regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Syftet med granskningen var att på en allmän nivå granska på vilket sätt beredningskravet fullgörs i olika typer av regeringsärenden. Vad gäller lagförslag framkom i granskningen bl.a. att dessa regelmässigt bereds genom att ett utredningsbetänkande eller en promemoria remitteras till berörda myndigheter (s. 187 f.). Vad gäller förordningar framkom att förordningsändringar som är direkt relaterade till ett föregående lagstiftningsärende i viss utsträckning kan ha behandlats i det betänkande eller den promemoria som ligger till grund för lagstiftningsärendet (s. 188). Remissinstanser har i sådana fall fått möjlighet att yttra sig inom ramen för det traditionella remissförfarandet. När en förordningsändring är initierad av en myndighet förs i de flesta fall en diskussion med myndigheten under beredningen, varvid tillkommande uppgifter av betydelse dokumenteras.

Den initiativtagande myndigheten, liksom eventuellt även andra berörda myndigheter m.fl., får i de flesta fall del av ett utkast till förordning i samband med att gemensam beredning och delning sker i Regeringskansliet. Är det fråga om omfattande ändringar i förordningar av stor betydelse för den aktuella verksamheten förekommer det ofta att ett traditionellt remissförfarande genomförs. Interna förvaltningsföreskrifter, t.ex. myndighetsinstruktioner, utarbetas vanligen i dialog med myndigheterna, vilka också ofta får möjlighet att yttra sig i samband med att delning sker i Regeringskansliet. Ibland berörs även andra myndigheter och då kan synpunkter inhämtas från dem under hand. Vid förordningsfrågor som endast är av teknisk karaktär är i allmänhet förutsättningarna för ett begränsat beredningsförfarande större.

Utskottet anförde i sitt ställningstagande att de skilda rutiner som beskrivits för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden (s. 64).

### **Yttrande från Datainspektionen**

Utöver det allmänna beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen förekommer även särskilda bestämmelser med krav på viss beredning. Tidigare hade regeringen och riksdagen enligt en bestämmelse i den numera upphävda datalagen (1973:289) skyldighet att inhämta yttrande från Datainspektionen innan ett nytt s.k. statsmaktsregister<sup>2</sup> skulle inrättas. I propositionen En reformerad datalag anförde regeringen att denna ordning i vissa fall var onödigt formell och att Datainspektionen oavsett bestämmelsen i datalagen fick tillfälle att avge synpunkter innan regeringen och riksdagen fattar sitt beslut (prop. 1993/94:217 s. 22 f., se även prop. 1993/94:116 s. 12). Det senare ansågs vara en följd av den skyldighet regeringen har enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Vidare anförde regeringen följande (s. 23).

Vid inrättandet av statsmaktsregister som är särskilt känsliga ur integritetssynpunkt är det därför naturligt att regeringen inhämtar yttrande från bl.a. Datainspektionen. Det är också redan i dag vanligt att Datainspektionen deltar i beredningsarbetet långt tidigare än i den form som är angiven i 2 a datalagen. Inspektionen anlägger därvid samma aspekter som myndigheten gör i sitt obligatoriska yttrande. Till detta kommer att Datainspektionen regelmässigt är remissorgan i de lagstiftningsärenden som innefattar datarättsliga överväganden. Det förhållandet att stora, integritetskänsliga register enligt vad statsmakterna uttalat bör lagregleras, innebär i sig alltså att ett nogsamt beredningsarbete föregår registrens inrättande.

<sup>2</sup> Register vars inrättande har beslutats av riksdagen eller regeringen.

I stället för den särskilda bestämmelsen i datalagen borde således den allmänna regeln i 7 kap. 2 § regeringsformen tillämpas. Avskaffandet av yttranden enligt datalagen innebar på intet sätt, anförde regeringen, någon lättnad i kravet på remissbehandling av förslag till nya statsmaktsregister. Riksdagen följde regeringens förslag (bet. 1994/95:KU10, rskr. 1994/95:35).

Datalagen ersattes 1998 av personuppgiftslagen (1998:204). Genom personuppgiftslagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet. Enligt direktivets artikel 28.1 ska det i medlemsstaterna utses en eller flera myndigheter med uppgift att fullständigt oberoende övervaka tillämpningen av de bestämmelser som medlemsstaten antagit till följd av direktivet. Enligt artikel 28.2 ska tillsynsmyndigheten höras när sådana lagar eller andra författningar utarbetas som rör skyddet av enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandlingen av personuppgifter. I propositionen om personuppgiftslagen anförde regeringen att en uttrycklig motsvarande bestämmelse tidigare hade avskaffats i datalagen och att avsikten varit att avskaffandet på intet sätt skulle innebära någon lättnad i kravet på remissbehandling (prop. 1997/98:44 s. 100 f.). Bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen innebar enligt regeringen att det fanns tillräckliga garantier för att tillsynsmyndigheten skulle höras på det sätt som krävs i direktivet. Enligt regeringen var det inte vare sig nödvändigt med hänsyn till EG-direktivet eller annars behövligt att åter införa den bestämmelse om obligatoriskt yttrande som tidigare avskaffats.

### **Hälsodataregister och tandhälsoregister**

Enligt 1 § lagen (1998:543) om hälsodataregister får central förvaltningsmyndighet inom hälso- och sjukvården (t.ex. Socialstyrelsen) utföra automatiserad behandling av personuppgifter i hälsodataregister. Vidare innehåller lagen bestämmelser om bl.a. ändamål för vilka hälsodataregister får inrättas och föras (3 §), vilka slags uppgifter ett hälsodataregister får innehålla (4 §) och möjligheten till samkörning med andra register. I 12 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. vilka myndigheter som får föra hälsodataregister samt begränsningar av de i lagen angivna ändamålen och uppgifterna som ett hälsodataregister får innehålla.

I propositionen med förslag till bl.a. lag om hälsodataregister anförde regeringen att den automatiserade behandling av personuppgifter som utförs hos centrala förvaltningsmyndigheter på hälso- och sjukvårdens område och vars ändamål inte i första hand är inriktade på vård av enskilda patienter borde regleras genom lag (prop. 1997/98:108 s. 37 f.). En lagreglering kunde ske på olika sätt. Ett sätt var i form av särskilda registerförfattningar. Metoden var dock förenad med vissa nackdelar. Eftersom sådana författningar ofta i detalj reglerar bl.a. vilken information som får behandlas kunde följden bli att systemändringar, t.ex. på grund av ändringar i verksamheten eller den tekniska utvecklingen, måste föregås av

motsvarande ändringar i registerlagen. Riksdagen fick därmed på detaljnivå ta ställning till myndigheternas sätt att driva sin verksamhet. En annan metod var att ta in bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i respektive myndighets instruktion. Denna metod ansågs dock olämplig. Regeringens slutsats var att man för en författningsreglering av behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvårdens område borde välja modellen med särskilda registerförfattningar. Således föreslogs bl.a. en särskild hälsodataregisterlag för den behandling av personuppgifter som utförs hos centrala förvaltningsmyndigheter på hälso- och sjukvårdens område och vars ändamål inte i första hand är inriktade på vård av enskilda patienter.

I den föreslagna lagen om hälsodataregister skulle enligt regeringen de frågor regleras som är gemensamma för alla hälsodataregister (a. prop. s. 44). Närmare föreskrifter om enskilda hälsodataregister skulle meddelas av regeringen inom de ramar som lagen drar upp. Regeringens föreskrifter skulle ges formen av en särskild förordning för respektive hälsodataregister. Med denna kombination av ramlag och kompletterande föreskrifter tillgodosågs enligt regeringens mening på ett tillfredsställande sätt kravet på skydd för den personliga integriteten liksom kravet på flexibilitet i regleringen av de särskilda hälsodataregistren.

I det lagrådsyttrande som hade inhämtats i ärendet anförde Lagrådet att det inte fanns något att invända mot att riksdagen genom lag fastställer en yttre ram för tillåten behandling av personuppgifter samtidigt som regeringen bemyndigas att i olika hänseenden meddela föreskrifter som, till skydd för den enskildes integritet, innebär inskränkningar vad gäller exempelvis samkörning (a. prop. s. 124).

Enligt 1 § förordningen (2008:194) om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen får Socialstyrelsen föra ett hälsodataregister enligt 1 § lagen om hälsodataregister i form av ett tandhälsoregister. Förordningen innehåller bestämmelser om bl.a. ändamålet med tandhälsoregistret (3 §) och vilka uppgifter det får innehålla (4 §).

I propositionen om statligt tandvårdsstöd anförde regeringen att ett register om tandhälsa borde skapas för att förbättra kunskapen om hur tandhälsan hos den vuxna befolkningen utvecklas (prop. 2007/08:49 s. 135 f.). Ett tandhälsoregister ansågs också kunna fylla en viktig funktion när det gäller forskning och epidemiologiska undersökningar. Vidare anförde regeringen att personuppgifter i ett hälsodataregister får, utöver framställning av statistik, behandlas för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av hälso- och sjukvård samt forskning och epidemiologiska undersökningar. För att det ska vara nödvändigt att utfärda en förordning om ett hälsodataregister krävs, ansåg regeringen, att registret behövs för fler ändamål än att enbart framställa officiell statistik enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken, och ett tandhälsoregister fick anses uppfylla dessa kriterier.



Vidare anförde regeringen att Socialstyrelsen, som förvaltningsmyndighet inom hälso- och sjukvården, får behandla personuppgifter i hälsodataregister (s. 136). Även om tandvård kunde anses innefattas i begreppet hälso- och sjukvård ansåg regeringen att det fanns skäl att närmare precisera Socialstyrelsens statistikansvar för tandhälsan genom ett särskilt uppdrag på detta område, och enligt regeringen skulle bestämmelser om registret komma att tas in i en särskild förordning.

## *Bakgrund*

### **Propositionen m.m.**

I mars 2007 överlämnade den s.k. *Tandvårdsutredningen* slutbetänkandet *Friskare tänder – till rimliga kostnader* (SOU 2007:19). Betänkandet innehöll förslag till ett nytt tandvårdsstöd för vuxna. Förslaget innebar bl.a. att vårdgivaren ska upprätta underlag för uppföljning och beräkning av statligt tandvårdsstöd för all ersättningsberättigande tandvård som vårdgivaren utfört på en patient och ge in underlaget till Försäkringskassan. I förslaget ingick även inrättande av ett tandhälsoregister hos Socialstyrelsen. Detta för att bättre kunna följa utvecklingen över tiden och jämföra tandhälsan mellan individer med olika egenskaper. Utredningen presenterade i betänkandet ett förslag till förordning om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen.

Den 17 januari 2008 beslutade *regeringen* propositionen *Statligt tandvårdsstöd* (prop. 2007/08:49). I propositionen behandlades *Tandvårdsutredningens* förslag. Utredningens slutbetänkande hade remissbehandlats och i en bilaga till propositionen fanns en förteckning över remissinstanserna; av förteckningen framgår att Datainspektionen inte ingått bland remissinstanserna. I propositionen föreslogs bl.a. att vårdgivaren skulle lämna vissa tandhälsouppgifter till Försäkringskassan. Vidare gjordes bedömningen att ett tandhälsoregister borde upprättas av Socialstyrelsen. Enligt propositionen skulle Försäkringskassan vidarebefordra tandhälsouppgifterna till Socialstyrelsen för registrering i tandhälsoregistret och bestämmelser om registret skulle, som nämnts ovan, komma att tas in i en särskild förordning; utredningens förslag till förordning om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen fanns inte medtaget eller redovisat i propositionen. Socialstyrelsen hade fått i uppdrag att förbereda inrättandet av ett tandhälsoregister.

Propositionen behandlades under våren 2008 av *socialutskottet* (bet. 2007/08:SoU9). I betänkandet, som justerades den 25 mars 2008, uppges att Socialdepartementet och Datainspektionen vid sammanträdet den 6 mars 2008 lämnat närmare information om det planerade tandhälsoregistret (s. 19). I samband med sammanträdet ingav Datainspektionen även en den 5 mars 2008 dagtecknad promemoria där man lämnade synpunkter på vissa förslag i propositionen. I promemorian anförde Datainspektionen att den inte kunde tillstyrka förslagen i propositionen. Mot bakgrund av Datainspektionens synpunkter efterfrågade utskottet vissa förtydliganden från Socialdepartementet. Med anledning härav lämnade Socialdepartementet

vid sammanträdet den 12 mars 2008 kompletterande information utifrån innehållet i en den 11 mars 2008 dagtecknad och i departementet upprättad promemoria som gavs in till utskottet. Därjämte ingavs en kompletterande promemoria daterad den 12 mars 2008. Utskottet beslutade vidare vid sammanträdet den 12 mars 2008 att inhämta yttrande från Datainspektionen över Socialdepartementets båda promemorior. Ett yttrande från Datainspektionen inkom till utskottet den 18 mars 2008.

I Datainspektionens promemoria av den 5 mars 2008 berördes frågan om Försäkringskassans hantering av personuppgifter om tandhälsa. En fråga som aktualiserades i promemorian var vilken sekretess som borde gälla hos Försäkringskassan för de uppgifter som endast hanterades för en vidareanmälan till det avsedda hälsodataregistret hos Socialstyrelsen. Inspektionen ansåg att det saknades en analys av vilka effekter för patienternas integritetsskydd en sådan ordning får jämfört med om uppgifterna rapporterades direkt från vårdgivarna till Socialstyrelsen. I promemorian framförde inspektionen två möjliga lösningar för att tillgodose patienternas integritetsskydd, däribland att personuppgifter om patienternas tandhälsa i stället skulle rapporteras direkt till Socialstyrelsen. I Socialdepartementets promemoria av den 11 mars 2008 presenterades en justering av lagförslaget i syfte att ytterligare stärka patienternas integritetsskydd. I promemorian av den 12 mars 2008 gjorde Socialdepartementet en komplettering. Datainspektionen anförde i sin promemoria av den 17 mars 2008 att den inte hade några invändningar mot innehållet i Socialdepartementets promemorior.

Socialutskottet anförde i sitt ställningstagande bl.a. följande (s. 22).

Remissförfarandet är ett mycket viktigt led i beredningen av lagstiftningsärenden, och utskottet anser därför att Datainspektionen i det här fallet borde ha beretts tillfälle till yttrande, eftersom Datainspektionen är en central myndighet på integritetsområdet. Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen, senast i betänkande 2006/07:KU20 (s. 181), behandlat beredningsfrågor och därvid betonat att ett skriftligt remissförfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter på. Socialutskottet har erfarit att underlåtenheten att höra Datainspektionen som remissinstans beror på ett förbiseende. Det är naturligtvis beklagligt.

Vidare anförde utskottet att det såg positivt på att uppgifter om patienters tandhälsa, i enlighet med det justerade lagförslag som departementet lämnat in under ärendets beredning i utskottet, skulle lämnas direkt till Socialstyrelsen och att Försäkringskassan därvid skulle agera som personuppgiftsbiträde. Utskottet förutsatte att avtalet mellan Socialstyrelsen och Försäkringskassan om hur detta genomförs i praktiken fick en sådan utformning att det tydligt framgår att Försäkringskassans lagring av uppgifter endast sker som ett led i en teknisk lagring för Socialstyrelsens räkning.

I ett särskilt yttrande anförde ledamöter från s, v och mp att de stod bakom de förslag som presenterades i betänkandet i denna del men att regeringens bristande beredning av ärendet borde granskas av konstitutionsutskottet.

## **Förordningen**

Vid regeringssammanträdet den 24 april 2008 beslutade regeringen förordning om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen (dnr S2008/3945/HS).

### *Promemorior från Regeringskansliet*

#### **Svar den 17 februari 2009**

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i granskning. Frågorna tog framför allt sikte på beredningen inför regeringsbeslutet den 24 april 2008 om förordning om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen. Som svar översändes den 17 februari 2009 en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.3.2).

Av promemorian framgår att Datainspektionen gavs möjlighet att yttra sig över förslag till förordning om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen. Det skedde såväl i samband med den gemensamma beredningen som under delningen. Svar från Datainspektionen inkom vid båda tillfällena.

I promemorian anförs även att det utredningsbetänkande som låg till grund för propositionen rätteligen borde remitterats till Datainspektionen, men att denna brist enligt Socialdepartementets mening får anses uppvägas av socialutskottets behandling av propositionen, som innebar att Datainspektionen fick yttra sig över vad som i propositionen anfördes om bl.a. syftet med inrättandet av registret, ansvarig myndighet och på vilket sätt uppgifter skulle lämnas till registret. Vidare hänvisas till att Datainspektionen, som framgått, gavs tillfälle att yttra sig över förslagen till förordning. Därmed får, enligt Socialdepartementet, beredningen anses svara väl mot vad bl.a. konstitutionsutskottet anfört om beredningskravet i fråga om förordningar.

Slutligen uppges i promemorian att beslut om förordningar om enskilda hälsodataregister som regel föregås av inhämtande av yttrande från Datainspektionen.

#### **Svar den 17 mars 2009**

Som svar på en skrivelse från konstitutionsutskottet med kompletterande frågor översände Regeringskansliet den 17 mars 2009 en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.3.3).

I promemorian anförs att det inte bedömdes som nödvändigt att inhämta Datainspektionens synpunkter på förslaget till förordning i form av ett traditionellt remissförfarande. Som skäl uppges att det i den aktuella propositionen fanns en redovisning av det planerade tandhälsoregistret och att det i utredningsbetänkandet fanns ett förslag till förordning, vilket i huvudsak överensstämde med regeringens förslag. Regeringens förslag innebar således, enligt promemorian, i princip inte någon nyhet i förhållande till vad som redan var känt. Mot bakgrund härav och med hänsyn till socialutskot-

tets hantering av ärendet bedömdes det tillräckligt att ge Datainspektionen möjlighet att inge synpunkter vid gemensam beredning och delning av förslaget till förordning.

Som svar på fråga om vad formen som regel är för inhämtande av Datainspektionens yttranden inför beslut om förordning om enskilda hälsodataregister uppges i promemorian att synpunkter på förordningar från externa instanser som regel inhämtas vid gemensam beredning och delning.

Vad gäller de svar som i det aktuella regeringsärendet (förordningen om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen) inkom från Datainspektionen i samband med den gemensamma beredningen och delningen uppges i promemorian att de ansetts som arbetsmaterial, och eftersom svaren således inte har utgjort allmänna handlingar har de inte registrerats eller arkiverats.

### *Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt*

Utskottet har den 2 april 2009 hållit en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B7).

Vid utfrågningen anförde Fredrik Reinfeldt att det utredningsbetänkande som låg till grund för ovan nämnda proposition och förordning inte hade remitterats till Datainspektionen men att, som framgått av Socialdepartementets svarspromemoria till utskottet, så rätteligen borde ha skett. Han anförde vidare att denna brist rättades till genom de kompletteringar av beredningsunderlaget som skedde dels genom socialutskottets försorg, dels genom att Datainspektionen bereddes tillfälle att yttra sig över förslaget till förordning.

### **Utskottets ställningstagande**

Det utredningsbetänkande som låg till grund för propositionen Statligt tandvårdsstöd och förordningen om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen remitterades inte till Datainspektionen. Som framhållits både i svarspromemorian från Socialdepartementet den 17 mars 2009 och av statsministern borde så rätteligen ha skett.

## **2.4 Regeringens handläggning av nedläggningen av Svensk Kassaservice**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

En granskningsanmälan gäller regeringens beredning av propositionen Statens ansvar för vissa betalningstjänster (prop. 2006/07:55), *bilaga A2.4.1*. Anmälarna anför att i Sverige bosatta utländska medborgares möjlighet att

få en identitetshandling utfärdad försvann när Svensk Kassaservice upphörde och att Skatteverket först den 1 juni 2009 kommer att ta över denna service.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet), bilaga A2.4.2.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

#### **Svensk Kassaservice**

Enligt lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice, som upphörde att gälla vid årsskiftet 2008/09, skulle det finnas en kassaservice i hela landet med innebörden att alla har möjligheter att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Kassaservicen skulle tillhandahållas genom ett statligt ägt aktiebolag som regeringen bestämde. Regeringen fick meddela föreskrifter om de tjänster som skulle ingå i kassaservicen. I förordningen (2005:882) föreskrev regeringen att Posten AB (publ.) skulle vara det statligt ägda aktiebolag som skulle tillhandahålla kassaservice enligt 1 § lagen om grundläggande kassaservice.

Frågan om statens ansvar för kassaservice har varit föremål för olika utredningar. Betalserviceutredningens betänkande Kassaservice (SOU 1998:158) och Post- och kassaserviceutredningens betänkande Samhällets behov av betaltjänster (SOU 2004:52) föranledde inte åtgärder från regeringens sida.

Våren 2006 gav regeringen Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att kartlägga och analysera tillgången till kassaservice. Syftet var att låta regeringen veta var och hur Svensk Kassaservice tillhandahöll grundläggande kassaservice och hur servicenivån förhöll sig till det mål som riksdagen lagt fast. Uppdraget redovisades i oktober 2006 i rapporten Tillgång till kassaservice – kartläggning och analys. Näringsdepartementet har därefter upprättat promemorian Statens ansvar för vissa betaltjänster (N2007/1398/ITFoU) som behandlar frågan om statens ansvar för de grundläggande betaltjänsterna samt tillhandahållandet av dessa.

I propositionen Statens ansvar för vissa betaltjänster (prop. 2006/07:55) föreslog regeringen bl.a. att den grundläggande kassaservice som tillhandahållits av Posten AB (publ.) genom Svensk Kassaservice skulle ersättas av ett statligt åtagande att tillhandahålla grundläggande betaltjänster. Regeringen anförde att marknaden i första hand bör tillhandahålla grundläggande betaltjänster och staten övervaka att så sker. Det statliga åtagandet bör, enligt propositionen, endast omfatta de orter och den landsbygd där behovet av grundläggande betaltjänster inte tillgodoses av marknaden.

Vidare föreslogs att lagen om grundläggande kassaservice skulle upphävas och att Posten skulle få påbörja avvecklingen av kassaserviceverksamheten tidigast fr.o.m. den 1 juli 2008.

I propositionen behandlas bl.a. konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, för sysselsättningen och för den regionala utvecklingen.

Frågan om utfärdande av ID-kort synes inte ha uppmärksammats i samband med någon av de ovan nämnda utredningarna och inte heller i samband med propositionen.

### **Utfärdande av ID-handlingar**

I Sverige utfärdas fyra allmängiltiga ID-handlingar: pass, körkort, nationellt ID-kort samt SIS-märkt ID-kort. Alla dessa ID-handlingar accepteras allmänt i samhället som bevis på innehavarens identitet.

En vanlig ID-handling i Sverige är det Sis-märkta ID-kortet. Det är en ID-handling som tillverkas enligt en viss standard av en licensierad tillverkare och som utfärdas av en godkänd utfärdare. Vanliga utfärdare är bankerna, och tidigare Svensk Kassaservice. Det förekommer även att större företag har tillstånd att utfärda sådana ID-kort till sina anställda.

Bankerna kräver vanligtvis att en kundrelation pågått under en viss tid, enligt uppgift i ID-kortsutredningens betänkande ID-kort för folkbokförda i Sverige (SOU 2007:100). Man talar om principen om att känna sin kund. Det har t.ex. uppgetts att det kan vara rimligt att en ny kund ska kunna få ett ID-kort utfärdat av banken efter ett halvår. Men det kan variera i det enskilda fallet. Svensk Kassaservice har – till skillnad från bankerna – betraktat alla i Sverige som sina kunder, vilket innebar att fler eller alla kunde ansöka om id-kort hos Svensk Kassaservice.

Det Sis-märkta ID-kortet är den enda svenska allmängiltiga id-handling som en utlänning kan få, om man bortser från körkortet för vilket det ställs även andra krav för utfärdande, som t.ex. krav som är knutna till lämpligheten som förare. När det talas om att det är problem för utlänningar att få ID-kort, är det alltså i första hand det Sis-märkta ID-kortet som åsyftas.

Historiskt sett har staten inte tagit något större ansvar för att landets invånare haft tillgång till allmängiltiga ID-kort, enligt ID-kortsutredningen (SOU 2007:100 s. 75). Sedan 1970-talet har ansvaret i stället överlåtits till marknaden att lösa det på det sätt som den funnit lämpligt.

### **Sis-märkta ID-kort**

Det Sis-märkta ID-kortet tillverkas enligt en viss standard av en licensierad tillverkare och utfärdas av en godkänd utfärdare, som Svensk Kassaservice, bankerna och vissa företag. Det är inte till någon del författningsreglerat. Statens inflytande över kortets utformning och utfärdande är mycket begränsat. Rätten att bestämma över ID-kortets utformning och utfärdande ägs av Swedish Standard Institute (Sis) och Det Norska Veritas AB (DNV). Sis är en fristående ideell förening som har ett generellt uppdrag

från staten att utforma standarder för en mängd olika områden, bl.a. för tillverkning av ID-kort. DNV är ett privat företag som har fått statlig ackreditering som certifieringsorgan inom olika områden. DNV har certifieringsrätten för id-kort, vilket innebär att tillverkare och utfärdare måste godkännas av DNV för att få tillverka och utfärda ID-kort. DNV har regler (SBC 151) om vilka identifieringskrav som gäller vid utfärdande av SIS-märkta id-kort. Posten är certifierat av DNV att utfärda ID-kort, vilket bolaget har gjort genom svensk kassaservice. (SOU 2007:100 s. 34 och 43.)

### **Problem för utländska medborgare att få ID-kort**

Den 19 april 2007 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle utreda hur det kan säkerställas att det finns möjlighet för personer som inte är svenska medborgare som har rätt att vara bosatta i Sverige att få id-kort (dir. 2007:56). Under rubriken Behov av utredning anges bl.a. att det i vissa fall är svårt för personer som inte är svenska medborgare att få id-kort, att Svensk Kassaservice fr.o.m. den 1 januari 2007 skärpt sina krav och att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) fått ett antal anmälningar från personer som nekats ID-kort.

ID-kortsutredningen har funnit att problemet består dels i att det förhållandet att utlänningar har sämre möjligheter att få ID-kort än svenska medborgare kan strida mot bl.a. den gemenskapsrättsliga principen om lika-behandling av unionsmedborgare och deras familjer, dels i att avsaknaden av ID-kort innebär ett problem i kontakten med viktiga funktioner i samhället. Det svåraste problem som vanligtvis görs gällande är att man inte får öppna – eller i vart fall inte disponera – ett bankkonto och att man därmed inte får tillgång till de grundläggande betaltjänsterna i samhället. I betänkandet påpekas att det nu aktuella problemet handlar om de identifieringsregler som gäller för att utfärda ID-kort. Dessa skiljer sig från de regler som gäller för banker m.fl. i övriga kundkontakter. Den som vill öppna ett bankkonto underkastas alltså inte nödvändigtvis exakt samma identifieringsregler som den kund som vill få ett ID-kort. Men reglerna har naturligtvis ett nära samband inte minst eftersom det Sis-märkta ID-kortet är ett vanligt identifieringsbevis för den som vill uträtta ett bankärende. (Närmare uppgifter om regler för identifieringskontroll finns i betänkandet ID-kort för folkbokförda i Sverige, SOU 2007:100.)

En orsak till problemet är, enligt ID-kortsutredningen, de nya regler som Svensk Kassaservice införde den 1 januari 2007 och som skärpt kraven för hur en sökande som saknar fullgod svensk legitimation att i ett intygsförfarande kan styrka sin identitet vid en ansökan om ID-kort. När den tidigare möjligheten att styrka identiteten med hjälp av andra än nära släktingar som intygsgivare försvann blev det avsevärt svårare för vissa att få ID-kort. Den som inte har någon nära släkting saknar i princip möjligheter att skaffa en ID-handling, enligt ID-kortsutredningen. Förändringen

beror närmast på att det enligt bolaget hade blivit mer riskfyllt att utfärda ID-kort, man menade att handeln med stulna identiteter ökat och att bedrägerier med falska identiteter blivit fler, uppges i ID-kortsutredningen.

### **Några tidigare frågor om ID-kort till utländska medborgare**

Innan frågan om ID-kort till utländska medborgare som är bosatta i Sverige nu aktualiserades, i samband med att Svensk Kassaservice den 1 januari 2007 ändrade sin tillämpning av kraven för hur en sökande i ett intygsförfarande kan styrka sin identitet vid en ansökan om ID-kort, har frågor om ID-kort till utländska medborgare varit aktuella bl.a. i följande skriftliga frågor från riksdagsledamöter till ministrar:

- Fråga 2001/02:1426 där Murad Artin (v) frågade vad som avsågs göras för att underlätta för flyktingar som saknar hemlandspass eller främlingspass att få ID-kort. De postkontor som finns i landet gör godtyckliga bedömningar när det gäller ärenden som beskrivs ovan. Vissa kontor godkänner handlingarna och andra inte. Det finns inget lagstöd för Postens agerande, vilket sätter den enskilde utan rättssäkerhet och utanför samhället i övrigt. Genom Postens agerande kan dessa utländska medborgare inte uträtta sina ärenden t.ex. på posten, banken m.m. – Näringsminister Björn Rosengren hänvisade i sitt svar till att Swedish Standards Institute (Sis) ansvarar för tillstånd, krav och kontroll vid utgivning av ID-kort samt att Posten AB är en av flera aktörer som i dag utfärdar ID-kort i Sverige. Han uppgav att Posten AB har skärpt sina regler för beställning av ID-kort mot bakgrund av att antalet bedrägerier med felaktigt utfärdade ID-kort ökat och att det inte finns någon specifik lagstiftning som reglerar rätten till ID-kort. Han uppgav sig inte kunna överblicka omfattningen på problemet och ville därmed inte heller utesluta att regeringen längre fram kunde komma att pröva om det finns behov av att vidta eventuella åtgärder på detta område.
- Fråga 2003/04:1443 där Birgitta Sellén (c) frågade vilka åtgärder som avsågs vidtas för att förbättra möjligheterna för asylsökande att få ett id-kort. Hon anförde bl.a. att asylsökande inte kan få ID-kort och att detta innebär att när en asylsökande har ett arbete i Sverige så kan han eller hon inte själv ta ut sin egen lön från banken. – Statsrådet Barbro Holmberg hänvisade i sitt svar till att det krävs ett personnummer eller ett samordningsnummer för att ett ID-kort ska kunna utfärdas och för att ett bankkonto ska kunna öppnas. Migrationsverket hade ingen möjlighet att begära samordningsnummer för asylsökande av Skatteverket. Migrationsverket hade emellertid framfört en önskan till regeringen att kunna begära samordningsnummer i samband med att en person inger en ansökan om uppehållstillstånd. Frågan om Migrationsverkets möjlighet att begära samordningsnummer för asylsökande bereddes då inom Regeringskansliet.



- Fråga 2004/05:1463 där Carl B Hamilton (fp) frågade vilka åtgärder som avsågs vidtas för att ändra reglerna om identitetskontroll så att inte EU-medborgare diskrimineras och den fria rörligheten förhindras. – Statsrådet Sven-Erik Österberg uppgav i sitt svar att frågan om ID-krav har under förra året initierats i Finansdepartementet genom bland annat det nordiska samarbetet. Det hade framförts kritik mot att de regler som svenska banker och posten (Svensk Kassaservice) tillämpar utgör gränshinder genom kravet på svenskt ID-kort för utländska personer som vill ha kundrelationer med dem. Finansdepartementet hade på tjänstemannanivå nyligen träffat Svenska Bankföreningen och Finansinspektionen för att diskutera den aktuella frågeställningen. Grunden för att ställa krav på fullgod identifiering är olika regelverk och rekommendationer som har till syfte att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Därutöver har internationellt verksamma banker behov av att ha konton i US-dollar i amerikanska banker. För detta krävs att bankerna åtar sig att ta hänsyn till US Patriot Act i sin verksamhet. Det innebär att bankerna är förbjudna att ha affärsförbindelser med personer vars identitet inte kan fastställas. Sammantaget finns det starka skäl för att ha regler på området som säkerställer kravet på säkerhet. Frågan är dock hur dessa krav kan säkerställas samtidigt som hanteringen inte utgör en onödig börda för EU-medborgare och medborgare i andra nordiska länder.
- Fråga 2005/06:1131 där Ulla Hoffmann (v) frågade vad som avsågs göras för att underlätta för flyktingar som saknar hemlandspass eller främlingspass att få ID-kort. Hon anförde bl.a. att Posten AB och de övriga instanser som i dag har rätt att utfärda ID-handlingar har en skiftande policy i denna fråga, vilket medför att det görs godtyckliga bedömningar. – Statsrådet Jens Orback svarade att det förhållandet att det ställs krav på styrkande av identitet vid utfärdande av ID-kort får i sig anses vara motiverat, men att frågan är hur kravet på styrkt identitet kan säkerställas samtidigt som hanteringen inte utgör en onödig börda för personer som saknar fullgod legitimation. I den mån det ställs andra och hårdare krav på utländska medborgare jämfört med svenska medborgare kan detta vara en fråga som bör hanteras av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Han pekade på att ombudsmannen hade möjlighet att bjuda in branschorganisationer m.fl. för att diskutera dels gällande rutiner och krav vid utfärdande av ID-kort, dels omfattningen av problemet. För egen del avsåg han att noga följa utvecklingen i frågan.
- Fråga 2005/06:1849 där Matilda Ernkrans (s) frågade vilka åtgärder som avsågs vidtas för att underlätta för utländska medborgare med svenskt uppehållstillstånd att kunna skaffa ID-kort. Hon anförde bl.a. att utländska medborgare har fått det svårare att få identitetshandlingar. Svensk Kassaservice har rätt att utfärda ID-kort via en blankett enligt vilken man om man är utländsk medborgare ska styrka sin iden-

titet med ett giltigt hemlandspass, svenskt resedokument eller svenskt främlingspass. Kraven reses trots att personerna har beviljats uppehållstillstånd och därmed borde anses vara styrkta i sin identitet. Det kan ta tid innan ambassaderna ger besked om hemlandspass. Dessutom vill många flyktingar faktiskt inte att de styrande i deras tidigare hemländer ska veta var i världen de befinner sig. – Statsrådet Ulrica Messing hänvisade till Jens Orbacks svar samt tillade att regeringen nog skulle följa utvecklingen.

- Fråga 2006/07:947 där Elina Linna (v) frågade om några åtgärder avsågs vidtas för att undanröja de svårigheter som i dag finns för t.ex. finska medborgare som verkar i Sverige, men som saknar nära anhöriga vilka är mantalsskrivna i Sverige, att erhålla svensk legitimation. – Integrations- och jämställdhetsminister Nyamko Sabuni anförde i sitt svar att det givetvis är helt motiverat att den som utfärdar ID-kort ställer krav på styrkande av sökandens identitet. Det är dock viktigt att säkerställa att personer med rätt att vara bosatta och arbeta i Sverige har möjlighet att få ett svenskt ID-kort även i de fall de inte har nära släktingar här i landet. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har mottagit anmälningar och utreder om de nya kraven innebär så kallad indirekt etnisk diskriminering. Oavsett om det är fråga om diskriminering i lagens mening eller inte måste situationen lösas för personer som i dag har svårigheter att styrka sin identitet. Frågan berör flera departement. Hon uppgav att hon, som samordningsminister för integrationsfrågor, hade tagit initiativ till att ett arbete har inletts inom Regeringskansliet för att reda ut problemen. Då det hade visat sig att det finns behov av ett utredningsarbete för att se över möjligheterna för personer som inte är svenska medborgare men som har rätt att vara bosatta i Sverige att få ID-kort skulle regeringen komma att tillsätta en utredning med uppgift att överväga och lämna förslag i frågan. Avsikten var att utredningsarbetet skulle bedrivas skyndsamt.

### *Rörlighetsdirektivet*

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG. Grundprincipen är att unionsmedborgarna ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma sätt som när medlemsstaternas medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. Direktivet skulle vara genomfört i nationell rätt senast den 30 april 2006.

Genomförandet i nationell svensk rätt har behandlats i propositionen Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (prop. 2005/06:77, bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:191).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt information om följande.

1. På vilken grund har Posten/Svensk Kassaservice åtagit sig uppgiften att utfärda id-kort? Vilken är den historiska bakgrunden? Har det förekommit diskussioner om att staten bör ansvara för uppgiften att utfärda id-handlingar?
2. När och hur har problematiken om utländska medborgares möjligheter att få id-kort utfärdade för sig blivit känd för regeringen respektive inom Regeringskansliet? Vilka överväganden har den eventuella kunskapen föranlett? Gjordes några överväganden i samband med ärendet om avveckling av Svensk Kassaservice?
3. Har det förekommit diskussioner om hur EU-medborgares möjligheter att få id-kort utfärdade för sig förhåller sig till gemenskapsrättsliga principer om likabehandling av unionsmedborgare och den fria rörligheten? Vilka bedömningar har i så fall gjorts?
4. Vilka kommentarer i övrigt föranleds av granskningsanmälningen och innehållet i denna promemoria?

Som svar har den 12 februari 2009 översänts en inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet) upprättad promemoria (bilaga A2.4.2).

### *Postens/Svensk Kassaservices utfärdande av ID-kort (fråga 1)*

I promemorian den 12 februari 2009 anges att Posten och dess dotterbolag utfärdat ID-kort på frivillig grund. Det har således inte funnits något uttryckt krav på Posten att tillhandahålla allmänheten en allmängiltig ID-handling. Behovet av ID-kort uppstod främst från legitimationskrav för bank- och postgiroärenden, och utfärdandet av ID-kort hade en naturlig koppling till Postens dåvarande bankverksamhet.

Historiskt sett har staten inte tagit något övergripande ansvar för att landets invånare haft tillgång till ID-kort. Sedan 1970-talet har frågan om ID-kort legat på marknaden att lösa på det sätt som den funnit lämpligt.

Med anledning av att ett antal intygsgivare lämnat falska identitetsuppgifter skärpte Svensk Kassaservice kraven på intygsgivare den 1 januari 2007. Därmed blev det avsevärt svårare för vissa personer att få ID-kort. Av promemorian framgår att detta var orsaken till att ID-kortsutredningen

tillsattes. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att överväga och lämna förslag om vilken myndighet eller annat organ som ska ha ansvaret för utfärdandet av ID-kort till personer som inte är svenska medborgare.

Utredningen överlämnade sitt betänkande Id-kort för folkbokförda i Sverige (SOU 2007:100) i december 2007. Enligt utredningen var det vid denna tid fortfarande osäkert om Posten skulle fortsätta att utfärda ID-kort sedan Svensk Kassaservice avvecklats. Utredningen ansåg att staten borde ta ett ansvar för att de som bor i Sverige har tillgång till ett allmängiltigt id-kort. Vidare föreslogs att ansvaret för det nya ID-kortet skulle läggas på polismyndigheterna.

Regeringen följde inte utredningens förslag utan ansåg att Skatteverket skulle ansvara för uppgiften att utfärda det nya ID-kortet. Den 25 september 2008 fick Skatteverket därför i uppdrag av regeringen (Fi2008/5394 [delvis]) att ta fram ett ID-kort som kan utfärdas till personer som är folkbokförda i Sverige och på ett säkert sätt kan styrka sin identitet. Ett sådant ID-kort ska finnas tillgängligt senast den 1 juni 2009. Inom Regeringskansliet pågår, enligt promemorian, arbete med att ta fram en författningsreglering om det nya ID-kortet.

#### *Kännedom om problematiken kring utländska medborgares möjlighet att få ID-kort (fråga 2)*

Svårigheterna för utländska medborgare att få ID-kort har varit kända i flera år inom Regeringskansliet och för regeringen, enligt promemorian. Efter den 1 januari 2007, då Svensk Kassaservice skärpte reglerna för utfärdande av id-kort till utländska medborgare, blev problemen av sådan omfattning att det fanns anledning för regeringen att vidta åtgärder. Frågan om ID-kort diskuterades därför vid ett möte i Regeringskansliet den 20 februari 2007, där förutom berörda departement Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) deltog. Därefter ägde ytterligare ett möte i Regeringskansliet rum den 7 mars 2007 mellan berörda departement samt Svensk Kassaservice, Svenska Bankföreningen och Rikspolisstyrelsen. Kort därpå tillsattes ID-kortsutredningen.

I promemorian betonas att proposition 2006/07:55 Statens ansvar för vissa betaltjänster enbart handlar om grundläggande betaltjänster och hur allmänhetens behov av dessa tjänster ska tillgodoses och att Posten inte längre skulle tillhandahålla dessa tjänster. Som föreslogs i propositionen upphävdes lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice fr.o.m. den 1 januari 2009. Av övergångsbestämmelserna till lagen (2007:605) om upphävande av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice framgår att det statligt ägda bolag som skulle tillhandahålla kassaservice enligt lagen om grundläggande kassaservice fick börja avveckla denna verksamhet tidigast fr.o.m. den 1 juli 2008, och att om bolaget avsåg att påbörja en avveckling av verksamheten innan lagen upphörde att gälla, skulle bolaget senast den 1 oktober 2007 ge in en avvecklingsplan till Post- och telestyrelsen.

Propositionen beslutades av regeringen den 15 mars 2007. Att vänta med propositionen och dessförinnan behandla frågan om ID-kort ansågs inte möjligt. Ett skäl till detta var, enligt promemorian, att det statsstöd som utgick till Posten för Svensk Kassaservice åren 2006 och 2007 godkändes av Europeiska kommissionen först efter en lång och tidskrävande process. Ett annat skäl uppges ha varit att kommissionen i december 2006 aktualiserat frågan om inte EG:s bestämmelser om offentlig upphandling åsidosatts då tillhandahållandet av kassaservice genom Posten inte föregåtts av något anbudsförfarande. Att fortsätta att tillhandahålla kassaservicen som tidigare genom Posten ansågs därmed ohållbart.

När Svensk Kassaservice avvecklades, vilket skedde gradvis under andra halvåret 2008, valde Posten att inte fortsätta tillhandahålla ID-kort med motiveringen att den naturliga kopplingen till bank- och pengaverksamheten försvann.

### *EU-medborgares rörlighet m.m. (fråga 3)*

I samband med att Svensk Kassaservice den 1 januari 2007 skärpte reglerna för utfärdande av ID-kort till utländska medborgare noterades inom Regeringskansliet att problemen kunde drabba EU-medborgare med uppehållsrätt i Sverige. Frågan togs, enligt den inkomna promemorian, upp bl.a. vid underhandskontakter mellan Europeiska kommissionens kontor i Stockholm och Regeringskansliet.

I regeringens direktiv till ID-kortsutredningen (dir. 2007:56) betonades vikten av att säkerställa upprätthållandet av den fria rörligheten inom EU i enlighet med EG-fördraget och direktivet om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

ID-kortsutredningen behandlade frågan i sitt betänkande (SOU 2007:100 s. 74). Enligt utredningen skulle det nuvarande systemet kunna vara diskriminerande och strida mot den gemenskapsrättsliga principen om fri rörlighet inom unionen för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Utredningen noterade att Kommerskollegium hade väckt frågan i en skrivelse den 14 april 2005 till bl.a. Finansinspektionen, Svenska Bankföreningen och Svensk Kassaservice.

Genom de åtgärder som staten nu har vidtagit bör det gemenskapsrättsliga problemet vara undanröjt, enligt promemorian.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottet.

## 2.5 Regeringens beredning av lagstiftningen rörande signalspaning

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar regeringens beredning av lagstiftningen rörande signalspaning. Vad gäller det lagförslag som åsyftas i anmälan såg tidplanen, enligt anmälarna, ut på följande sätt. Den 22 december skickades förslaget ut till myndigheter på remiss. Remisstiden var satt till den 8 januari. Tre dagar senare skulle regeringen fatta beslut.

Anmälarna pekar på att myndigheterna skulle svara under juledigheten. Vidare menar de att det med en tid på tre dagar mellan remisstidens utgång och regeringsbeslutet inte fanns någon möjlighet att remisserna skulle kunna ha någon som helst påverkan på beslutet.

Granskningen bör enligt anmälarna avse om regeringens beredning av förslag till lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och förslag till ändringar i 6 kap. 19 a § och 21 § 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation står i överensstämmelse med 7 kap. 2 § regeringsformen.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A2.5.2*, och en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B7*.

### Gällande ordning

#### *Regeringsformen avseende beredningskravet*

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter, och i den omfattning som behövs ska också tillfälle lämnas för sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Detta beredningskrav gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut.

#### *Tidigare granskning avseende beredningskravet*

Utskottet har vid flera tillfällen granskat frågor som gäller beredningen av regeringsärenden. Hösten 2008 genomförde konstitutionsutskottet en brett upplagd granskning av beredningskravet för regeringsärenden (bet. 2008/09: KU10 s. 46 f.). Syftet med granskningen var att på en allmän nivå granska på vilket sätt beredningskravet fullgörs i olika typer av regeringsärenden. Vad gäller lagförslag framkom i granskningen bl.a. att dessa regelmässigt bereds genom att ett utredningsbetänkande eller en promemoria remitteras

till berörda myndigheter, och i den omfattning som det behövs bereds även sammanslutningar och enskilda tillfälle att yttra sig (s. 187). Remisstiden är normalt tre månader, men längre tider kan förekomma beroende på bl.a. val av remissinstanser och hur kvalificerat lagstiftningsärendet är. Å andra sidan kan en kortare tid bestämmas i ett brådskande ärende även om ärendet är av kvalificerad art samt om ärendet har en liten omfattning eller annars är av enklare slag.

Utskottet anförde i sitt ställningstagande att de skilda rutiner som beskrivs för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden (s. 64).

I betänkandet gjorde utskottet även en genomgång av utskottets tidigare granskningar avseende beredningskravet och sammanställde vad utskottet därvid uttalat. Av sammanställningen framgår bl.a. att om det görs väsentliga ändringar i ett redan remissbehandlat lagförslag, bör förslaget bli föremål för en ny remiss (s. 59). Ett remissmöte är då inte tillfyllest utan förslaget bör bli föremål för ett skriftligt remissförfarande.

Slutligen kan även nämnas utskottets granskning hösten 2003 om beredningen av lagärenden (bet. 2003/04:KU10 s. 36 f.). Utskottet uppmärksammade därvid bl.a. att tidsperioden mellan Lagrådets yttrande och propositionens beslutsdatum i vissa fall uppgått till högst två veckor, i ett fall endast tre dagar (s. 56). Att tillräcklig tid avsätts för beredning av Lagrådets synpunkter var enligt utskottet av stor vikt, inte minst i de fall regeringen väljer att inte följa synpunkterna. Utskottet ville i ställningstagandet betona vikten av att arbetet med lagärenden planeras så att tillräckligt med tid kan avsättas för delning av propositionerna efter Lagrådets yttrande och för arbetet med delningssynpunkterna.

### *Intern beredning i Regeringskansliet*

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen tar sikte på den externa sidan av beredningsförfarandet. Av betydelse för beredningen av regeringsärenden är även regeringens och Regeringskansliets interna beredning, bl.a. mot bakgrund av att beslut i regeringsärenden fattas kollektivt och att statsråden således delar ansvaret för besluten och därmed också bör ges möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärenden som deras ansvar motiverar. Som exempel på intern beredning kan nämnas gemensam och allmän beredning med statsråden samt delning av utkast mellan departement (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 302 f.).

Den av Statsrådsberedningen utarbetade Propositionshandboken (Ds 1997:1) innehåller riktlinjer för arbetet i Regeringskansliet. Vad gäller *gemensam beredning* (s. 52 f.) anføres att huvudregeln är att ett ärende som faller inom flera departement ska handläggas inom det departement dit det huvudsakligen hör och att det ska beredas i samråd med de övriga berörda statsråden. Den gemensamma beredningen ska inledas så tidigt som möjligt och vara avslutad före delningen. Kontakterna tas till att börja med på

handläggarnivå men kan senare behöva föras upp till den politiska ledningen i de berörda departementen. Några regler för dessa kontakter finns inte. Kontakterna tas på olika nivåer och har olika form från fall till fall.

Vad gäller *delning* (s. 87 f.) anförs att den äger rum i slutfasen av propositionsarbetet, innan regeringen beslutar om lagrådsremisser och propositioner. Det departement som ansvarar för ärendet ger då övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Delningsförfarandet omfattar också annat som t.ex. lagar som ska utfärdas och förordningar som ska beslutas. Förutom att departementen på detta sätt får tillfälle att lämna synpunkter på utkastet fyller delningsförfarandet, enligt Propositionshandboken, rent allmänt en viktig funktion som informationskälla i Regeringskansliet. Delningen ska genomföras enligt den särskilda lista som Statsrådsberedningen ställer samman. Delningslistan uppdateras fortlöpande och skickas ut till samtliga chefstjänstemän och är tillgänglig i Regeringskansliet. Departementet får naturligtvis, enligt handboken, i det enskilda fallet dela texten för synpunkter med andra personer än dem som står på listan, om det bedöms vara av värde för ärendets beredning. Delningen ska genomföras i så god tid att de mottagande departementen disponerar minst fem arbetsdagar för att granska texten och lämna synpunkter. Undantag från femdagarsregeln kan beviljas av departementets kontaktperson i Statsrådsberedningen. I handboken anges även att ansvaret för att behandla delningssynpunkterna i första hand ligger på handläggaren. Viktiga ändringar som föreslagits ska dock föredras för huvudmannen och berörda tjänstemän och, om nödvändigt, också för statsrådet. Om departementet inte vill beakta en delningssynpunkt som är väsentlig ska handläggaren eller huvudmannen ta kontakt med den som kommit med synpunkten och förklara ställningstagandet. När ett förslag har delats med någon utanför Regeringskansliet får man i varje enskilt fall avgöra vilken betydelse delningssynpunkterna ska tillmätas.

## Utredning i ärendet

### *Uppgifter i 2006/07 års proposition*

Den 8 mars 2007 beslutade regeringen om proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet. Under rubriken "Ärendet och dess beredning" redovisas i propositionen två utredningar och en departementspromemoria (s. 15). Den ena utredningen är 11 september-utredningen, som överlämnade sitt betänkande (SOU 2003:32) i mars 2003. Därefter remissbehandlades betänkandet. Enligt propositionen bereddes ett åttiototal remissinstanser tillfälle att yttra sig över betänkandet (s. 147). Betänkandet innehöll bl.a. förslag som rörde lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Den andra utredningen är Underrättelsedatautredningen, som också överlämnade sitt betänkande (SOU 2003:34) i mars 2003. Därefter remissbehandlades även det betänkandet. Ett femtontal remissinstanser bereddes enligt propositionen tillfälle att yttra sig (s. 162). Betänkandet



innehöll bl.a. förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100). Den redovisade departementspromemorian (Ds 2005:30) hade utarbetats inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Även promemorian remissbehandlades. Ett sextiotial remissinstanser bereddes enligt propositionen tillfälle att yttra sig (s. 159). Promemorian innehöll förslag till ändringar i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt förslag till en ny lag om signalspaning.

Vidare redovisas i propositionen att regeringen den 18 januari 2007 beslutade att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, lagen om elektronisk kommunikation och sekretesslagen samt förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (s. 15). Lagrådet avlämnade sitt yttrande den 9 februari 2007 (s. 170 f.). När det gällde beredningsunderlaget konstaterade Lagrådet att den år 2004 tillsatta Integritetsskyddskommittén hade till syfte att kartlägga och analysera sådan lagstiftning som berörde den personliga integriteten. I kommitténs uppdrag ingick, anförde Lagrådet, otvetydigt att behandla den typ av integritetsfrågor som kunde uppkomma vid signalspaning i samband med försvarsunderrättelseverksamhet. Lagrådet ansåg att det i och för sig funnits fog för att låta en granskning av kommittén ingå i beredningsunderlaget innan slutligt ställningstagande togs till om den nu föreslagna lagstiftningen borde komma till stånd, bl.a. för att den inte skulle behöva ändras som en följd av kommitténs arbete. Någon remiss till kommittén hade inte skett.

Vidare anförde Lagrådet följande (a. prop. s. 172).

Det bör dock framhållas att den nu föreslagna lagstiftningen tar sikte på försvarsunderrättelseverksamhet som skall bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet, där verksamheten endast får avse utländska förhållanden och en sökning endast om synnerliga skäl föreligger får direkt avse en viss fysisk person. [...] Frågor som har samband härmed har under flera år med ett brett remissförfarande behandlats direkt eller indirekt i det offentliga utredningsarbete som ligger till grund för lagrådsremissens lagförslag. Det finns således ett omfattande material på området som belyser olika aspekter av Sveriges försvarsunderrättelseverksamhet.

Lagrådet ansåg också att det material som fanns var av tillräcklig omfattning och kvalitet för att kunna ligga till grund för lagstiftning på det område som lagrådsremissen behandlade, även om det naturligtvis kunde finnas utrymme för olika uppfattningar beträffande materialets fullständighet, aktualitet och relevans i olika frågor.

Enligt propositionen var regeringens lagförslag i allt väsentligt utformat i enlighet med vad Lagrådet förordade (s. 15).

### *Ytterligare uppgifter om beredningen av departementspromemorian och lagrådsremissen*

Som framgått presenterades de lagförslag som pekats ut i granskningsanmälan – lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt 6 kap. 19 a § och 21 § 3 lagen om elektronisk kommunikation – i den inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) utarbetade departementspromemorian (Ds 2005:30). Av handlingarna i akten i regeringsärendet om propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (dnr Fö2007/642/RS) framgår att departementspromemorian skickades ut på remiss den 8 juli 2005 och att remissvaren skulle vara inkomna till Försvarsdepartementet senast den 31 oktober 2005. Akten innehåller även inkomna remissvar och en remissammanställning daterad den 22 januari 2007.

Vidare innehåller akten en kopia av regeringsbeslutet den 18 januari 2007 om lagrådsremiss samt delningssynpunkter som lämnats på ett utkast till lagrådsremiss. Delningssynpunkterna består av ett e-postmeddelande från Justitiedepartementet daterat den 8 januari 2007 i vilket uppges att Försvarsdepartementet den 22 december 2006 delat ett förslag till lagrådsremiss och att delningen kom Justitiedepartementet till del den 27 december 2006. Vidare uppges i Justitiedepartementets e-postmeddelande att Justitiedepartementet under beredningen av ärendet framfört grundläggande kritik mot förslaget, senast i en promemoria daterad den 19 december 2006, att departementets synpunkter inte beaktats i det delade förslaget och att departementets invändningar därför kvarstår. Promemorian av den 19 december 2006 finns bifogad till e-postmeddelandet. I promemorian anför Justitiedepartementet bl.a. att utkastet har sådana brister att det inte kan läggas till grund för en lagrådsremiss.

I sitt e-postmeddelande uppger Justitiedepartementet även att det, utifrån de intressen som dess myndigheter företräder, inhämtat kompletterande synpunkter från följande myndigheter.

- Justitiekanslern
- Kammarrätten i Stockholm
- Datainspektionen
- Registernämnden
- Rikspolisstyrelsen
- Säkerhetspolisen
- Åklagarmyndigheten
- Ekobrottsmyndigheten

Myndigheternas synpunkter finns bifogade till e-postmeddelandet. Synpunkterna är daterade mellan den 4 och 8 januari 2007. Att döma av synpunkterna förefaller myndigheterna haft tillgång till dels ett utkast till lagrådsremiss, dels Justitiedepartementets promemoria av den 19 december 2006. Några myndigheter påpekar att synpunkterna tagits fram på kort tid när många dessutom är julledda. Myndigheterna delar Justitiedepartenmen-

tets bedömningar och anför flera kritiska synpunkter på utkastet. Synpunkter som framförs är att det finns behov av ytterligare utredning och att förslaget borde behandlas i en parlamentariskt sammansatt utredning i stället för i en departementspromemoria. Vissa myndigheter omnämner sina tidigare avgivna remissynpunkter över departementspromemorian. Till exempel anför Säkerhetspolisen att den i sitt remissvar hade omfattande invändningar mot förslaget i departementspromemorian och att invändningarna kvarstår då förslaget i sak är oförändrat.

Akten innehåller ytterligare ett e-postmeddelande, från Försvarsdepartementet till Lagrådet. E-postmeddelandet är daterat den 26 januari 2007 och skickades i samband med att Justitiedepartementets promemoria av den 19 december 2006 samt de synpunkter som Justitiedepartementet inhämtat från ovan uppräknade myndigheter överlämnades till Lagrådet. I e-postmeddelandet anför bl.a. att det överlämnade materialet utgör ett led i den interna beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Vidare anges i e-postmeddelandet att Justitiedepartementets promemoria har lämnats under den gemensamma beredningen av lagrådsremissen och att materialet från myndigheterna utgör underhandssynpunkter lämnade under delningsförfarandet, i vissa fall tämligen formlöst. Det framhålls även att synpunkterna från myndigheterna inte är resultatet av något remissförfarande och att samtliga de aktuella myndigheterna tidigare under beredningsprocessen fått tillfälle att efter sedvanlig remiss yttra sig över den promemoria på vilken förslagen grundas.

### *Ändringar i lagrådsremissen jämfört med departementspromemorian*

En jämförelse mellan den remissbehandlade departementspromemorian (Ds 2005:30) och lagrådsremissen ger vid handen att förslagen i stora delar överensstämmer. Vissa ändringar har dock gjorts (se bl.a. lagrådsremissen avsnitt 6.3.2, 7.3.3, 7.3.4, 7.4.3, 7.4.4, 8.2 och 10).

### *Interpellationsdebatt*

Våren 2007 ställdes i en interpellation riktad till justitieministern bl.a. frågan om denne anser att lagförslaget om FRA:s avlyssning av all tele- och datakommunikation till och från Sverige har beretts på ett tillfredsställande och rättssäkert sätt utifrån de ingrepp på medborgarnas personliga integritet som lagförslaget innebär (ip. 2006/07:414).

Interpellationen besvarades av försvarsminister Mikael Odenberg (kamarens prot. 2006/07:81). I sitt svar hänvisade Odenberg bl.a. till att Lagrådet kommit till slutsatsen att det i det offentliga utredningsarbete som ligger till grund för förslagen finns ett omfattande material som belyser olika aspekter av Sveriges försvarsunderrättelseverksamhet samt att materialet enligt Lagrådet var av tillräcklig omfattning och kvalitet för att kunna ligga till grund för lagstiftning på det område som förslaget behandlar (anf. 51).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i ärendet. Som svar har den 5 mars 2009 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.5.2).

I promemorian redogörs för beredningen av förslaget till ny lag om signalspaning inklusive remissbehandlingen som ägde rum hösten 2005 och delningen av förslaget till lagrådsremiss som ägde rum december 2006–januari 2007. Av promemorian framgår också att beredningsarbetet under våren 2006 huvudsakligen bedrevs i en arbetsgrupp bestående av representanter för Försvars- och Justitiedepartementen, Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen. Arbetsgruppen leddes av dåvarande generaldirektören vid Kammarkollegiet samt en f.d. justitiekansler. Under hand inhämtades också i viss utsträckning synpunkter från myndigheter som inte var företrädare i arbetsgruppen.

Som svar på frågan om det delningsförfarande som föregick beslutet om lagrådsremiss anges att förfarandet inte avvek från det gängse förfarandet vid delning.

Som svar på frågan om behovet av ytterligare remittering av ärendet beträffande de delar av lagförslaget som förändrats i förhållande till förslaget i den remitterade departementspromemorian anför i promemorian att sådant behov inte bedömdes föreligga. I promemorian hänvisas här till förändringarnas karaktär, till att beredningen skett i en arbetsgrupp med företrädare för närmast berörda myndigheter och till den omständigheten att ändringarna syftat till att ytterligare förstärka integritetsskyddet. Redan den omständigheten att förändringarna i förhållande till lagförslaget som helhet var av mindre omfattande karaktär torde dock, enligt promemorian, ensamt ha föranlett en sådan bedömning.

### *Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt*

Utskottet har den 2 april 2009 hållit en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B7).

Vad gäller beredningen av lagstiftningen rörande signalspaning anförde Fredrik Reinfeldt att det i granskningsanmälan felaktigt utgås från att förslaget skickades ut på remiss den 22 december. I stället var det en s.k. delning, vilket är en del i den interna beredningen i Regeringskansliet. Reinfeldt kommenterade även det att ärendet delades med myndigheter under Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. Att myndigheter får förslag som är ute på delning sker ofta, anförde han. Han anförde även att delningen i det aktuella lagstiftningsärendet skett i enlighet med normala rutiner i Regeringskansliet.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tillfällen betonat vikten av att regeringsärenden bereds i enlighet med beredningskravet i regeringsformen. Bland annat har det framhållits att ett skriftligt remissförfarande alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter under beredningen av lagförslag.

Av granskningen framgår att de utredningsförslag som låg till grund för den aktuella propositionen har varit föremål för skriftliga remissförfaranden. De kontakter som omnämns i granskningsanmälan ägde rum i ett senare skede, inom ramen för den delning som föregick beslutet om lagrådsremiss. Någon remiss av lagförslaget till berörda myndigheter var det således inte fråga om i det skedet.

Mot denna bakgrund föranleder granskningen inget uttalande från utskottets sida.

## 2.6 Granskning av betänkandet 2007/08:FöU14 Lag om signalspaning samt proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

### Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.6.1*, begärs att utskottet granskar om försvarsutskottets betänkande 2007/08:FöU14 Lag om signalspaning samt regeringens proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet är förenliga med meddelarfriheten och källskyddet enligt tryckfrihetsförordningen samt yttrandefrihetsgrundlagen.

### Gällande ordning

#### *Konstitutionsutskottets granskning*

Konstitutionsutskottet har enligt 12 kap. 1 § regeringsformen i uppgift att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

#### *Beredning av ärenden i riksdagen*

Enligt 4 kap. 3 § andra stycket regeringsformen ska ärenden som väcks av regeringen eller riksdagsledamot beredas av utskott före avgörandet i kamraren. I 4 kap. 1 § riksdagsordningen anges att propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner ska hänvisas till ett utskott för beredning. Av 4 kap. 9 § riksdagsordningen framgår att det finns en skyldighet för utskotten att avge betänkanden i ärenden som hänvisats till dem.

I det beredande utskottets uppgift ligger att även bedöma om det aktuella förslaget är grundlagsenligt. I samband med beredningen kan vid behov utskottet med stöd av 4 kap. 8 § riksdagsordningen bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i saken.

Enligt 2 kap. 9 § riksdagsordningen ska talmannen om han eller hon finner att ett yrkande strider mot grundlag eller riksdagsordningen vägra att ställa proposition. Om kammaren ändå begär proposition ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande.

### **Utskottets ställningstagande**

Den i anmälningen väckta frågan faller utanför området för konstitutionsutskottets granskning. Utskottet tar därför inte upp anmälningen till granskning enligt 12 kap. 1 § regeringsformen.

## **– Frågor med anknytning till finansmakten**

## **2.7 Regeringens hantering av forskningsmedel**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.7.1*, begärs att utskottet granskar regeringens hantering av forskningsmedel i budgetpropositionen för 2009. Det finns enligt anmälaren anledning för konstitutionsutskottet att granska hur regeringen avser att hantera forskningsmedlen för 2009. Granskningen bör avse t.ex. om det finns tillräckligt lagstöd för att i regleringsbrev dela ut pengarna till respektive lärosäte och om regeringen kan flytta forskningsmedel mellan lärosätena utan riksdagsbeslut. Detta är i så fall en nyordning som utskottet bör uttala sig om.

I anmälan anför bl.a. att det i budgetpropositionen för 2009 saknas en fullständig fördelning av forskningsmedel mellan lärosätena. En del av medlen ligger i ett särskilt anslag för senare fördelning i samband med forskningspropositionen (prop. 2008/09:50). I den propositionen finns visserligen ett förslag till en "sammanställning" av en sådan fördelning, men utan att riksdagen får ta ställning då hemställandepunkter saknas. Enligt anmälaren flyttas beslutandemakten från riksdagen till regeringen. Vidare anser anmälaren att det är ett sätt att kringgå bestämmelserna i regeringsformen om hur statens medel får användas. I anmälan hänvisas till vad finansutskottet har uttalat i betänkande 2008/09:FiU1.

#### *Underlag för granskningen*

Som underlag för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Utbildningsdepartementet, *bilaga A2.7.2*, samt en utfrågning med statsrådet Lars Leijonborg, *bilaga B6*.

## Gällande ordning

### *Den nya budgetprocessen*

Från och med hösten 1996 har riksdagen arbetat med en ny modell när det gäller att fastställa statens budget. Från och med 1997 sammanfaller statens budgetår med kalenderåret. Grundläggande i den nya modellen – rambeslutsmodellen – är att budgeten fastställs i två steg. I det första steget fastställs totalomslutningen. Utgifterna delas in i olika utgiftsområden som innefattar ett flertal olika anslag. När ramarna för dessa utgiftsområden har beslutats får de sedan inte överskridas.

Syftet med den nya ordningen var att stärka samordningen i riksdagen, förbättra överblicken över budgetprocessen och ge den en fastare styrning. Avsikten var att man på ett tidigare stadium skulle få klarhet i hur budgeten i sin helhet skulle komma att bli nästa budgetår.

### *Gällande bestämmelser*

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 9 kap. 8 § regeringsformen anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition.

I 3 kap. 2 § första stycket riksdagsordningen anges att budgetåret börjar den 1 januari och att regeringen dessförinnan ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition). Av tredje stycket framgår att en proposition som påverkar statens inkomster eller utgifter närmast följande budgetår endast får lämnas efter budgetpropositionen om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl.

I 5 kap. 12 § första stycket riksdagsordningen anges att riksdagen genom lag får besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden. Om riksdagen har fattat beslut enligt första stycket ska riksdagen enligt andra stycket genom ett enda beslut fastställa dels en utgiftsram för varje utgiftsområde, som anger det belopp till vilket summan av de utgifter som hör till utgiftsområdet högst får uppgå, dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten.

I 5 kap. 12 § tredje stycket riksdagsordningen föreskrivs att beslut om anslag eller andra utgifter i staten för närmast följande budgetår inte får fattas innan ett beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett enda beslut.

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

I 7 § budgetlagen anges att när regeringen tilldelar en myndighet anslag får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslaget. Av 8 § följer att regeringen får besluta att medel som anvisats på ett anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

I 16 § budgetlagen anförs 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 endast ska bidra till att täcka verksamhetens utgifter, får utgifterna dock redovisas netto på anslag. Detta ger uttryck för två principer man brukar iakttä i fråga om statsbudgeten, nämligen fullständighetsprincipen och bruttoprincipen. Den förra innebär att all statlig verksamhet bör ingå i statsbudgeten, den senare att för varje sektor ska samtliga inkomster och utgifter medtas.

### *Förarbeten*

I förarbetena (prop. 1973:90 s. 223 f.) till regeringsformen framhölls att det inte bara med tanke på statsbudgetens uppgift som ett instrument för fördelningen av ekonomiska resurser är önskvärt att grundlagens bestämmelser inte i onödan binder statsmakternas handlingsmöjligheter. Också från stabiliseringspolitisk synvinkel är det angeläget att regeringsformen medger stor flexibilitet på utgiftsregleringens område. En grundläggande princip är att de medel som riksdagen anvisar på statsbudgeten eller på annat sätt inte får användas i strid med vad riksdagen har föreskrivit. I propositionen framhölls dock att regeringsformen bör inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska förverkligas. En prövningsrätt för regeringen har sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Det framhålls i propositionen att regeringen givetvis alltid måste respektera att staten måste göra vissa utgifter på grund av lag eller andra förpliktelser. Av betydelse är att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Av dessa kan enligt propositionen följa att ett visst anslag inte isolerat kan lämnas obegagnat med hänsyn till att det ingår som ett led i en större utgiftsplan. Att avstå från att utnyttja



anvisade anslag kan komma i fråga när förutsättningarna i olika avseenden har förändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget (prop. 1995/96:220 s. 87–88 och bet. 1996/97:KU3 s. 20).

Ordet disposition i 9 kap. 8 § regeringsformen är avsett att innefatta både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning (prop. 1973:90 s. 346). Bestämmelsen innebär att riksdagen inte direkt kan ställa medel till förfogande åt en myndighet under regeringen. Regeringen kan – och måste också i mycket betydande omfattning – genom författningar och andra direktiv överlåta åt underordnade myndigheter att betala ut medel och i övrigt disponera över statens tillgångar. Regeringen kan enligt propositionen i sådana direktiv meddela ytterligare dispositionsföreskrifter, förutsatt att de inte strider mot vad riksdagen har beslutat.

I juni 1993 anförde Riksdagsutredningen att regeringens sätt att presentera en ofullständig budgetproposition, utbrutna anslagsposter i särpropositioner och kompletteringsproposition, alla vid olika tidpunkter, försämrade riksdagens möjligheter att vid ett tillfälle få en helhetsbild av regeringens förslag om den ekonomiska politiken och statens utgifter och inkomster (förs. 1993/94:TK1 s. 10 f.). Inte heller fick oppositionspartierna möjlighet att formulera heltäckande och fullständiga alternativ till regeringens politik. Budgetpropositionen hade blivit mer ofullständig under senare år, vilket lett till att kompletteringspropositionerna blivit betydligt mer omfattande än vad som ursprungligen avsetts. Tillsammans med de utbrutna anslagsposter som behandlades i särpropositioner hade den kommit att utgöra en avsevärd del av totala budgeten.

Riksdagsutredningen slog fast nödvändigheten av att regeringen redovisar ett heltäckande budgetförslag (s. 30). Att bryta ut vissa delar av budgetförslaget och presentera det vid en senare tidpunkt gör riksdagen arbete betydligt svårare. Om inte budgetförslaget är komplett blir det omöjligt att på rationella grunder prioritera mellan olika utgiftsområden och mellan inkomster och utgifter. Det försvårar också arbetet för oppositionspartierna som inte kan utforma sina alternativ till ett fullständigt budgetförslag. Eftersom varje partis strävan är att uppnå ett visst budgetsaldo och att kunna ange en inriktning av den ekonomiska politiken låter inte detta sig göras om delar saknas i regeringens förslag. Utredningen ansåg att om regeringen av olika skäl vill dela upp offentliggörandet av budgetinnehållet borde detta ske på så sätt att de aktuella delarna publiceras före det fullständiga förslaget.

Utredningen föreslog att budgetpropositionen skulle göras fullständig, heltäckande och mer översiktlig. Kravet på fullständighet skulle innebära att den borde omfatta statens samtliga utgifter och inkomster, vilket innebär att både utgifter och inkomster borde bruttoredovisas i budgeten. Med ett heltäckande budgetförslag avsåg utredningen att samtliga förslag borde lämnas samlat vid ett tillfälle.

Av 5 kap. 12 § andra stycket riksdagsordningen framgår att riksdagen i den första fasen av den nya budgetprocessen genom ett särskilt beslut inte bara ska fastställa ramar för varje utgiftsområde, utan också en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten. Beslut som hade betydelse för beräkningarna av inkomsterna i staten, dvs. beslut som gällde skatter och avgifter, fick tidigare enligt tredje stycket inte fattas innan beslut fattats enligt andra stycket. Konstitutionsutskottet ansåg dock att principen i stället borde vara att de beslut som är avgörande för inkomstberäkningarna slutligt fattas under det första skedet (bet. 1996/97:KU3 s. 6 f.). På förslag av konstitutionsutskottet ändrades därför 5 kap. 12 § tredje stycket fr.o.m. den 1 december 1996. Någon reglering av när beslut som har betydelse för beräkningarna av inkomsterna i staten ska fattas borde enligt utskottet inte ske.

I förarbetena till budgetlagen (prop. 1995/96:220) anfördes att statsbudgeten borde ges den avgränsningen att inkomster och utgifter samt in- och utbetalningar som kunde antas påverka statens lånebehov skulle tas upp på statsbudgeten. Det betyder att statsbudgeten skulle vara fullständig i så måtto att alla inkomster, utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov ska ingå i förslaget till statsbudget.

### *Grundlagsutredningen rapport Finansmakten (SOU 2008:115)*

I Grundlagsutredningens rapport Finansmakten (SOU 2008:115) konstateras att finansmaktens reglering inte har varit föremål för någon större debatt i doktrinen sedan grundlagsreformen i mitten av 1970-talet. I flera av kommentarerna på området konstateras endast att regleringen i kapitlet är anmärkningsvärt översiktlig och kortfattad (se t.ex. Nergelius, Svensk statsrätt, 2006; s. 101). Vidare konstateras att Fredrik Sterzel för egen del har gjort bedömningen att kapitlet knappast ens 1974 fyllde måttet som en beskrivning av de rådande förhållandena. Han anser dock att indelningen av bestämmelserna i normhierarkin i stort sett är ändamålsenlig, även om detaljer kan diskuteras. Enligt honom saknas det emellertid skäl som talar mot att ge bestämmelserna om statsbudgeten en detaljerad grundlagsreglering. Han ser därvid inte att det finns ett större behov av flexibla regler inom detta område än inom andra grundlagsområden (Sterzel, Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi, i Smith m.fl. (utg.), Konstitutionell demokrati, 2004, s. 94 och 116).

I rapporten hävdas att strävan efter att undvika bundenhet av grundlag på statsbudgetens område inte längre gör sig gällande med samma tyngd som i början av 1970-talet. Vid den tiden inväntades resultatet av det omfattande reformarbete som inletts på området. Det fanns vidare en stor tilltro till möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik med statsbudgeten och genom budgeten ge de impulser som behövdes för att styra samhällsekonomin så att den gav full sysselsättning, låg inflation och stabil växelkurs. Slutligen hade man inte, före den normupplösning som 1971 års samman-

brott av Bretton Woods-systemets fasta växelkurs medförde, fått erfara någon långvarig finanspolitisk instabilitet. Oron var snarare riktad mot att lagbestämmelser skulle hindra genomförandet av angelägna utgiftsreformer.

I rapporten konstateras att i 9 kap. regeringsformen uttrycks regeringens befogenheter vid genomförandet av den beslutade statsbudgeten i 2 §, där det anges att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen bestämt. En bestämmelse av ungefär samma innebörd finns i 1 kap. 4 § regeringsformen, som bl.a. föreskriver att det är riksdagen som bestämmer hur statens medel ska användas. Enligt 9 kap. 8 § står vidare statens medel och övriga tillgångar till regeringens disposition. De viktigaste ekonomiska resurser som riksdagen ställer till regeringens förfogande är de befogenheter som de anvisade anslagen rymmer, dvs. att göra åtaganden, godkänna betalningar och genomföra utbetalningar. Liknande befogenheter finns i fråga om de inkomster som riksdagen låter regeringen använda utan att den anvisar anslag. Det är således enligt rapporten befogenheten som följer av riksdagens anslagsbeslut, och inte dispositionen över vissa kassatillgångar, som är grunden för genomförandet av statens verksamhet och av den beslutade statsbudgeten. Den kassamässiga hanteringen är inte en förutsättning för genomförandet av budgeten utan en rent teknisk konsekvens av verkställigheten. Med riksdagens bemyndigande kan regeringen alltid anskaffa de kassatillgångar som behövs för att finansiera de utgifter som följer av riksdagens beslut. I rapporten föreslås mot den bakgrunden att det ska införas en ny bestämmelse som anger att vid genomförandet av budgeten får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Av den nya bestämmelsen skulle följa att regeringen och riksdagens myndigheter när de använder tilldelade anslag och inkomster måste rätta sig efter de ändamål och villkor som riksdagen har ställt upp. Förslaget togs dock inte med i Grundlagsutredningens slutbetänkande.

I rapporten anförts vidare att regeringen i vissa fall har överlämnat propositioner med budgetkonsekvenser för det kommande budgetåret efter det att budgetpropositionen har överlämnats. En förutsättning för dessa propositioner har dock varit att regeringen dessförinnan i budgetpropositionen har specificerat och uttryckligen beaktat budgetkonsekvenserna i förslagen till ramar och anslagsnivåer. Som exempel på ett sådant undantagsfall nämns i rapporten en proposition på försvarets område (prop. 2004/05:5) och den s.k. infrastrukturpropositionen (prop. 2001/02:20).

På likartat sätt har man enligt rapporten förfarit i samband med vissa reformer som har avsett budgetens inkomstsida. Det är inte ovanligt att förslag om skatteändringar har aviserats i budgetpropositionen men att propositionen med lagförslagen har lämnats senare under hösten. I dessa fall har dock effekterna av lagändringarna på ett detaljerat sätt beaktats redan vid beräkningen av statens inkomster i budgetpropositionen.

Vidare anförts i rapporten att regeringen under den tid som den nuvarande budgetordningen tillämpats aldrig har överlämnat en proposition efter budgetpropositionen som haft finansiella konsekvenser som inte beak-

tats i de förslag till ramar och anslag som lämnats i budgetpropositionen. I samband med utarbetandet av budgetpropositionen för 2008 nådde regeringen en överenskommelse om fastighetsskatten. Propositionen Avskaffad statlig fastighetsskatt (prop. 2007/08:27) överlämnades till riksdagen i oktober 2007. I budgetpropositionen för 2008 hade dessförinnan de finansiella konsekvenserna av reformen beaktats.

I övervägandena i rapporten anförs att den praxis som redogjorts för ovan – som har medgett att propositioner med budgetkonsekvenser lämnats efter budgetpropositionen under förutsättning att effekterna för statens inkomster och utgifter har beaktats i budgetpropositionen – har tillämpats under ett antal år. Grunden för denna praxis är att propositionerna inte kan anses innehålla förslag om statens inkomster eller utgifter eftersom förslagen på ett tydligt sätt redan har tagits in i budgetpropositionen. I rapporten framhålls att det nu beskrivna tillvägagångssättet försämrar riksdagens möjligheter att bedöma regeringens förslag. Budgetpropositionen bör av denna anledning enligt rapporten i så stor utsträckning som möjligt innehålla en fullständig beskrivning av de reformer som regeringen avser att genomföra och de förslag till lagändringar som bedöms nödvändiga. I rapporten föreslås att det i bestämmelsen om budgetpropositionens innehåll bör anges att budgetförslaget ska vara fullständigt. Grundlagsutredningen kom dock i sitt slutbetänkande inte att föreslå några ändringar i dessa avseenden.

## Utredning i ärendet

### *Budgetpropositionen för 2009*

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) föreslogs under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning att ca 1,7 miljarder kronor skulle anvisas på anslag 2:56 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* Av dessa avsåg en anslagspost, nr 17, ca 1,2 miljarder kronor för forskningsmedel. Regeringen anförde att under detta anslag hade medel beräknats för verksamhet inom högskoleområdet för vilken medel inte hade ställts till förfogande under annat anslag. Under anslaget hade beräknats medel för forskning och innovationsinsatser i anslutning till forskning vars användning skulle komma att redovisas närmare i den kommande forskningspropositionen som regeringen avsåg att lämna till riksdagen senare under hösten 2008.

### *Finansutskottets betänkande 2008/09:FiU1*

Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag avseende forskningsmedel. Utskottet uttalade dock följande (s. 64 f.).

Det är också glädjande, anser utskottet, att regeringen nu föreslår en mycket kraftig satsning för att förstärka forskningen och befästa Sveriges position som en ledande forskningsnation på flera områden. Forskningsmedlen ska i ökad utsträckning fördelas efter vetenskaplig kvalitet, och regeringen aviserar en satsning på sammanlagt 2,4 miljard-

der kronor 2009. Åren därefter förstärks forskningssatsningen ytterligare. Utskottet står bakom satsningen på forskning men vill i detta sammanhang göra ett påpekande angående den budgetmässiga hanteringen av denna satsning. Forskningssatsningen består av flera delar, exempelvis medel till forskningsråd men också direkta stöd till lärosäten. Hur satsningen på forskning ska fördelas mellan de olika lärosätena framgår dock inte av budgetpropositionen. I stället skriver regeringen att fördelningen kommer att presenteras i forsknings- och innovationspropositionen som planeras att överlämnas till riksdagen senare under hösten. För att medlen till lärosätena ska ingå i budgetpropositionen trots att de inte är fördelade har regeringen preliminärt lagt 1 215 miljoner kronor på en anslagspost, nr 17, på anslaget 2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. Denna anslagspost omfattar därmed cirka hälften av forsknings- och innovationssatsningen. I budgetpropositionen finns således specificerade anslag för de olika lärosätena, men eftersom propositionen också innehåller en ospecificerad forskningssatsning ger anslagen inte en fullständig bild av fördelningen mellan lärosäten. De samlade anslagen till ett lärosäte utgörs dels av anslaget till just detta lärosäte, dels av en andel av de 1,2 miljarder kronor som regeringen avser att precisera i den kommande forskningspropositionen.

Finansutskottet anser att regeringens förslag att anvisa anslag för universitet och högskolor men samtidigt, bredvid dessa anslag, lägga en ospecificerad post för forskning är en olycklig lösning eftersom de anslag som riksdagen anvisar i budgeten endast ger en partiell bild av den samlade medelsfördelningen mellan lärosäten.

Det kan också anses att den valda modellen står i konflikt med kravet att budgetpropositionen ska vara fullständig. Denna princip slås fast i riksdagsordningens 3 kap. 2 § där det framgår att en proposition som påverkar statens inkomster eller utgifter kommande år endast får lämnas efter budgetpropositionen om regeringen bedömer att det finns synnerliga ekonomiskpolitiska skäl. En ordning där regeringen, av vilket skäl det vara må, inte preciserar anslagens användning eller fördelning utan i stället föreslår ramar för breda ändamål som sedan preciseras genom regeringsbeslut, minskar riksdagens inflytande över medelstillelningen och försvagar budgetens funktion som styrmedel. Finansutskottet vill understryka principen att budgetpropositionen ska vara fullständig och att anslagens ändamål ska vara tydligt angivna.

I en reservation anförde Socialdemokraterna följande (s. 156).

I budgetpropositionen föreslår regeringen ingen fördelning av resurstillskotten till forskningen mellan de olika lärosätena, utan cirka hälften av tillskottet till forskningen redovisas på anslag 9.2.56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. Det innebär att budgetpropositionen inte ger en fullständig bild av fördelningen mellan de olika lärosätena. Eftersom regeringen inte heller redovisar denna fördelning i forskningspropositionen, underställs inte fördelningen av forskningsmedlen riksdagen. Vi socialdemokrater motsätter oss kraftigt detta agerande från regeringens sida. Riksdagen ska styra inriktningen av svensk forskningspolitik. Att regeringen förbehåller sig rätten att själv besluta om genomgripande förändringar av resursfördelningssystemet till forskningen utan riksdagens godkännande och underlåter att tydligt redovisa fördelningen av forskningsmedlen, försvagar såväl förutsättningarna för långsiktighet i systemet som trovärdigheten för svensk forskningspolitik som sådan – och rimmar inte väl med vare sig budgetlagens eller riksdagsordningens intentioner.

### *Utbildningsutskottets betänkande 2008/09:UbU1*

Utbildningsutskottet, som tillstyrkte regeringens förslag, anförde i sitt betänkande bl.a. följande.

I Finansutskottets betänkande 2008/09:FIU1 (s. 64–65) anføres bl.a. att regeringens förslag att anvisa anslag för universitet och högskolor men samtidigt, bredvid dessa anslag, lägga en ospecificerad post för forskning är en olycklig lösning eftersom de anslag som riksdagen anvisar i budgeten endast ger en partiell bild av den samlade medelsfördelningen mellan lärosäten. Utbildningsutskottet konstaterar att regeringen i propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) redovisar den närmare fördelningen av de medel som föreslås anvisas i budgetpropositionen för 2009. Utskottet konstaterar också att modellen att i en budgetproposition redovisa en ram som närmare presenteras i särproposition är något som tidigare använts.

I ett särskilt yttrande invände Socialdemokraterna starkt mot det tillvägagångssätt som regeringen använt för att anvisa vissa forskningsmedel i budgetpropositionen för 2009. Socialdemokraterna instämde till fullo i vad finansutskottet anförde och förutsätter att regeringen inte kommer att använda denna metod vid framtida forskningssatsningar.

### *Proposition 2008/09:50 Ett lyft för forskning och innovation*

I propositionen anføres bl.a. att anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå till universiteten och högskolor med vetenskapsområde i dag är uppdelade i anslagsposter per vetenskapsområde där respektive lärosäte endast har kunnat göra mindre omprioriteringar. För att bl.a. öka förutsättningarna för lärosäten att kunna göra prioriteringar och tvärvetenskapliga satsningar bör möjligheterna till omfördelningar inom lärosätet öka. I kommande regleringsbrev avser regeringen att till respektive lärosätes forskningsanslag redovisa regeringens beräkning av fördelningen av resurser till olika vetenskapsområden. Det bör dock vara möjligt för lärosätena att själva göra de fördelningar som fordras för att verksamheten ska hålla så hög kvalitet som möjligt. De nya resurser som föreslås tillföras 2009 finns i budgetpropositionen för 2009 uppförda på anslaget 2:56 inom utgiftsområde 16. Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. Regeringens bedömning är att dessa resurser också bör ges till respektive lärosäte med motsvarande frihet som de resurser som för 2008 fanns uppförda på respektive lärosätes forskningsanslag under anslagsposten Övriga forskningsmedel.

### *Finansutskottets yttrande 2008/09:FiU4y*

Finansutskottet yttrade sig till utbildningsutskottet över proposition 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation* och följdmotioner till propositionen.

I en följdmotion från Socialdemokraterna (motion Ub6) anfördes att riksdagen ska styra inriktningen av svensk forskningspolitik. Att regeringen förbehåller sig rätten att själv besluta om genomgripande förändringar av resursfördelningssystemet till forskningen utan riksdagens godkännande

och underlåter att tydligt redovisa fördelningen av forskningsmedlen försvagar enligt motionärerna såväl förutsättningarna för långsiktighet i systemet som trovärdigheten för svensk forskningspolitik.

I en följdmotion från Vänsterpartiet (motion Ub5) riktades kritik mot regeringens hantering av forskningsanslagen i budgetpropositionen. Kraven att budgetpropositionen ska vara fullständig frångicks enligt motionärerna, och riksdagen har därmed inte kunnat utöva något inflytande över hur dessa medel ska användas.

Utskottet hänvisade i sitt yttrande till vad som anförts i betänkande 2008/09:FiU1. Utskottet ansåg dock att riksdagen i och med den forskningspolitiska propositionen hade fått en fullständig bild av regeringens förslag. Det kunde tilläggas att modellen att i en budgetproposition redovisa en ram som närmare presenteras i en därefter framlagd särproposition är en modell som använts tidigare, bl.a. vid riksdagens behandling av forskningspropositionen 2004/05:80. Utskottet anförde vidare bl.a. följande.

Även om det således har inträffat tidigare att regeringen i budgetpropositionen hänvisar framåt till kommande propositioner beträffande tänkt ändamål eller villkor för anslagen försvagar en sådan ordning budgetens funktion som styrmedel. Utskottet vill betona principen att budgetpropositionen ska vara fullständig och att anslagens ändamål ska vara tydligt angivna. Utskottet förutsätter således att regeringen framgent presenterar en fullständig budgetproposition, inom forskningsområdet såväl som inom andra områden.

Utskottet vill emellertid invända mot beskrivningen i motion Ub5 (v) om att riksdagen inte har kunnat utöva något inflytande över hur dessa medel ska användas. Att, som anføres i motion Ub6 (s), regeringen förbehåller sig rätten att själv besluta om genomgripande förändringar av resursfördelningssystemet till forskningen utan riksdagens godkännande är inte heller en invändningsfri beskrivning. Förslagen om hur medlen inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ska användas är ännu under beredning i riksdagen. Utbildningsutskottet och riksdagen har möjlighet att närmare ange hur anslaget 2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. ska användas. En möjlig hantering är således att utbildningsutskottet under sin beredning av det berörda utgiftsområdet preciserar anslagets användning och att kammaren sedan prövar frågan i sin behandling av utbildningsutskottets budgetbetänkande.

I en avvikande mening anförde Socialdemokraterna och Vänsterpartiet följande.

Riksdagen ska styra inriktningen av svensk forskningspolitik. Regeringens förslag i budgetpropositionen och forskningspropositionen innebär att regeringen vill ha rätten att själv besluta om genomgripande förändringar av resursfördelningssystemet till forskningen utan riksdagens godkännande.

Regeringen har frångått kravet att budgetpropositionen ska vara fullständig. Tillsammans med den kompletterande informationen i forskningspropositionen kan dock utbildningsutskottet nu hantera situationen så att riksdagen kan utöva sin budgetmakt. Vi förutsätter att utbildningsutskottet utnyttjar denna möjlighet eftersom alternativet inte vore tillfredsställande ur demokratisk synvinkel.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet ställt följande frågor.

1. Beaktades fullständighetsprincipen vid beredningen och beslutet av budgetpropositionen såvitt avser anslag 2:56 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.*? På vilket sätt beaktades den i sådant fall?
2. Gjorde regeringen några överväganden om bestämmelsen i 3 kap. 2 § tredje stycket riksdagsordningen kunde vara tillämplig på forskningspropositionen?
3. Vad var skälen till att fördelningen av medlen för forskning samt innovationsinsatser i anslutning till forskning inte redovisades redan i budgetpropositionen?
4. Vilka kommentarer föranleder det som anförs i anmälningen om regleringsbrev samt om att regeringen kan flytta forskningsmedel mellan lärosätena utan riksdagsbeslut?
5. Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälningen och denna promemoria?

I en inom Utbildningsdepartementet upprättad promemoria som har överlämnats till utskottet den 23 februari 2009 (bilaga A2.7.2) anförs att svaret på frågorna 1 och 2 är ja. Vidare anförs i promemorian att det i 3 kap. 2 § tredje stycket riksdagsordningen anges att en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret får lämnas efter budgetpropositionen endast om det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Detta innebär att budgetpropositionen ska vara fullständig och slutgiltig när den lämnas. Det tidigare systemet med senare lämnade anslagspropositioner och en sammanfattande kompletteringsproposition avskaffades vid budgetreformen 1994. I förarbetena till reformen anges att om det skulle uppstå ett akut behov av ytterligare medelstilldelning av andra än synnerliga ekonomisk-politiska skäl kan medel anvisas på tilläggsbudget för löpande budgetår. Om riksdagen beslutar att tillämpa rambeslutsmodellen, ska budgetpropositionen innehålla en fördelning av utgifterna på de utgiftsområden som riksdagen har beslutat. Denna fördelning bör enligt förarbetena underställas riksdagens prövning, dvs. avslutas med att regeringen hemställer att riksdagen antar regeringens förslag till ramar för de olika utgiftsområdena. Regeringen är skyldig att göra en sådan fördelning åt riksdagen oavsett vilka ramar och utgiftsområden regeringen själv tillämpar (förs. 1993/94:TK2 s. 60). Rambeslutsmodellen utgår från förutsättningen att regeringen vid ett tillfälle redovisar ett samlat budgetförslag. Fram till budgetårets början ska några särpropositioner med utbrutna budgetförslag således inte få förekomma, inte heller någon kompletteringsproposition. Den ekonomiska utvecklingen kan dock enligt förarbetena gå därhän att regeringen för att kunna bemästra en situation behöver komplettera sitt budgetförslag med särskilda åtgärder (förs. 1993/94:TK2 s. 37).



I promemorian anføres vidare att i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 16) aviserade regeringen en betydande satsning på forskning och innovation. Regeringen föreslog att anslagen till forskning och utveckling skulle öka med totalt 2,4 miljarder kronor för 2009. Enligt förslag i propositionen skulle en viss del fördelas till anslaget 2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. Under detta anslag har medel beräknats för sådan verksamhet inom högskoleområdet för vilken medel inte har ställts till förfogande under något annat anslag. Regeringen angav under anslaget att användningen för forskning och innovationsinsatser i anslutning till forskning skulle redovisas närmare i den kommande forsknings- och innovationspropositionen. Vidare angavs att regeringen i den propositionen bl.a. skulle presentera en fördelning av kommande resursförstärkningar avseende forskning vid universitet och högskolor. Regeringen beslutade propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09: 50) den 20 oktober 2008, och den lämnades till riksdagen efter budgetpropositionen för 2009. Forsknings- och innovationspropositionen innehåller bl.a. dels regeringens syn på forsknings- och innovationspolitikens inriktning under perioden 2009–2012, dels regeringens bedömning av hur de medel som föreslogs i budgetpropositionen för 2009 bör fördelas till universitet och högskolor.

I promemorian anføres vidare att principen att i budgetpropositionen föreslå en budgettram för det närmast följande året avseende en satsning där den närmare fördelningen av medlen delvis kommer att presenteras i en proposition som lämnas efter budgetpropositionen, har tillämpats även tidigare på Utbildningsdepartementets område. Detta gäller bl.a. den närmast föregående forskningspolitiska propositionen Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80). I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 utg.omr. 16) föreslog den dåvarande regeringen att anslaget 26:11 Särskilda utgifter för forskningsändamål skulle tillföras medel för forskning och angav att den närmare fördelningen av medlen skulle komma att ske i samband med en kommande forskningspolitisk proposition. I denna proposition, Forskning för ett bättre liv, som beslutades den 17 mars 2005 redovisades bl.a. regeringens bedömningar av hur de av riksdagen anvisade resurserna för forskning, utveckling och forskarutbildning borde fördelas för 2005.

Vidare anføres i promemorian att regeringen i åtskilliga fall även utanför utbildningsområdet har beslutat propositioner för det följande budgetåret även efter det att budgetpropositionen har lämnats. I samtliga fall har dock regeringen, såvida inte synnerliga ekonomisk-politiska skäl har förelegat, dessförinnan specificerat och beaktat de finansiella konsekvenserna i budgetpropositionen. Som ett exempel kan nämnas propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5), som beslutades den 23 september 2004, i vilken regeringen lämnade förslag till förändringar av de ekonomiska förutsättningarna och av den verksamhet som försvarsmyndigheterna skulle bedriva under 2005–2007. I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1

utg.omr. 6) hade regeringen dessförinnan presenterat vilka konsekvenser förslagen skulle få på statsbudgeten inför det kommande året. I budgetpropositionen hänvisades i flera avsnitt till bedömningar i den kommande propositionen. Ett annat exempel utgörs av propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20), som beslutades den 3 oktober 2001. I propositionen lämnade regeringen förslag till inriktning av den fortsatta planeringen av transportinfrastrukturen, som bl.a. omfattade mål och ekonomiska ramar. Förslagets budgetkonsekvenser för 2002 hade dessförinnan beaktats i budgetpropositionen för samma år (prop. 2001/02:1 utg.omr. 27), i vilken åtskilliga hänvisningar görs till den s.k. infrastrukturpropositionen.

Vidare anförts i promemorian att regeringen under den tid som den nuvarande budgetordningen tillämpats aldrig har överlämnat en proposition efter budgetpropositionen som har haft finansiella konsekvenser som inte beaktats i de förslag till ramar och anslag som lämnats i budgetpropositionen, såvida inte synnerliga ekonomisk-politiska skäl har förelegat. Detta har också konstaterats av en referensgrupp till Grundlagsutredningen (SOU 2008:115 s. 76). Enligt regeringens bedömning är även regeringens aktuella hantering av forskningsmedel förenlig med den praxis som utvecklats på området.

Som svar på fråga 3 anförts i promemorian att det sedan länge har varit praxis att regeringen med några års mellanrum lämnar en särskild proposition till riksdagen med en närmare redogörelse för regeringens forskningspolitiska ställningstaganden. En sådan proposition måste med nödvändighet innehålla bedömningar av den närmare fördelningen av forskningsmedel. Regeringens forskningspolitiska ställningstaganden och bedömningar har hittills varit så omfattande och av en sådan komplicerad natur och politisk vikt att det har förefallit lämpligt att presentera dem i en särskild proposition.

I promemorian anförts som svar på fråga 4 att den närmare fördelningen av medel till universitet och högskolor som anvisats under anslaget 2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m., som tidigare angetts, presenterats i en särskild tabell i forsknings- och innovationspropositionen. Regeringen avser inom kort att fatta beslut om ändring av regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor m.m. och bl.a. fördela medel till universitet och högskolor enligt den presenterade tabellen. Den i forsknings- och innovationspropositionen aviserade omfördelningen mellan lärosätena kommer att ske med början först 2010 efter beslut av riksdagen med anledning av förslag i budgetpropositionen för samma år. Regeringens förslag om vilka medel som ska anvisas på det aktuella området för 2009 har lämnats i budgetpropositionen för samma år. Det förhållandet att den mer detaljerade beskrivningen av forsknings- och innovationspolitikens inriktning fram till 2012 presenterats i en särskild proposition har inte påverkat statens inkomster och utgifter för 2009. Fullstän-

dighetsprincipen beaktades således. Det ankommer på regeringen att besluta om den närmare fördelningen av medel på anslagsposterna inom ramen för de ändamål som riksdagen har beslutat.

Vad gäller det som anförs i anmälan om flytt av beslutandemakten från riksdagen till regeringen anges i promemorian att det, även om det inte berör kravet på att budgetförslaget ska vara fullständigt, kan konstateras att riksdagen under huvuddelen av den tid som förslagen i budgetpropositionen behandlades hade tillgång till forsknings- och innovationspropositionen. Som framgår av ett yttrande från finansutskottet hade riksdagen i samband med denna behandling möjlighet att närmare ange hur det aktuella anslaget skulle användas. Vidare framgår av finansutskottets yttrande att en möjlig hantering hade varit att utbildningsutskottet under sin beredning av det berörda utgiftsområdet hade preciserat det aktuella anslagets användning och att kammaren sedan prövat frågan i sin behandling av utbildningsutskottets budgetbetänkande (yttr. 2008/09:FiU4y).

Som svar på fråga 5 anges att anmälan och utskottets promemoria inte föranleder några ytterligare kommentarer.

### *Utfrågning med statsrådet Lars Leijonborg*

Utskottet har den 1 april 2009 genomfört en utfrågning med statsrådet Lars Leijonborg, åtföljd av bl.a. statssekreteraren Peter Honeth och expeditionss- och rättschefen Charlotte Abrahamsson.

Lars Leijonborg har bl.a. anfört följande (bilaga B6).

Sedan årtionden tillbaka förekommer på forskningsområdet en ordning i Sverige där regeringen en gång per mandatperiod lägger fram en särskild forskningsproposition. Regeringens uppfattning är att fullständighetsprincipen har iakttagits. Det är klart att teoretiskt sett skulle fullständighetsprincipen kunna tala för att hela forskningspropositionen skulle läggas in i budgetpropositionen, eftersom den har ekonomiska konsekvenser. Men det skulle innebära att budgetpropositionen blev väldigt omfattande. Det har aldrig skett sedan ordningen infördes någon gång på 70-talet. Regeringen gjorde så att den i budgetpropositionen anvisade de ökade medlen och beskrev ändamålen och intentionen att lägga fram ett kvalitetsbaserat fördelningssystem. Oppositionen avstod från att motionera om forskning med anledning av budgetpropositionen utan väntade med det till forskningspropositionen. Det väcktes då motioner med budgetkonsekvenser där det yrkades tillkännagivanden från riksdagen om att vissa anslag borde höjas. De behandlades av utskotten och i sista hand av utbildningsutskottet och kammaren.

Hemställandepunkter är något man alltid kan diskutera. Om regeringen redovisar en proposition och har några hemställandepunkter om exempelvis lagändringar, men i övrigt redovisar sin uppfattning om vad man tänker göra, kan riksdagen ha invändningar mot detta och tillkännage att den inte gillar det och att regeringen får göra på något annat sätt.

När budgetpropositionen skrevs var regeringen inte helt färdig med utformningen av det nya anslagssystemet, men trots det beskrev regeringen principerna för det.

Statssekreteraren Peter Honeth uppgav att principerna inte ska lagfästas eller förordningsfästas; det är principer som regeringen avser att använda vid förslag om fördelning av anslag.

Vidare anförde Lars Leijonborg att riksdagen när den tog del av budgetpropositionen hade möjlighet att, om den hade en annan syn på enligt vilka principer medlen skulle fördelas, fatta beslut om det. Under resten av den period som forskningspropositionen avser är det riksdagen som fattar beslut om beloppen till varje lärosäte. Den här gången fattade man beslut om en klumpsumma och godkände i praktiken detta, eftersom riksdagen inte invände mot de principer för fördelningen som regeringen redovisat. Under huvuddelen av den tid riksdagen behandlade budgetpropositionen hade den tillgång till forskningspropositionen.

Regeringen övervägde inte att lägga fram en tilläggsbudget om fördelningen av forskningsmedel.

Expeditions- och rättschefen Charlotte Abrahamsson uppgav att det inte fanns några hemställandepunkter i forskningspropositionen när det gäller den nya fördelningsmodellen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet anser att det är betydelsefullt att fullständighetsprincipen upprätthålls. Det är annars svårt för riksdagen och andra att vid ett tillfälle få en helhetsbild av regeringens förslag angående den ekonomiska politiken och statens utgifter och inkomster. Om fullständighetsprincipen inte upprätthålls försvårar det också för oppositionen att formulera heltäckande och fullständiga alternativ till regeringens politik.

Det har dock förekommit vid flera tillfällen att regeringen har överlämnat propositioner med budgetkonsekvenser för det kommande budgetåret efter det att budgetpropositionen har avlämnats. Regeringen har då dessförinnan i budgetpropositionen specificerat och uttryckligen beaktat budgetkonsekvenserna i förslagen till ramar och anslagsnivåer i budgetpropositionen.

I budgetpropositionen för 2009 beräknade regeringen vissa medel för forskning samt innovationsinsatser i anslutning till forskning och uppgav att medlens användning skulle redovisas närmare i den kommande forsknings- och innovationspropositionen. I budgetpropositionen angav regeringen även att finansieringen till universitet och högskolor skulle ske kvalitetsbaserat.

Utskottet noterar därför att regeringen i budgetpropositionen har specificerat och uttryckligen beaktat de beloppsmässiga budgetkonsekvenserna i förslagen till ramar och anslagsnivåer samt angett den övergripande principen för hur medlen ska fördelas. Att regeringen sedan närmare preciserar

användningen av medlen i forsknings- och innovationspropositionen ligger i linje med hur förslag hanterats tidigare inom bl.a. områdena forskning och infrastruktur, där förslagen sträcker sig över en längre tidsperiod. Enligt utskottets mening har regeringen följt fullständighetsprincipen.

Utskottet noterar vidare att oppositionspartierna genom motionsrätten har haft möjlighet att få till stånd en prövning av regeringens förslag i budgetpropositionen och forsknings- och innovationspropositionen.

Utskottet noterar även att riksdagen har ställt sig bakom förslagen om forskningsmedlen i budgetpropositionen och forsknings- och innovationspropositionen.

Granskningen föranleder inget uttalande i övrigt av utskottet.

## 2.8 Regeringens agerande avseende vissa anslag i tilläggsbudget

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.8.1*, begärs att utskottet granskar lämpligheten i ett agerande av regeringen avseende vissa anslag inom utgiftsområde 17 i tilläggsbudget 2 för 2008.

I anmälan kritiserar man att det i propositionen saknas en motivering till förslaget och att kulturministern inte heller i en interpellationsdebatt med anmälaren velat gå in närmare på motiveringen utan hänvisat till att interpellanten torde känna till bakgrunden.

Anmälaren anför att det ligger nära till hands att dra slutsatsen att propositionen i denna del inte kan anses uppfylla kravet i 9 kap. 3 § regeringsformen att riksdagen ska anvisa anslag till angivna ändamål, eftersom ändamålet med förslaget inte är att förstärka bidragen enligt anslagets beteckning utan att ge regeringen möjlighet att disponera medel för ett personlärande som rör andra anslag. Anmälaren ifrågasätter vidare om propositionen kan anses innehålla tillräcklig information för att beredningskravet enligt regeringsformen ska kunna anses uppfyllt.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Kulturdepartementet, *bilaga A2.8.2*.

### Gällande ordning

#### *Regeringsformens beredningskrav*

Enligt 7 kap. 2 § RF ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden.

RF:s remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, författnings- och budgetärenden såväl som förvaltningsärenden. Varken av bestämmelserna i RF eller av förarbetena till grundlagen framgår hur ett remissförfarande bör gå till. Vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är erforderligt att organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig avgörs av vederbörande departementschef eller annan föredragande under vanligt konstitutionellt ansvar (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 299).

Konstitutionsutskottet har i åtskilliga betänkanden uppmärksammat beredningen av regeringsärenden, senast under hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.).

### *Regeringsformens bestämmelser om finansmakten*

Enligt 9 kap. 2 § RF gäller bl.a. att statens medel icke får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt och att användningen av statsmedel för skilda behov bestäms av riksdagen genom budgetregleringen.

Av 9 kap. 3 § RF framgår bl.a. att riksdagen företar budgetreglering för det närmaste budgetåret eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod, att riksdagen därvid bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål samt att beslut härom upptas i en statsbudget. Vidare gäller enligt samma bestämmelse att riksdagen kan besluta att särskilt anslag på statsbudgeten ska utgå för annan tid än budgetperioden.

I en kommentar till regeringsformen anförts att tekniken för bestämmande av utgifterna är att riksdagen anvisar anslag till särskilda ändamål. Ett anslag behöver alltså både ett belopp och ett ändamål; det senare kan kompletteras med uttryckligt fastställda villkor och med motivuttalanden (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 411).

För löpande budgetår kan riksdagen enligt 9 kap. 5 § RF på tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomsterna samt ändra anslag och anvisa nya anslag. I förarbetena till bestämmelsen tydliggör Grundlagberedningen att riksdagen bör vara formellt oförhindrad att höja och sänka anslag under löpande budgetår. Departementschefen anförde bl.a. följande (jfr prop. 1973:90 s. 341):

Ett system med tilläggsbudgetar uppvisar både nackdelar och fördelar. Det försvårar å ena sidan en samlad överblick över och avvägning mellan de skilda utgiftsändamålen. Å andra sidan kan det vara ett värdefullt medel att öka den konjunkturpolitiska rörligheten i expansiv riktning på budgetens utgiftssida.

### *Lagen (1996:1059) om statsbudgeten*

I 6 § budgetlagen anges att regeringen tillfälligt får överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst 10 % av anvisat anslag. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit. I bestämmelsen anges

vidare att regeringen med riksdagens bemyndigande även får besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.

I förarbetena till bestämmelsen angav regeringen att med ramanslag kan de flesta behov av ytterligare medel utöver anvisat anslag klaras tillfälligt genom utnyttjande av kreditmöjligheten på berört anslag. Vidare anförde regeringen att det i de flesta fall är naturligt att först överväga möjligheten att utnyttja en anslagskredit innan regeringen begär tilläggsanslag eller, i sista hand, beslutar om överskridande (prop. 1995/96:220 s. 28–29).

I finansutskottets yttrande till konstitutionsutskottet vid behandlingen av regeringens proposition med förslag om budgetlagen framhöll finansutskottet att anslagskrediten kan användas för att exempelvis fördela tillfälliga anslagstoppar över tiden, men att den i allmänhet är mindre lämplig för att komma till rätta med mycket omfattande eller mer bestående oförutsedda utgiftsökningar. Då kan regeringen i stället begära tilläggsanslag. Finansutskottet konstaterade vidare i sitt yttrande att de flesta behov av ytterligare medel tillfälligt torde klaras av med kreditmöjligheten (yttr. 1996/97:FiU8y s. 8).

## Utredning i ärendet

### Bakgrund

Den 12 september 2008 överlämnade regeringen sin andra tilläggsbudget för budgetåret 2008 till riksdagen. I tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008 (prop. 2008/09:2) föreslogs under anslag 28:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid* att anslaget skulle ökas med 1 500 000 kr och att ökningen skulle finansieras genom att anslaget 28:33 *Forum för levande historia* minskades med samma belopp. Som skäl anfördes i propositionen att anslaget 28:2 borde ökas för att möjliggöra en tillfällig utökning av bidragsgivningen.

Samtidigt med propositionen behandlades i riksdagen en motion om avslag på regeringens förslag att minska anslaget till Forum för levande historia.

Den 2 oktober 2008 ställde anmälaren en muntlig fråga med anledning av anslaget till Forum för levande historia till kulturministern (jfr. anförandena 10–13 i prot. 2008/09:9). Anmälaren frågade vilka skälen var till regeringens förslag att i tilläggsbudgeten minska anslaget till Forum för levande historia med 1 500 000 kronor. I svaret från kulturministern anfördes bl.a. följande:

Det är en intern personalfråga och inget jag kan redogöra för här i kamraren. Jag är ledsen för det. Det är en dialog som vi har haft med Forum för levande historia.

Den 21 oktober 2008 lämnade kulturministern svar på en interpellation (ip. 2008/09:29) från anmälaren. I interpellationen efterfrågade riksdagsledamoten Margareta Israelsson om kulturministerns motiv bakom förslaget i tilläggsbudgeten att dra ned anslaget till Forum för levande historia. I svaret anförde kulturministern bl.a. följande (jfr 15 § i prot. 2008/09:16):

Jag utgår från att Margareta Israelsson trots allt känner till bakgrunden till omprioriteringen. Jag vidhåller att det inte är lämpligt att man här diskuterar ett enskilt personalärende som dessutom uppkom under den förra regeringens tid. Det var kanske dumt av mig att nämna detta över huvud taget i kammaren.

Den 11 november 2008 justerade finansutskottet sitt betänkande om tilläggsbudgeten i vilket utskottet föreslog bifall till propositionen och avslag på samtliga motioner (bet. 2008/09:FiU11). Den 20 november 2008 beslutade riksdagen i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2008/09:48–58).

### *Tidigare granskning*

Våren 2004 granskade utskottet näringsministerns handläggning av vissa frågor rörande statens ägande i SJ AB samt hans beredning av flertal propositioner (2003/04:KU20 s. 117–135). Granskningen avsåg bl.a. huruvida fyra propositioner till riksdagen, med förslag i fråga om företag med statligt ägande, har uppfyllt regeringsformens krav på beredning och utgjort ett tillräckligt underlag för riksdagens beslut.

I ärendet om överlåtelse av aktier i Svenska Skogsplantor AB fann näringsutskottet att beredningsunderlaget inte var tillräckligt. Ett enigt utskott uttalade att propositionen inte motsvarat de krav som riksdagen normalt bör ställa vad gäller underlagsmaterial från regeringen. Utskottet saknade en redovisning av regeringens analys av olika tänkbara, alternativa lösningar. Enligt näringsutskottets mening borde regeringen ha inhämtat remissynpunkter i ärendet. Konstitutionsutskottet ansåg, i enlighet med näringsutskottets bedömning, att regeringen i detta fall inte hade uppfyllt regeringsformens krav på beredning.

Hösten 2008 granskade konstitutionsutskottet regeringens fullföljande av regeringsformens beredningskrav för regeringsärenden. I en promemoria upprättad vid Statsrådsberedningen anförde regeringen bl.a. följande med avseende på beredningskravet vad gäller förslag till anslag i statsbudgeten (bet. 2008/09:KU10 s. 191):

Utifrån fastställda ramar för verksamheten lämnar myndigheterna i budgetunderlag förslag till finansiering av verksamheten för tre år framöver. Om myndigheten lämnar förslag som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter ska myndigheten som utgångspunkt redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna. När myndighetens medelbehov och förslag till finansiering övervägs sker en rad underhandskonakter mellan handläggare i Regeringskansliet och myndigheten där myndigheten ges tillfälle att komplettera ärendet, belysa konsekvenser, ge synpunkter på förslag samt göra faktakontroll av åtminstone vissa



av de texter i budgetpropositionen som berör myndigheten. Som regel sker inte någon dokumentation vid dessa kontakter i större utsträckning än att enskilda handläggare gör exempelvis minnesanteckningar.

Utskottet uttalade att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierar stort mellan olika ärendetyper. Utskottet framhöll vidare bl.a. att det för vissa ärendetyper som regel inhämtas yttranden och upplysningar genom ett traditionellt remissförfarande; för andra är underhandskontakter med berörda myndigheter det gängse förfarandet för inhämtande av yttranden och upplysningar och för ytterligare några förekommer inget särskilt inhämtande av yttranden och upplysningar. I ärendet anmäldes en reservation (s, v och mp).

### *Regeringens proposition om tilläggsbudget 2 för budgetåret 2008*

I propositionen anges vad gäller anslag 28:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* att det i budgeten för 2008 finns ett anslag på 207 447 000 kronor.

Regeringen föreslår att anslaget ökas med 1 500 000 kronor, samt att ökningen finansieras genom att anslaget 28:33 *Forum för levande historia* minskas med samma belopp. Som skäl för sitt förslag anger regeringen att anslaget till bidrag till allmän kulturverksamhet m.m. bör ökas för att möjliggöra en tillfällig utökning av bidragsgivningen.

### **Riksdagens hantering av propositionen**

I *kulturutskottets yttrande* (2008/09:KrU2y) till finansutskottet över propositionen yttrar sig utskottet under de olika anslagsrubrikerna enligt följande:

#### **28:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete**

Anslaget är i statsbudgeten för 2008 uppfört med 207,5 miljoner kronor, varav 17,1 miljoner kronor står till regeringens disposition. Den föreslagna omfördelningen är enligt vad utskottet har inhämtat från Regeringskansliet avsedd att tillföras den anslagspost som disponeras av regeringen och där användas för att i efterhand reglera vissa personalkostnader gentemot Uppsala universitet. Givet denna förklaring har kulturutskottet inget att erinra mot den föreslagna anslagsökningen.

#### **28:33 Forum för levande historia**

Anslaget är i statsbudgeten för 2008 uppfört med 43,2 miljoner kronor. Med den föreslagna överföringen på 1,5 miljoner kronor till anslaget 28:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete begränsas nivån till 41,7 miljoner kronor. Det är, enligt vad som framgår av en prognos i budgetpropositionen, något mer än de utgifter som regeringen uppger att Forum för levande historia kommer att ha under 2008. Myndigheten disponerar dessutom ett mindre anslagssparande sedan tidigare år. Med hänsyn härtill kan kulturutskottet biträda regeringens förslag till anslagsminskning. Utskottet föreslår att finansutskottet avstyrker motion Fi303 (s) i denna del.

Kulturutskottet vill dock i sammanhanget tillägga följande. Riksdagen kommer den 19 november att fatta beslut med anledning av regeringens förslag till tilläggsbudget 2, varpå det dröjer ytterligare

någon eller några dagar innan ett formellt regeringsbeslut kan expedieras till i detta fall Forum för levande historia. Då återstår en dryg månad av budgetåret. Det är enligt utskottets mening önskvärt att beslut om anslagsbegränsningar som påverkar en myndighets verksamhet kan effektueras med större framförhållning. Det är också önskvärt att föreslagna förändringar på tilläggsbudget motiveras och förklaras för riksdagen på ett tydligare sätt i propositionen.

I *finansutskottets betänkande* (2008/09:FiU11) gjorde utskottet följande ställningstaganden under respektive anslagsrubrik:

### **28:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete**

Finansutskottet kan konstatera att det finns ett prognostiserat anslagssparande för anslaget 28:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete på 2,3 miljoner kronor. Enligt uppgifter från Regeringskansliet (Kulturdepartementet) är detta anslagssparande inte knutet till den anslagspost som står till regeringens disposition varför det inte kan användas som finansiering. De övriga anslagsposterna på anslaget styrs av flera olika förordningar, vilket gör det svårt att omfördela mellan posterna. I propositionen motiveras anslagsökningen med att den ska möjliggöra en tillfällig utökning av bidragsgivningen. Av kulturutskottets yttrande framgår att med detta avses en reglering i efterhand av vissa personalkostnader gentemot Uppsala universitet. Finansutskottet anser att den lämnade motiveringen av anslagsökningen är bristfällig i propositionen men har fått en något större klarhet i motivet genom kulturutskottets yttrande. Utskottet kan därmed, i likhet med kulturutskottet, tillstyrka regeringens förslag (punkt 9 i denna del).

### **28:33 Forum för levande historia**

Finansutskottet kan, i likhet med kulturutskottet, konstatera att regeringen inte motiverar varför Forum för levande historia ska finansiera en tillfällig ökning av bidragsgivningen till allmän kulturverksamhet. Det finns en interpellation i frågan (ip. 2008/09:29 Minskade anslag till Forum för levande historia 2008) av Margareta Israelsson (s) till kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth (m) angående motiv bakom förslaget i tilläggsbudgeten att dra ned anslaget till Forum för levande historia. Kulturministern svarade då att "regeringen har gjort bedömningen att det är möjligt att genomföra en omprioritering inom kulturområdet under innevarande år som innebär en minskning av Forum för levande historias anslag för 2008. Det är en engångsminskning och minskningen påverkar inte Forum för levande historias anslag för 2009, som då uppgår till över 44 miljoner kronor. Regeringen bedömer därmed att det finns goda förutsättningar att fortsatt genomföra en mycket bra verksamhet vid Forum för levande historia." Det framgår inte heller av interpellationssvaret vad motivet är att minska anslaget till Forum för levande historia annat än att det är en omprioritering inom kulturområdet. Till skillnad från flera andra omprioriteringar som finns i tilläggsbudgetpropositionen förefaller det här inte finnas någon tydlig koppling mellan det anslag som ökas och det som minskas. I flera andra fall finns det en tydlig koppling genom att uppgifter flyttas mellan myndigheter och anslag.

Finansutskottet ansluter sig till kulturutskottets syn att det är önskvärt att beslut om anslagsbegränsningar som påverkar en myndighets verksamhet kan verkställas med större framförhållning. Enligt utskottets mening gäller detta särskilt när anslagsminskningen inte är hänfö-

lig till att uppgifter flyttas från myndigheten. Vidare ansluter sig utskottet även till kulturutskottets yttrande i det att föreslagna förändringar på tilläggsbudget bör motiveras och förklaras för riksdagen på ett tydligare sätt.

Mot denna bakgrund tillstyrker finansutskottet, i likhet med kulturutskottet, regeringens förslag (punkt 9 i denna del) och avstyrker motion Fi303 (s) yrkande 1 i denna del.

### *Riksrevisionens granskningsrapport om regeringens hantering av tilläggsbudgeten*

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport (RiR 2008:17) granskat regeringens hantering av tilläggsbudgeten under perioden 1996–2008. När riksdagen beslutat om statsbudgeten förfogar regeringen över statens medel på det sätt som riksdagen bestämt. Under budgetåret kan oförutsedda utgiftsbehov uppstå som regeringen behöver hantera. Ett sätt är att använda en tilläggsbudget. Eftersom en tilläggsbudget lämnas till riksdagen under löpande verksamhetsår, saknar riksdagen i praktiken möjligheter att överväga andra alternativ. Det är därför betydelsefullt hur regeringen hanterar och redovisar förslagen på tilläggsbudgeten.

I motiven till sin granskning anför Riksrevisionen bl.a. att det faktum att det finns förhållandevis få regleringar och principiella uttalanden om tilläggsbudgeten gör att stramhet och budgetdisciplin i genomförandefasen av budgetprocessen i hög grad bestäms av hur regeringen väljer att använda möjligheten till att lämna förslag på tilläggsbudget.

Riksrevisionens granskning visar att enbart vart femte av de nära 600 granskade förslagen enligt Riksrevisionens bedömning uppfyller kriterierna för att tas upp i en tilläggsbudget. Granskningen visar också att förslagen på tilläggsbudget ofta bereds utan helhetsbedömning och att underlagen ofta är bristfälliga.

Riksrevisionens styrelse beslutade att lägga rapporten till handlingarna vid styrelsemötet den 29 oktober 2008.

### **Finansutskottets bedömning av Riksrevisionens granskningsrapport**

Finansutskottet framhåller i sitt betänkande (2008/09:FiU11) med anledning av regeringens tilläggsbudget 2 för 2008 att iakttagelserna i Riksrevisionens aktuella rapport är av intresse vid utskottets behandling av förslag på tilläggsbudget.

Enligt finansutskottet bör regeringen förbättra motiveringarna till förslag på tilläggsbudget. Utskottet betonade bl.a. dels att det bör framgå varför medelsbehovet inte kan täckas med redan anvisade medel, dels att anslagsminskningar regelmässigt bör motiveras utförligare. Finansutskottet framhöll även att det är viktigt att processen kring en tilläggsbudget är lika stram som processen kring budgetpropositionen.

### *Budgetpropositionen för 2009*

Enligt regeringens budgetproposition för innevarande år uppgick anslaget 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* (f.d. anslag 28:33 med samma namn) för budgetåret 2008<sup>3</sup> till nästan 209 miljoner kronor under det att anslagets utgiftsprognos för samma år uppgick till nästan 205,6 miljoner kronor, vilket motsvarar ett överskott mellan tilldelade anslagsmedel och utgiftsprognos på 3 377 000 kronor för budgetåret 2008 (jfr prop. 2008/09:1 utg.omr. 17 avsnitt 4.6.2).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- Vilken beredning föregick regeringens förslag på de i granskningen berörda anslagsförändringarna på tilläggsbudget?
- Inhämtade regeringen synpunkter från Forum för levande historia med anledning av de i granskningen berörda anslagsförändringarna i tilläggsbudgeten? Om ja, när och hur har dessa synpunkter inhämtats? Vilka var dessa synpunkter? Hur har dessa dokumenterats? Om nej, varför inhämtades inga synpunkter från Forum för levande historia?
- Vilka kommentarer i övrigt ger innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar har den 17 februari 2009 översänts en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.8.2).

I svarspromemorian anges att en tjänsteman i Kulturdepartementet den 2 september 2008 informerade chefen för Forum för levande historia om att en anslagsförändring övervägdes i departementet. Enligt promemorian fördes därefter vid flera tillfällen samtal om detta med chefen för myndigheten samt att denne bedömde att myndigheten kunde hantera en neddragning av anslaget. Av promemorian framgår dels att dessa kontakter var muntliga och att de inte dokumenterades, dels att intern beredning skedde på sedvanligt sätt i Regeringskansliet.

### **Utskottets ställningstagande**

Regeringsformens krav på beredning är av väsentlig betydelse vid samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Beredningskravet är dock inte lika i alla fall. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen inhämtas i den mån det är behövt. I regeringsformen föreskrivs inte heller någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske.

<sup>3</sup> Inklusive tilläggsbudgeten enligt 2008 års tilläggsbudgetproposition (prop. 2007/08:99, bet. 2007/08:FiU21) och förslag till tilläggsbudget i samband med den i granskningen aktuella propositionen (prop. 2008/09:2).

Det sätt på vilket beredningskravet uppfylls varierar stort mellan olika ärendetyper. För vissa ärendetyper inhämtas yttranden och upplysningar som regel genom ett traditionellt remissförfarande, för andra är underhandskontakter med berörda myndigheter det gängse förfarandet för inhämtande av yttranden och upplysningar. Det sistnämnda gäller exempelvis när regeringen överväger om en myndighets medelsbehov och förslag till finansiering inför beredningen av förslag till anslag i statsbudgeten.

Utskottet noterar Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av tilläggsbudgeten över perioden 1996–2008 som visar att det generellt finns utrymme för tydligare motivering och redovisning av regeringens förslag i tilläggsbudgeten. Utskottet noterar därtill att finans- och kulturutskottet dels bedömde att anslagsförändringarna borde ha motiverats och förklarats för riksdagen på ett tydligare sätt, dels, mot bakgrund av uppgifter som inhämtats av kulturutskottet avseende motiven bakom anslagsökningen, tillstyrkte regeringens förslag.

Konstitutionsutskottet anser sammanfattningsvis att beredningskravet uppfyllts i fråga om det förslag till anslagsförändringar som granskningen avser. Utskottet önskar även stryka under betydelsen av att regeringens förslag är utförligt motiverade och redovisade.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottet.

## 2.9 Regeringens bemyndigande avseende offert till Norge på Jas 39 Gripen-plan

### Ärendet

#### Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.9.1*, begärs att utskottet granskar om beredningen av offerten till Norge på Jas 39 Gripen-plan av E/F-version står i överensstämmelse med regeringsformens beredningskrav.

I anmälan uppges att regeringen den 28 april 2008 överlämnat en offert till Norge på 48 stycken Jas 39 Gripen-plan av E/F-version och att kravet från Norge hela tiden varit att även Sverige ska skaffa denna version av planet. Vidare uppges att regeringen, enligt en tidningsuppgift, vid sitt sammanträde den 24 april 2008 beslutat att Sverige ska uppgradera 10 befintliga Jas-plan till E/F-version. Enligt anmälaren har riksdagen tidigare i ett beställningsbemyndigande medgivit att regeringen får uppgradera 31 Jas-plan av C/D-version så att antalet uppgår till sammanlagt 100 stycken, men något medgivande att anskaffa ytterligare Jas-plan finns inte, vare sig av C/D- eller E/F-version.

Vidare har, enligt anmälan, regeringen genom nämnda regeringsbeslut och överlämnandet av offerten till Norge förbundit sig ett ekonomiskt åtagande utan att först ha fått riksdagens bemyndigande. Användaren anför

att förfarandet strider mot 9 kap. 10 § regeringsformen, enligt vilken regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A2.9.2*.

## **Gällande ordning**

### *Beredningskravet i regeringsformen*

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter, och i den omfattning som behövs ska tillfälle lämnas för sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Detta beredningskrav gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut.

Utskottet har vid flera tillfällen granskat frågor som gäller beredningen av regeringsärenden. Hösten 2008 genomförde konstitutionsutskottet en brett upplagd granskning av beredningskravet för regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Syftet med granskningen var att på en allmän nivå granska på vilket sätt beredningskravet fullgörs i olika typer av regeringsärenden. Vad gäller förslag till bemyndiganden från riksdagen att uppta lån eller ikläda staten ekonomisk förpliktelse framkom i granskningen att sådana ärenden som regel väcks genom framställan från en myndighet (s. 191). Normalt är motivet planeringstekniskt. Vid behov av kompletteringar sker detta genom underhandskontakter med myndigheten. Vad gäller själva besluten att uppta lån eller ikläda staten ekonomisk förpliktelse fattas de som regel i myndigheternas regleringsbrev och bereds i den ordningen (s. 192). Vad gäller beslut om regleringsbrev inhämtas upplysningar och synpunkter som regel från den myndighet som regleringsbrevet avser (s. 193 f.). Utöver det myndigheten har framfört i sitt budgetunderlag sker detta normalt vid den årliga mål- och resultatdialogen mellan det för myndigheten ansvariga departementet och myndigheten samt genom underhandskontakter med myndigheten. I de fall innehållet i ett regleringsbrev har beröringspunkter med näringslivet eller en intresseorganisation gemensambereads normalt ärendet med det departement som hanterar frågor som rör den aktuella branschen eller organisationen.

Utskottet anförde i sitt ställningstagande att de skilda rutiner som beskrivits för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden (s. 64).

### *Finansmakten i regeringsformen*

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition, dock med undantag för tillgångar avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller tillgångar som i lag har avsatts för särskild förvaltning.

För dispositionen gäller ett antal restriktioner. Beträffande statsmedel föreskrivs i 9 kap. 2 § regeringsformen att dessa inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. I 9 kap. 10 § regeringsformen föreskrivs att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

### **Utredning i ärendet**

#### *Bemyndigandet 2007 avseende uppgradering av Jas-plan*

Hösten 2006 anförde försvarsutskottet i sitt budgetbetänkande att regeringen måste återkomma till riksdagen när det gäller uppgradering av 31 stycken Jas-plan från A/B-version till C/D-version innan ett eventuellt sådant beslut avses fattas (bet. 2006/07:FöU1 s. 66 f.). Utskottet anförde att ett sådant beslut är av sådan betydelse att det uppenbarligen bör godkännas av riksdagen även av andra skäl än ekonomiska.

Våren 2007 återkom regeringen till riksdagen i 2007 års ekonomiska vårproposition med förslag till bemyndigande att under 2007 besluta om bl.a. beställning av ombyggnad av upp till 31 stycken Jas 39 A/B till Jas 39 C/D och ett demonstratorprogram för eventuell vidareutveckling av Jas 39 Gripen (prop. 2006/07:100 avsnitt 7.2.5). Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag (bet. 2006/07:FiU21 s. 35). Riksdagen följde utskottet (rskr. 2006/07:222).

#### *Regeringsbeslut om uppgradering av Jas-plan*

Den 6 september 2007 fattade regeringen beslut i enlighet med riksdagens bemyndigande våren 2007 (dnr Fö2007/1193/MIL).

Kort därefter redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2008 att beslutet om genomförande av en modifiering av 31 Jas 39A/B till Jas 39C/D fullföljs (prop. 2007/08:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.7.3.1).

#### *Offerten till Norge m.m.*

I budgetpropositionen för 2009 redovisade regeringen att Norge den 11 januari 2008 hade ställt en offertförfrågan till Försvarets materielverk (FMV) avseende 48 stridsflygplan (prop. 2008/09:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.6.3). Därefter hade regeringen den 25 april 2008 bemyndigat FMV att lämna erbjudande till och inleda förhandlingar med behörig myndighet i Norge avseende 48 nyproducerade Jas 39 Gripen inklusive utrustning, stödssystem samt samordnad utbildning, underhåll och support. Erbjudandet skulle lämnas med förbehåll för riksdagens godkännande i de delar det

kunde behövas. Av erbjudandet skulle vidare framgå att om Norge anskaffar Gripen systemet kommer även det svenska flygvapnet att använda minst åtta flygplan Jas 39 E/F. Förutsatt att Norge valde att gå vidare och förhandla med Sverige skulle enligt regeringen riksdagens bemyndigande behövas för utveckling och uppgradering av 8–10 Jas 39 Gripen E/F. Således föreslog regeringen i propositionen att den under 2009 skulle få besluta om utveckling och uppgradering av 8–10 Jas 39 Gripen till E/F-version under förutsättning att Norge anskaffade samma vapensystem.

Finansutskottet tillstyrkte förslaget (bet. 2008/09:FöU1 s. 28). Utskottet förutsatte att regeringen återkom med förslag om anskaffning av Jas 39 Gripen till E/F-version, om det skulle bli aktuellt i andra fall än vad regeringen nu föreslagit. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2008/09:119–121).

Utskottet har kontrollerat uppgifterna i budgetpropositionen om regeringens bemyndigande till FMV mot det aktuella regeringsbeslutet (dnr Fö2008/798/MIL). Bortsett från beslutsdatumet, som inte var den 25 april 2008 utan den 24 april 2008, överensstämmer uppgifterna i budgetpropositionen med uppgifterna i regeringsbeslutet. Således anges i regeringsbeslutet bl.a. att det av erbjudandet ska framgå att det lämnas med förbehåll för riksdagens godkännande i de delar det kan behövas.

I november 2008 offentliggjorde Norges försvarsminister att den norska regeringen föredrog det amerikanska stridsflygplanet Joint Strike Fighter (JSF) framför Jas Gripen.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i ärendet. Som svar har den 10 mars 2009 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.9.2).

Vad gäller beslut som fattats efter 2007 års utgång om uppgradering av Jas-plan uppges i promemorian att något beslut om uppgradering från version A/B till version C/D inte har fattats. Beslut om uppgradering av 8–10 Jas-plan från version C/D till version E/F har fattats av regeringen den 24 april 2008 och av riksdagen i samband med budgetpropositionen för 2009, med förbehåll för att Norge skulle välja samma stridsflygsystem. Några andra beslut om uppgradering har enligt promemorian inte fattats.

Vad gäller frågan om beredningen av offerten till Norge uppges i promemorian att regeringsbeslutet den 24 april 2008 fattades efter en framställan av FMV. Inför denna framställan hade FMV haft kontakter med Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter och Saab AB, vilket uppges vara i enlighet med hur dylika ärenden på Försvarsdepartementets område brukar beredas. Regeringskansliet har härutöver berett Försvarsmakten och Saab AB möjlighet att lämna synpunkter vid skilda möten under mars och april 2008.

Vad gäller frågan om iklädande av ekonomisk förpliktelse framgår av promemorian att förbehållet i offerten om riksdagens godkännande avsåg beslutet om uppgradering av 8–10 Jas-plan till E/F-version, om Norge



skulle anta FMV:s erbjudande. Erbjudandet innehöll även ett antal förslag till fördjupade samarbetsmöjligheter mellan svenska och norska myndigheter, vilka eventuellt skulle kunna ha krävt riksdagens godkännande innan avtal hade ingåtts.

### **Utskottets ställningstagande**

Av granskningen framgår bl.a. att det i regeringens bemyndigande till FMV avseende den aktuella offerten till Norge angavs att erbjudandet skulle lämnas med förbehåll för riksdagens godkännande.

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

## **2.10 Försäljningen av aktier i Telia Sonera**

### **Ärendet**

En till konstitutionsutskottet inkommen granskningsanmälan avser försäljningen av delar av statens innehav i Telia Sonera, *bilaga A2.10.1*. Konstitutionsutskottet bör enligt anmälan granska bl.a. om regeringen uppfyllt budgetlagens krav på affärsmässighet vid försäljningen. Anmälarna pekar på att framtida vinster kan beskattas utomlands om köparen blir utländsk. Anmälarna hänvisar vidare till att 50 kr per aktie erlades som betalning trots att stängningskursen den senaste börsdagen före försäljningen var 54,75 kr.

### **Utredning i ärendet**

#### *Affärsmässighet*

Enligt 29 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska försäljning genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Affärsmässighet innebär enligt förarbetena (prop. 1995/96:220) att det ska tillses att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten och att försäljningar till underpris inte äger rum. Vidare ska försäljningsärenden handläggas utan ovidkommande hänsyn.

#### *Granskning våren 2008 av försäljning av vissa statliga bolag*

Utskottet granskade våren 2008 försäljningen av vissa statliga bolag (bet. 2007/08:KU20 s. 94 f.) med anledning av en rad granskningsanmälningar. Utskottet pekade i detta sammanhang på att utskottet med anledning av anmälningen om granskning av frågan om prissättningen av Teliaaktier avsåg att återkomma till granskning av frågor kring det fortsatta arbetet med försäljningar av statliga bolag. Också uppgifter som då förekommit i massmedierna om uppkomna svårigheter i samband med försäljningen av V&S Vin och Sprit kunde ge anledning till granskning.

I ärendet hade utskottet ställt skriftliga frågor som sänts till Regeringskansliet. I en svarspromemoria framhölls att priset på Teliaaktierna slutligt bestämdes av marknaden den 3 maj 2007. Den 2 maj 2007 aviserade staten att man inlett en försäljning av aktier i Telia Sonera. Den 3 maj 2007 hade ett intresse noterats för att köpa aktier motsvarande ett normalt värde av 18 miljarder kronor till en kurs av 50 kr per aktie. Beslutet att sälja till det priset fattades av statsrådet Mats Odell den 3 maj 2007. Eftersom aktien handlades på en auktoriserad marknadsplats varierade priset, men i varje transaktion var priset alltid resultatet av tillgång och efterfrågan för en viss volym. Regeringskansliet var säljare av en stor volym. Det noterade marknadspriset som anmälarna pekat på var priset för en betydligt mindre volym. För att hitta efterfrågan till en stor volym måste säljaren anpassa sin prisnivå. Det pris som erhöles var det högsta pris som kunde erhållas för en post av den storlek som var till salu den 3 maj 2007.

### *Riksrevisionens granskning av försäljningen av aktier i Telia Sonera*

Riksrevisionen publicerade den 16 juni 2008 rapporten Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i Telia Sonera (RiR 2008:12).

Enligt rapporten följde Riksrevisionen vid genomförandet av granskningen i tillämpliga delar internationell standard för granskning av statliga försäljningar av bolag. Granskningens iakttagelser baserades på aktgranskning, annan dokumentation, intervjuer på Närings- och Finansdepartementen, uppgifter från Näringsdepartementets faktagranskning, avstämning med Stockholmsbörsen, Finansinspektionen, intervjuer med svenska och utländska institutionella investerare – såväl de som deltog i transaktionen som de som inte deltog – intervju med den tidigare chefen för Enheten för statligt ägande vid Näringsdepartementet, intervjuer med kommun- och finansmarknadsministrarnas tidigare rådgivare i försäljningsfrågor samt med en av de banker som deltog i Regeringskansliets upphandling men som inte utsågs som rådgivare i denna transaktion. Riksrevisionen intervjuade även rådgivare och banker i försäljningen, dvs. UBS och Deutsche Bank, samt den juridiska rådgivaren i försäljningen, Linklaters. Experter hade också tillhandahållit en s.k. second opinion om Riksrevisionens metod, iakttagelser och slutsatser.

Riksrevisionen hade genom att anlita svensk och internationell expertis sammanställt en s.k. best practice för att bidra till ett lärande inför kommande försäljningar. Denna best practice omfattade följande delar: förberedelse av försäljningsprogram samt planering, genomförande och uppföljning av en försäljning av en aktiepost. En best practice var enligt rapporten inte en lika stark bedömningsgrund som ett regelsystem som var känt i förväg. Den uttryckte Riksrevisionens uppfattning om de höga kvalitetskrav som borde vara uppfyllda vid försäljningen. En best practice hade ett värde som en vägledande norm även om varje försäljningssituation är unik.

Riksrevisionen betonade att vid försäljning av statliga bolag var utmaningarna större än vid försäljning av privata bolag. Kraven på offentlig granskning och redovisning till riksdagen är exempel på tillkommande villkor vid statliga försäljningar. Riksrevisionen framhöll även att privata, och i ännu högre grad statliga, bolagsförsäljningar inträffade relativt sällan, sett ur en ägares perspektiv. Det var därför inte förvånande om en granskning av en genomförd försäljning identifierade områden som kunde behöva förbättras. Mot bakgrund av detta var det relevant att anlägga ett lärandeperspektiv för såväl privata som statliga säljare. Riksrevisionen ansåg att genomgången mot den best practice som man sammanställt var en metod som borde användas vid framtida försäljningar av statliga bolag.

Försäljningspriset på 50 kr för försäljningen av 8 % av aktierna kunde enligt rapporten sägas vara i linje med eftermarknaden, utifrån regeringens ambitionsnivå. Regeringens mål var enligt Riksrevisionens bedömning att sälja en aktiepost av en viss storlek till marknadspris med marknadsföringsinsatser som var av begränsad omfattning och där transaktionen genomfördes under kort tid. Priset var dock inte ett mycket starkt pris, i förhållande till medelpris och medianpris de närmaste månaderna efter transaktionen. Börskursen när boken stängdes i transaktionen den 3 maj 2007 var 51,25 kr.

Regeringen hade enligt rapporten information till sitt förfogande under förberedelsen av transaktionen som visade att en rabatt på 8,7 %, som blev utfallet, var en jämförelsevis hög rabatt. Regeringen hade tillgång till exempel på andra jämförbara transaktioner i relevanta dimensioner som resulterade i lägre rabatter. I den rekommendation som projektgruppen lämnade till kommun- och finansmarknadsministern den 2 april angavs att den troliga rabattnivån var 5 %. Den förväntade rabatten enligt det basscenario som bankerna angav den 1 maj var 7,43 procent, i förhållande till börsens stängningskurs den 30 april.

Regeringens redovisning av rabatten efter transaktionen var enligt riksrevisionsrapporten ofullständig. Kommun- och finansmarknadsministern förklarade under den presskonferens som gavs att rabatten var 2 % i relation till kursen när boken stängde. Det finns dock olika sätt att mäta rabatten. Rabatten i regeringens försäljning blev 8,67 %, enligt det mått som angavs i det underlag som bankerna lämnade till regeringen den 1 maj, dvs. i förhållande till stängningskursen dagen innan transaktionen inleddes. Regeringens redovisning av transaktionen i budgetpropositionen 2008 innehöll ingen redovisning av rabatten och ingen hänvisning till den som en reell indirekt kostnad i transaktionen. Riksrevisionens analys visade att regeringen haft information om att rabatten varit lägre för jämförbara transaktioner.

Den transaktion som granskades av Riksrevisionen var en försäljning av en minoritetspost i Telia Sonera. Vid en försäljning av en minoritetspost finns det enligt rapporten möjlighet för en huvudägare att senare genomföra en strukturfärfä i form av försäljning av resterande del av innehavet

till ett högre pris än aktiekursen. Regeringen var noggrann med att påpeka i det pressmeddelande som gick ut den 2 maj 2007, när försäljningen inleddes, att "regeringen behåller sitt huvudägarskap och därmed full handlingsfrihet för olika strategiska vägval" samt vidare att "försäljning av aktier över börsen inte skulle ske de kommande tolv månaderna". Därigenom sändes en positiv signal som kunde ha verkat förstärkande för den granskade transaktionen och påverkat försäljningspriset för aktien positivt.

Regeringen hade i redovisningen av transaktionen i budgetpropositionen 2008 hänvisat till att tidpunkten för försäljningen valts väl. I budgetpropositionen angavs bl.a. att "Telia Soneras aktiekurs var den högsta på sex år", "aktiekursen låg över aktieanalytikernas konsensusvärdering av bolaget" och "samtidigt fanns det en hög likviditet på marknaden". Redovisningen omfattade emellertid ingen hänvisning till eventuella åtgärder från regeringen i syfte att uppnå bästa pris.

Statens direkta kostnader för försäljningen var låga och uppgick till 13,6 miljoner kronor. Rabatten var hög i förhållande till jämförbara försäljningar. Regeringens redovisning av rabatten var enligt Riksrevisionen alltför positiv och underskattade rabattens verkliga storlek.

Den best practice som Riksrevisionen sammanställt innehåller ett antal åtgärder som befordrar uppnåendet av ett högre pris. Regeringen följde enligt rapporten inte best practice i följande avseenden:

- Regeringen hade inte en egen värdering av bolaget som utgångspunkt vid transaktionens planering, genomförande och uppföljning. Frågor om värderingen av bolaget ingick inte i anbudsförfrågan vid upphandlingen av rådgivare och banker.
- Regeringen gav inte incitament till bankerna att sträva efter att transaktionen skulle resultera i en låg rabatt, varken genom upphandlingsprocessens upplägg (där bankerna inte ombads att värdera olika aktieposter i Telia Sonera) eller genom konstruktionen för ersättningen till bankerna. Kostnaden för de utförande bankernas insatser skulle öka vid en prisgaranti eller om en prestationsbaserad avgiftsstruktur användes. Denna kostnadsökning kunde ha vägts mot att exempelvis ett 50 öre högre hypotetiskt pris skulle ha gett ytterligare omkring 179 miljoner kr i intäkter.
- Regeringskansliet avstod från att aktivt följa transaktionen och utförarnas arbete samt att engagera sig i väsentliga beslut i samband med transaktionens genomförande.

Sammanfattningsvis redovisades i Riksrevisionens rapport att regeringen under våren 2007 sålt 8 % av aktierna i Telia Sonera för 18 miljarder kr. Försäljningen var det första steget i regeringens minskning av statens ägande i statliga bolag. Riksrevisionen granskade hur regeringen planerade, genomförde och följde försäljningen samt granskade regeringens redovisning till riksdagen. Granskningen visade bl.a. att regeringen fick ett rimligt pris givet den ambitionsnivå den hade och den korta tid som trans-

aktionen genomfördes under. Rabatten, dvs. skillnaden mellan det uppnådda priset och börskursen, var dock relativt hög. Förutsättningar för en transaktion med lägre rabatt hade kunnat skapas av regeringen om den hade varit mera aktiv i att styra de banker som genomförde transaktionen. Riksrevisionens rekommendation var att regeringen inför kommande försäljningar borde sammanställa och följa en relevant best practice. Riksrevisionen ansåg att regeringen särskilt borde utveckla och säkerställa att det finns beställarkompetens inom Regeringskansliet samt hålla en hög aktivitetsnivå gentemot de rådgivare och banker som får i uppdrag att genomföra transaktionen. Vid framtida försäljningar var det också viktigt att frågor om rabatten beaktades såväl under förberedelserna som under själva genomförandet och uppföljningen av transaktionen.

### *Redogörelse från Riksrevisionens styrelse*

Riksrevisionens styrelse har till riksdagen lämnat redogörelsen 2008/09: RRS7 angående regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i Telia-Sonera.

Styrelsen ansåg att Riksrevisionens iakttagelser vid granskningen var väsentliga och att slutsatserna borde beaktas av riksdagen. Granskningen var viktig, inte minst ur ett lärandeperspektiv inför framtida försäljningar. Granskningen visade att regeringen kunde ha varit tydligare och mer aktiv mot de banker som fick uppdraget att genomföra försäljningen. Regeringen borde alltid ha en fastställd målsättning för försäljningen och utveckla beställarkompetensen inom Regeringskansliet. Best practice kunde användas som metod och regeringen borde beakta frågan om rabatten, dvs. skillnaden mellan det uppnådda priset och börskursen.

### *Näringsutskottets ställningstagande*

Redogörelsen från Riksrevisionens styrelse behandlades av näringsutskottet i betänkande 2008/09:NU4 Statliga företag. Näringsutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna och framhöll att som styrelsen anfört bör de slutsatser och iakttagelser som Riksrevisionen gjort i den granskningsrapport som ligger till grund för redogörelsen ses ur ett lärandeperspektiv. Näringsutskottet utgick från att regeringen vid framtida försäljningar beaktar vad som redovisas om åtgärder avseende beredning och genomförande av en försäljning och hur uppföljning och dokumentation sker. Likaså ville näringsutskottet understryka vikten av att redovisningarna i budgetpropositioner och i regeringens skrivelse om statliga företag är fullödiga. I budgetpropositionen för 2009 fanns redovisningar av de under 2008 genomförda försäljningarna av statens aktier i OMX, Vin & Sprit och Civitas Holding som fyller de krav på sådan redovisning som kan ställas.

I en reservation (s, v, mp) framhölls när det gäller redogörelsen från Riksrevisionens styrelse om försäljningen av 8 % av aktierna i Telia Sonera, att man i stort delade den kritik som framförts mot hur regeringen

genomförde försäljningen. Riksrevisionens granskning stärkte bara ytterligare bilden av en regering som hellre säljer snabbt än till ett bra pris. Det lovade enligt reservationen inte gott inför de fortsatta utförsäljningar som regeringen bundit sig vid. Riksrevisionens granskning visade att priset var rimligt, men bara utifrån den låga ambitionsnivån med bl.a. begränsade marknadsföringsinsatser och en mycket forcerad utförsäljningsprocess på kort tid. Rabatten, dvs. skillnaden mellan det erhållna priset per aktie och börskursen, blev därmed hög. Priset per aktie var lägre i förhållande till börsens stängningskurs dagen innan transaktionen påbörjades, vilket i och för sig inte är ovanligt vid försäljning av större aktieposter. Rabatten var dock relativt hög i jämförelse med liknande transaktioner som regeringen fått information om innan beslut fattades om att genomföra försäljningen. Reservanterna framhöll att regeringen tidigare under utredningsprocessen rörande försäljningen av de statliga företagen kritiserats kraftigt för sin bristande dokumentation och sitt undermåliga underlag, t.ex. för den fullständiga avsaknaden av konsekvensanalyser. Riksrevisionen konstaterade nu att också dokumentationen kring försäljningen av 8 % av aktierna i Telia Sonera brast. Enligt Riksrevisionen visade granskningen att underlaget för den redovisning som regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2008 om hur försäljningen genomfördes saknades i väsentliga avseenden. Detta försvårade också Regeringskansliets egen uppföljning och försämrade förutsättningarna att kunna ta fram ett adekvat underlag för lärande inför eventuella kommande försäljningar. Regeringen borde därför, om utförsäljningarna fortsatte, uppmanas att framöver följa grundlagens beredningskrav.

### *Regeringens reaktion på Riksrevisionens granskning*

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 24) redovisades endast att rapporten lämnades till Regeringskansliet den 19 juni 2008 och att regeringen avsåg att återkomma med en bedömning av rapporten vid ett senare tillfälle.

### **Utskottets ställningstagande**

Telia Sonera är ett börsnoterat företag. Värdet på aktierna bestäms av marknaden. Från regeringens sida har det framhållits att det pris som erhöles var det högsta pris som kunde erhållas för en post av den storlek som var till salu den 3 maj 2007. Enligt utskottets mening kan budgetlagens krav på affärsmässigheten inte ansetts ha åsidosatts vid den aktuella försäljningen.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

## – Utnämningsärenden m.m.

### 2.11 Utnämningarna av generaldirektör för Svenska kraftnät och av rikspolischef

#### Ärendena

##### *Anmälningarna*

I en anmälan till konstitutionsutskottet har begärts granskning av regeringens utnämning av Mikael Odenberg till generaldirektör för Svenska kraftnät, *bilaga A2.11.1*. Konstitutionsutskottet bör enligt anmälan granska hur rekryteringsprocessen de facto gått till, varför de allmänna handlingarna i ärendet är så få och bristfälliga samt hur regeringen säkerställt att det bara är förtjänst och skicklighet som är grund för utnämningen.

I en annan anmälan har begärts granskning av justitieminister Beatrice Asks handläggning av ärendet om tillsättning av en ny rikspolischef, *bilaga A2.11.2*. Den rikspolischef som utnämndes den 13 maj fanns enligt anmälan inte bland de 27 som lämnat in skriftliga ansökningar, och några tjänsteanteckningar om att den utnämnde rikspolischefen anmält sitt intresse finns enligt anmälan inte i ärendet. Justitieministern har enligt anmälan handlat på ett sätt som synes strida mot såväl förvaltningslagen som tryckfrihetsförordningen.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen av utnämningen har bl.a. legat promemorior upprättade i Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet, *bilaga A2.11.3*. Vidare har utfrågningar hållits med näringsminister Maud Olofsson och statsminister Fredrik Reinfeldt när det gäller utnämningen av generaldirektör för Svenska kraftnät, *bilagorna B4 och B7*, samt med justitieminister Beatrice Ask och statsminister Fredrik Reinfeldt när det gäller utnämningen av rikspolischef, *bilagorna B3 och B7*.

#### Gällande ordning m.m.

##### *Regeringsformen*

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster ska tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med ”för-

tjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med skicklighet brukar förstå lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. Bestämmelsen är utformad så att även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan få vägas in i bedömningen, och departementschefen nämnde därvid arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn. Vid behandlingen av förslaget till en ny regeringsform kommenterade konstitutionsutskottet bestämmelsens formulering. Utskottet förutsatte att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kommer att utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rättssäkerhet kommer att uppstå (bet. KU 1973:26 s. 72).

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Enligt 7 kap. 2 § 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.

### *Tryckfrihetsförordningen*

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen är handling allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Enligt 2 kap. 7 § anses handling upprättad hos myndighet när den expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket det hänförs sig till har slutbehandlats hos myndigheten.

Uttrycket ”handling som ej expedierats” bör enligt boken *Offentlighetsprincipen* av Alf Bohlin (7:e uppl., 2007, s. 71) avse handlingar som normalt inte ska expedieras, t.ex. myndighets utredningar, beslut i interna ärenden och uppteckningar av muntligen (t.ex. per telefon) inhämtade upplysningar.

### *Lagen om offentlig anställning*

Närmare bestämmelser om tillsättning av statliga tjänster finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 4 § ska skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I förarbetena till lagen (prop. 1993/94:65 s. 44) påpekades att förtjänst och skicklighet i regeringsformen nämns endast som exempel och att även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen. Enligt 4 § anställningsförordningen (1994:373), som trädde i kraft samtidigt med 1994 års lag om offentlig anställning, ska myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.



## *Förvaltningslagen*

Förvaltningslagen (1986:223) gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 §). I Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39) finns en beskrivning av förvaltningslagens tillämpning i Regeringskansliet. Trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är det enligt Gula boken viktigt att man även i regeringsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. Ett par av dessa (objektivitets- och kommunikationsprinciperna) har för övrigt enligt boken en viss motsvarighet i regeringsformens allmänna regler om saklighet och opartiskhet och om hur regeringsärenden ska beredas (1 kap. 9 § och 7 kap. 2 §) regeringsformen.

Enligt 15 § förvaltningslagen ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan anses ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

17 § förvaltningslagen handlar om myndighetens kommunikationsplikt. Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett bl.a. om ärendet rör tjänstetillsättning.

Objektivitetsprincipen kommer till uttryck i bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen.

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska enligt 20 § förvaltningslagen innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet rör tjänstetillsättning.

## *Sekretesslagen*

Beträffande uppgifter i en myndighets personalsociala eller personaladministrativa verksamhet gäller sekretess med varierande skaderekvisit i olika situationer enligt 7 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100). När sekretesslagen infördes tog dock lagstiftaren ställning för att det inte bör gälla någon sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i bl.a. anställningsärenden (prop. 1979/80:2 del A s. 203). Detta innebär att intresseanmälningar blir offentliga när de inkommer till den anställande myndigheten. Det finns inte något hinder mot att anlita ett rekryteringsföretag för att bistå med ett anställningsförfarande. Handlingar som i ett sådant sammanhang tas emot och förvaras för myndighetens räkning blir dock allmänna handlingar.

### *Utredningsförslag*

I betänkandet Sekretess vid anställning av myndighetschefer (SOU 2009:4) föreslogs att det införs sekretessbestämmelser till skydd för identiteten för dem som anmält intresse för tjänster som myndighetschefer. Enligt betänkandet är många av dem som skulle kunna komma i fråga för en anställning som myndighetschef ovilliga att inkomma med en intresseanmälan eftersom ansökan blir offentlig.

Utredningen hade i uppdrag att finna alternativa lösningar till detta problem i syfte att förmå fler att anmäla intresse för dessa anställningar. De alternativ som stod till buds, med undantag för förändring av sekretesslagen, var emellertid inte av sådan art att de skulle avhjälpa det föreliggande problemet. En återgång till tidigare gällande ordning, att inte annonsera lediga anställningar offentligt, bedömdes inte heller som realistisk eller önskvärd.

Utredningen föreslog därför att ett nytt fjärde stycke införs i 7 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100) med innebörden att sekretess gäller uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Regeringen ska enligt förslaget bemyndigas att förordna om vilka anställningar som inte ska omfattas av sekretess. Vidare föreslås att sekretessen ska gälla i tio år och att meddelarfrihet inte ska råda vid denna typ av sekretess. Förslaget innebär en inskränkning av offentlighetsprincipen. Den enskildes integritet och intresse av att förbli anonym tillsammans med det allmännas intresse att få de mest lämpade personerna att anmäla sitt intresse till de utlysta anställningarna fick dock enligt promemorian i dessa fall anses väga tyngre än offentlighetsprincipen.

I promemorian underströks att det som ett led i att kunna se till att rätt person anställs är det viktigt att konkreta och detaljerade kravprofiler upprättas för samtliga lediga anställningar, oavsett om dessa sedan utlyses offentligt eller inte. Det är mot kravprofilen, som blir offentlig i samband med att ärendet avslutas, som sökande och andra tänkbara kandidater ska jämföras. Kravprofilen uppfyller därutöver även funktionen av kontrollverktyg.

Konstitutionsutskottets granskning av regeringens hantering av anställningsärendena underlättas avsevärt genom att en kravprofil upprättas. Med hjälp av kravprofilen blir det möjligt för utskottet att inte bara kontrollera att den som erhållit anställningen uppfyller ställda krav utan även, när ansökningsförfarande genomförs, att det är den mest kvalificerade personen för anställningen och att anställningen grundar sig på förtjänst och skicklighet. Konstitutionsutskottets befogenhet sträcker sig till att, när utskottet finner det aktuellt, kritisera regeringen. Utskottet kan alltså inte ändra eller upphäva regeringens beslut i ett anställningsärende. Utredningen föreslog ingen ändring i denna befogenhet.

Däremot föreslog utredningen, mot bakgrund av utvecklingen inom Europarätten, att ett förbud mot att överklaga regeringens beslut i anställningsärenden införs i lagen om offentlig anställning. Detta eftersom det är olämpligt att regeringens beslut i dessa ärenden ska kunna bli föremål för domstolsprövning.

Om det vid ett offentligt ansökningsförfarande inte finns någon bland de sökande som uppfyller den upprättade kravprofilen står det enligt utredningen regeringen fritt att tillsätta anställningen med någon som inte formellt har inkommit med en ansökan inom den utsatta ansökningstiden.

### *Regeringens utnämningsspolitik (prop. 2007/08:1).*

Regeringen framhöll i budgetpropositionen för 2008 att målsättningen var att utnämningsspolitiken skulle präglas av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet. Från och med regeringens tillträde i oktober 2006 togs regelmässigt kravprofiler fram som låg till grund för varje rekrytering av myndighetschefer. Kravprofilen skulle sedan biläggas akten för respektive anställningsbeslut av myndighetschefer som tillträtt sin anställning under 2007 eller senare. Det innebar att regeringens utnämningsspolitik kunde granskas i efterhand på ett helt annat sätt än tidigare av såväl riksdag som allmänhet. Under våren 2007 hade regeringen prövat att genom annonsering attrahera fler personer att söka anställning som myndighetschefer.

Regeringens bedömning var att annonsering skulle bli mer regel än undantag då rekryteringsbehov förelåg. Genom annonsering skulle öppenheten i rekryteringsprocessen öka. Fler människor skulle få möjlighet att visa intresse för en befattning, vilket skulle bredda rekryteringsunderlaget. Regeringens bedömning var att annonseringen behövde kompletteras med andra tillvägagångssätt för att hitta bra chefer. Det kunde t.ex. uppstå situationer där det trots annonseringen inte fanns någon med erforderliga kvalifikationer bland de sökande. Regeringen kunde också snabbt behöva byta ut en myndighetschef av olika skäl, t.ex. till följd av att chefen slutade i förtid eller att regeringen hade förlorat förtroendet för chefen i fråga. För verksamhetens bästa kunde det också i vissa fall bli nödvändigt med ett snabbare tillvägagångssätt än annonsering, exempelvis om regeringen gjorde bedömningen att myndigheten i fråga skulle påverkas negativt av att vara utan ordinarie chef under en längre tid. Om det bland befintliga myndighetschefer skulle finnas någon som motsvarade kravprofilen och som med kort varsel skulle kunna byta myndighet, kan det vara rimligt att erbjuda den personen den nya anställningen som chef. Detta kunde samtidigt vara ett sätt att erbjuda utvecklingsmöjligheter för befintliga myndighetschefer. Skulle regeringen i ett sådant läge kräva att personen i fråga sökte sin nya anställning fanns risk att verksamheten vid båda myndigheterna, såväl vid personens nuvarande som tilltänkta placering, skulle störas.

### *Beredning i Regeringskansliet*

I en promemoria den 24 oktober 2008 från Statsrådsberedningen med anledning av utskottets granskning hösten 2008 av beredningskravet för regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 186 f.) redovisas beredningen av regeringsärenden om bl.a. utnämningar. Bortsett från ärenden om domarutnämningar och anställningar av länspolismästare och ambassadörer bereds beslut om anställning som chef för annan myndighet som lyder direkt under regeringen enligt följande.

Det är inte regel att inhämta upplysningar och yttranden från berörda myndigheter i rekryteringsärenden.

När regeringen står inför en rekrytering inleds processen regelmässigt med att upprätta en kravprofil. Ansvaret för detta ankommer på det departement under vilket myndigheten i fråga sorterar. Kravprofilens syfte är att slå fast vilka krav som ställs på en kommande chef samt vilka sorters meriter som kan räknas en kandidat tillgodo. Kriterierna är såväl av generell karaktär, t.ex. ”dokumenterat goda ledaregenskaper” som mer specifika utifrån verksamhetens behov. Underhandskontakter förekommer i det sammanhanget. Är myndigheten en s.k. styrelsemyndighet förekommer det att styrelsen bjuds in att lämna förslag till skrivningar i kravprofilen. Det förekommer även att styrelsen i sin tur bjuder in fackliga företrädare att lämna motsvarande förslag. Om myndigheten är ett s.k. enrådsverk förekommer kontakter mellan för rekryteringen ansvarigt departement och de lokala fackliga organisationerna alternativt om det är en myndighet med ett insynsråd, via denna. Efter intresseannonsering som numera är huvudregel, bereds de inkomna handlingarna sedvanligt.

— — —

I anslutning till att regeringen avser att fatta beslut om anställning av ny myndighetschef m.fl. informeras alltid de centrala fackliga organisationerna i enlighet med reglerna i MBA-R-avtalet.

### **Tidigare behandling m.m.**

#### *Allmän granskning*

Utskottet har vid flera tillfällen granskat regeringens utövning av utnämningssmakten i samband med den särskilda och den allmänna granskningen. Vad gäller den allmänna granskningen skedde det bl.a. hösten 2005. Utskottet begärde då en förteckning från Regeringskansliet över samtliga utnämningar av myndighetschefer som beslutats under januari 2003–september 2005 (bet. 2005/06:KU10 s. 49 f.). Hösten 2003 hade utskottet genomfört en liknande granskning och då begärt in en förteckning över samtliga utnämningar under januari 2001–oktober 2003 (bet. 2003/04:KU10 s. 58 f.). I betänkandet 2005 konstaterade utskottet att bilden från granskningen 2003 stort sett var oförändrad. Flertalet utnämnda myndighetschefer hade inte politisk bakgrund som t.ex. statsråd, riksdagsledamot, statssekreterare eller kommunalråd, och bland dem som hade politisk bakgrund var bakgrunden statssekreterare vanligast. Vidare anförde utskottet att då regeringarna under de senaste drygt tio åren varit socialdemokratiska hade flertalet

statssekreterare som utnämnts till myndighetschef bakgrund inom Socialdemokraterna. Utskottet framhöll också sin tidigare uppfattning, nämligen att politisk bakgrund inte ska diskvalificera någon från att utnämnas till statlig tjänst, t.ex. generaldirektör. I vissa fall kunde politisk erfarenhet t.o.m. vara särskilt värdefull för ledningen av en offentlig organisation. I anslutning till detta anförde utskottet att vad som i sådana fall var relevant var inte vilket politiskt parti den person som utnämns hade representerat, utan det att han eller hon hade haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det var meriterande för den tjänst som skulle tillsättas.

Reservation avgavs av ledamöter från m, fp, kd, c och mp. Reservanterna menade bl.a. att det finns en överrepresentation av utnämnda myndighetschefer med bakgrund inom regeringspartiet som är så stor att den kunde väcka misstanke om att inte enbart sakliga grunder vägts in vid utnämningen. Vidare delade reservanterna inte uppfattningen att statssekreterare skulle ses som en särskild grupp i sammanhanget eftersom denna befattning sedan flera årtionden tillbaka i praktiken är partipolitiskt bundna tjänster. Det vore därför enligt reservanterna fel att i granskningen bortse från att dessa hade partipolitisk bakgrund. Riksdagen beslutade i enlighet med reservationen (rskr. 2005/06:139).

Hösten 2007 fortsatte utskottet sin regelbundet återkommande granskning av utnämningmakten (bet. 2007/08:KU10 s. 55 f.). Vad gällde politisk bakgrund kunde utskottet konstatera att bilden var ungefär densamma som vid tidigare granskningar. Andelen utnämnda myndighetschefer som hade politisk bakgrund hade sedan 2001 legat omkring 20–30 % per år, och den klart dominerande bakgrunden bland dessa hade varit statssekreterare. Bland dem som hade utnämnts till chefer vid utlandsmyndigheterna var andelen med politisk bakgrund oftast lägre. I de fall de hade politisk bakgrund var det som regel som kabinets- eller statssekreterare. Dessutom hade de inte sällan sedan tidigare en annan, fast tjänst i Utrikesdepartementet.

Sammantaget gav vad som framkommit inte anledning till någon erinran från utskottets sida. Härtill ville utskottet framhålla sin tidigare uppfattning om politisk bakgrund i samband med tjänstetillsättning. Den omständigheten att en person hade en politisk bakgrund skulle inte vara diskvalificerande vid tillsättningen så länge endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet tillämpades vid tillsättningen. Förekomst av politisk erfarenhet kunde utgöra en saklig grund att fästa avseende vid, och den fick då värderas tillsammans med andra erfarenheter. Vad som i sådana fall var relevant var inte vilket politiskt parti den person som utnämndes hade bakgrund inom, utan det att han eller hon har haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det var meriterande för den tjänst som skulle tillsättas. Vad gäller kön noterade utskottet att flertalet av dem som utnämnts till myndighetschefer vid såväl myndigheter i Sverige som utlandsmyndigheter alltså var män. Andelen kvinnor

bland dem som utsågs var som regel 30–40 % per år. Någon tydlig trend kunde inte utläsas ur materialet. Vissa år minskade skillnaden mellan andelen kvinnor och andelen män; andra år ökade den. I tidigare granskningar har utskottet kunnat konstatera att det fanns stora skillnader mellan departementen. Till följd av regeringsskiftet och den nya departementsindelningen var antalet utnämningar i vissa departement dock så litet att resultatet för den senaste granskningsperioden borde tolkas försiktigt på departementsnivå.

### *Särskild granskning*

Senast utskottet granskade utnämningssmakten i samband med den särskilda granskningen var våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 134 f.) Utskottet behandlade då en anmälan i vilken bl.a. begärdes granskning av tillsättningen av en ny chef för Kammarkollegiet. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande.

Utskottet vill inledningsvis erinra om sin tidigare uppfattning att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Såvitt gäller utnämningssmakten har granskningen därför inriktats mot huruvida ärendehandläggningen stått i överensstämmelse med rådande bestämmelser och om regeringen beslutat inom ramen för sina befogenheter, medan det materiella innehållet i enskilda utnämningsbeslut inte har granskats. Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Utskottet har i samband med tidigare granskning kunnat notera att det funnits en beredvillighet att som rutin i Regeringskansliet införa att kravprofiler som tas fram inför utnämningar tillförs akten i ärendet. Det har senare från regeringens sida också aviserats att kravprofiler som upprättas inför en chefsrekrytering ska göras offentliga.

### *Motionsbehandling*

Riksdagen behandlade under våren 2004 några motioner om tillsättning av högre statliga tjänster. Utskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till vad som framkommit vid utskottets granskning av det sätt på vilket regeringen utövar sin utnämningsspolitik. I en reservation (m, fp, kd, c, mp) begärdes ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen borde utreda frågan om tillsättning av högre statliga tjänster och återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder som ökar öppenheten vid tjänstetillsättningar. Riksdagen beslutade i enlighet med reservationen (bet. 2003/04: KU11, rskr. 2003/04:173).

### *Skrivelse om utnämningssmakten*

Regeringen har i sin propositionsförteckning den 13 januari 2009 aviserat en regeringsskrivelse i juni 2009 om utnämningssmakten.

## Grundlagsutredningen

Det ovan redovisade tillkännagivandet redovisades i direktiven till Grundlagsutredningen (dir. 2004:96). Grundlagsutredningen gick i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) inte närmare in på frågan bortsett från utnämning av domare.

## Utnämningen av generaldirektör för Svenska kraftnät

### Bakgrund

En kravprofil upprättades den 27 april 2007 för generaldirektör och chef för Affärsverket svenska kraftnät (*bilaga A2.11.4*).

Statsrådet Mikael Odenberg avgick i september 2007 från posten som försvarsminister. Den 7 februari 2008 utsågs han till generaldirektör för Svenska kraftnät.

I en interpellationsdebatt den 8 april 2008 framhöll näringsminister Maud Olofsson att det naturligtvis togs fram en kravprofil när det i mars 2007 stod klart att en ny generaldirektör för Affärsverket svenska kraftnät skulle rekryteras. Mot bakgrund av att regeringen eftersträvade rörlighet för sina generaldirektörer och chefer gjordes med utgångspunkt från kravprofilen en inventering av lämpliga kandidater såväl inom generaldirektörs-kretsen som bland andra chefskandidater. Man konstaterade då att det fanns lämpliga kandidater att tillgå. Med hänsyn till detta kom man fram till att annonsering kunde underlätas i just detta ärende. I två parallella rekryteringsärenden, Statens energimyndighet och Elsäkerhetsverket, beslutade man däremot att annonsera ut befattningarna.

Under den relativt långa processen var ett flertal kandidater aktuella. Hösten 2007 kvarstod några lämpliga kandidater. Man beslutade att ta hjälp av en extern konsult för kontakten med några av dem. Konsulten fick sedan i uppdrag att göra en bedömning av och en djupintervju med två kandidater. I konsultens muntliga avrapportering fick departementet veta att en person inte längre var intresserad. Dock gjordes bedömningen att Mikael Odenbergs kvalifikationer totalt sett gjorde honom till en väl lämpad kandidat, kopplat till kravprofilen.

När det gäller Mikael Odenberg var naturligtvis det viktigaste underlag som statsministern fick att Mikael Odenbergs kvalifikationer stämde överens med kravprofilen. Det var enligt statsrådet fråga om en samhällsviktig verksamhet. Man skulle ha kunskap om ekonomi och samhällsplanering. Man skulle ha dokumenterat goda ledaregenskaper, god kommunikativ förmåga, tidigare erfarenhet av att som chef leda och utveckla organisationer, överblick och organisationsförmåga, erfarenhet av brett samarbete med andra myndigheter och god förmåga att samverka med aktörer av olika karaktär. Man skulle kunna samarbeta såväl inom Norden som inom EU och ha kunskaper i engelska språket. Förståelse av de nordiska språken och förhandlingsvana var en fördel. God social kompetens och utvecklad samarbetsförmåga krävdes också samt att personen skulle ha förmåga att

arbeta strategiskt i kompetensförsörjningsfrågor. Alla de delarna fanns i kravprofilen och stämde väl överens med Mikael Odenbergs kunskaper och förmågor. Det var det underlag som statsministern och övriga regeringen hade när Mikael Odenberg tillsattes.

### *Regeringskansliets akt*

Regeringskansliets akt i ärendet (dnr 2008/1061/ADM) innehåller en offert och faktura från rekryteringskonsulten, en kravprofil (aktbil. A2.11.4) och ett regeringsbeslut om förordnande av Mikael Odenberg som generaldirektör tillsammans med bilaga om anställningsförmåner.

Enligt den odaterade offerten från HRBA Sverige var uppdraget att genomföra kandidatbedömningar med följande steg:

1. Definiera en kravprofil.
2. Genomföra en inledande intervju med respektive kandidat.
3. Genomföra en djupbedömning av respektive kandidat.
4. Ge muntlig återkoppling till Näringsdepartementet.
5. Göra en kort skriftlig sammanfattning.

Tidsplanen var att processen skulle startas så snart godkännande av uppdraget erhållits. Muntlig återkoppling skulle ske den 23 november om inte annat överenskoms. Betalningsvillkoren var att arvode skulle betalas när muntlig återkoppling hade skett och Näringsdepartementet erhållit skriftlig rapport. Den 20 december 2007 fakturerades ett belopp för kandidatbedömning Svenska kraftnät den 15 november.

En promemoria av den 27 april 2007 är rubricerad Kravprofil för generaldirektör och chef för Affärsverket svenska kraftnät. Slutligen innehåller akten en kopia av ett regeringsbeslut den 7 februari 2008 varigenom regeringen anställde Mikael Odenberg som generaldirektör och chef för Affärsverket svenska kraftnät fr.o.m. den 1 mars 2008. I beslutet finns en bilaga om villkoren för bilförmån.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har inom Statsrådsberedningen, Finansdepartementet och Näringsdepartementet upprättats promemorior den 10 februari, den 9 februari respektive den 5 februari (bilaga A2.11.3).

Enligt promemorian från Statsrådsberedningen gäller utgångspunkten i Gula boken att det är viktigt att i regeringsärenden följa de principer som förvaltningslagen ger uttryck för också för tjänstetillsättningsärenden.

I Finansdepartementets promemoria framhålls att tjänstetillsättningsärenden inte i sak skiljer sig från andra ärendetyper såvitt avser akten. Regeringskansliet rekryterar årligen 700–800 medarbetare, och det är, utöver förvaltningslagens bestämmelser, bl.a. hanteringen av detta processflöde som legat till grund för övervägandena om vilka uppgifter som ska tillfö-



ras en akt i ett ärende om rekrytering av en myndighetschef. Normalt läggs kravprofilen, annonsen, inkomna intresseanmälningar och en kopia av regeringsbeslutet i akten. Om en rekrytering genomförs utan föregående intresseannonsering finns av naturliga skäl varken annons eller vidhängande intresseanmälningar. Om Regeringskansliet har samarbetat med ett externt rekryteringsstöd sparas upphandlingsunderlaget och i förekommande fall annat från rekryteringsstödet överlämnat underlag i ärendet. Utöver dessa handlingar görs från fall till fall en prövning av om det finns annat underlag, t.ex. spontanansökningar, som bör tillföras akten. Ytterst är det departementets expeditionschef som avgör vad som ska tillföras akten.

I promemorian från Näringsdepartementet redovisas att en konsult anlätades i oktober 2007 med uppdrag att kontakta två kandidater och undersöka deras intresse för uppdraget. Efter vissa överväganden meddelade Mikael Odenberg konsulten att han var intresserad av uppdraget. Konsulten arbetade då vidare med att göra en kandidatbedömning och avrapporterade uppdraget muntligt i slutet av november. Någon dokumentation av de insatser konsulten gjorde finns inte. Konsulten upphandlades genom direktupphandling, och i upphandlingsakten finns en offert och en faktura.

## *Utfrågningar*

### **Utfrågning med näringsminister Maud Olofsson**

Utskottet har den 26 mars 2009 hållit en offentlig utfrågning med näringsminister Maud Olofsson bl.a. om utnämningen av generaldirektör för Svenska kraftnät (bilaga B4).

Näringsministern pekade på att regeringen i budgetpropositionen 2008 framhållit att kravprofilen som legat till grund för rekrytering av myndighetschefer bör biläggas akten efter avslutad rekrytering och att det inför anställning av en ny myndighetschef ska vara mer regel än undantag att befattningen annonseras ut. Regeringens bedömning var att annonseringen behöver kompletteras med andra tillvägagångssätt för att hitta bra chefer. Det kunde enligt budgetpropositionen t.ex. uppstå situationer där det trots annonsering inte finns någon med erforderliga kvalifikationer bland de sökande. Om det bland befintliga myndighetschefer skulle finnas någon som motsvarar kravprofilen och som med kort varsel skulle kunna byta myndighet kunde det vara rimligt att erbjuda den personen den nya anställningen som chef. Detta kunde samtidigt vara ett sätt att erbjuda utvecklingsmöjligheter för befintliga myndighetschefer. I budgetpropositionen angavs också att det fr.o.m. regeringens tillträde i oktober 2006 regelmässigt tas fram kravprofiler som ligger till grund för varje rekrytering av myndighetschefer. Kravprofilen ska sedan biläggas akten för respektive anställningsbeslut för myndighetschefer som tillträtt sin anställning under 2007 eller senare. Det innebär att regeringens utnämningsspolitik kan granskas i efterhand på ett helt annat sätt än tidigare av såväl riksdag som allmänhet.

Näringsministern framhöll att det inom Näringsdepartementets ansvarsområde sedan regeringsskiftet anstälts 17 generaldirektörer och pågick rekrytering av ytterligare två. Av dessa sammanlagt 19 rekryteringar har annonsering skett i 12 fall. Totalt sett har 60 % av rekryteringen skett genom annonsering. Resultatet av detta är en bättre könsfördelning och mångfald. Processen präglas av tre ord: förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet.

I mars 2007 slutade den tidigare generaldirektören för Svenska kraftnät sitt uppdrag som chef. En kravprofil fastställdes den 27 april 2007. Efter som man hoppas och vill att generaldirektörer också ska vara rörliga på arbetsmarknaden och flytta mellan olika uppdrag, gjordes det utifrån kravprofilen en inventering av lämpliga kandidater i Regeringskansliet och också utanför. Man gjorde bedömningen att det fanns kandidater i Regeringskansliet och i dess närhet som var aktuella. Två andra generaldirektörsanställningar annonserades ut. Regeringen hade angett att annonsering ska vara mer regel än undantag i rekrytering, att kravprofilerna ska redovisas tydligt och att det i efterhand ska gå att granska om den utnämnda personen stämmer överens med den kravprofil som har satts upp.

Det var statssekreteraren Ola Alterå som höll i rekryteringsprocessen. Han hade mest kontakt med den ansvariga enheten. Han hade också en del kontakt med styrelsen för Svenska kraftnät. Rättschefen, personalchefen och andra deltog också.

Olika kandidater var med i processen, men det ledde fram till att det var två huvudkandidater i slutfasen. Under våren var en del av dem som var aktuella inte intresserade, och det var därför Mikael Odenberg kom in i processen lite senare under hösten. Det viktiga var ju att kravprofilen var tydlig. Mikael Odenbergs kompetens stämde överens med kravprofilen som gjordes innan han avgick som försvarsminister.

Dessa två kandidater fick en konsult i uppdrag att ta kontakt med. Mikael Odenberg var en av dem. Mikael Odenberg var fortfarande försvarsminister när kravprofilen upprättades. Den hade inte ändrats sedan den 27 april 2007.

Regeringen hade aldrig angett att samtliga lediga befattningar som generaldirektör skulle annonseras ut. Vad regeringen hade sagt är att det skulle vara mer regel än undantag att befattningar annonserades ut. Det kunde nämligen vara rimligt att erbjuda en myndighetschef eller någon annan chefskandidat inom staten som uppfyllde kraven för befattningen att bli chef för en ny myndighet. En sådan ordning innebar en positiv rörlighet, gav cheferna chansen till utveckling och innebar att deras kompetens togs till vara i en ny myndighet.

Processen när det gällde förändringen av utnämningsspolitiken hade enligt näringsministern lett till en ökad transparens, en större öppenhet och mycket kompetenta chefer. Statsråd underströk vikten av att även politisk kompetens kunde tillgodoräknas vid tillsättningar, vilket konstitutionsutskottet också bekräftat i tidigare beslut.

Kraven på kunnsande om samhällsapparaten och myndigheter var en viktig kompetens mot bakgrund av Svenska kraftnäts uppdrag. Det handlade om förhandlingar med Norden och med EU. Det handlade om att förstå myndigheter och om att förstå politiska beslut. I sådana speciella fall var den politiska kompetensen en viktig kompetens, men det fanns också andra delar i kravprofilen som väl stämde in på Mikael Odenberg. Ministern kunde konstatera Mikael Odenberg blivit en mycket bra myndighetschef som fungerade mycket väl.

Rekryteringskompetens fanns inom Regeringskansliet, men man ville ha en second opinion. Därför fick en konsult ett uppdrag att granska två kandidater eftersom det var bra att någon utomstående fick bedöma om de två kandidater som var huvudkandidater stämde överens med kravprofilen. Det gjorde konsulten på ett förtjänstfullt sätt, och man fick också återkoppling. En av kandidaterna förklarade sig efter första samtalet inte vara intresserad. Då återstod Mikael Odenberg. Frågan var då om ytterligare en kandidat skulle föras fram för att garantera att det fanns två eller om Mikael Odenberg först skulle testas om han stämde överens med den kravprofil som fanns. Eftersom hans kompetenser stämde väl överens med kravprofilen ansågs det vara en tillräcklig återkoppling från den person som anlätades.

Man fick en offert från konsulten som innehöll fem olika punkter om kravprofil, inledande intervju, djupbedömning och återkoppling till Näringsdepartementet, och sedan fanns det en punkt om en kort skriftlig sammanfattning. Vid den muntliga diskussionen med konsulten uteslöts från Regeringskansliets sida den sistnämnda punkten. Uppgifter om någon passad överens med kravprofilen eller inte kunde vara känslig information.

När det gäller Svenska kraftnät var det tydligt att det behövdes en person som förstod energifrågorna, som kunde myndighetsvärlden, som hade förhandlingskunnsande, som hade erfarenhet av att vara chef och som hade internationell erfarenhet. Det var en ganska komplicerad uppgift att vara chef för Svenska kraftnät. Det var mer komplicerat än tidigare, bl.a. eftersom man höll på att bygga ihop det nordiska nätet med det europeiska nätet.

Det fanns enligt näringsministern en rätt omfattande dokumentation i regeringsärendena, särskilt när det gällde enskilda personer i enskilda ärenden. I detta ärende gjordes bedömningen att det inte behövdes några tjänsteanteckningar. Men det berodde på frågeställningen och bedömdes från fall till fall. Det var en stark tradition i Regeringskansliet att göra tjänsteanteckningar. I detta fall fanns inte så mycket mer att dokumentera. Det fanns dokumentation om kravprofilen, offerten från konsultfirman och fakturan som konsulten har skickat. När det var en intern process blev det annorlunda än när det var fråga om annonsering.

### **Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet har den 2 april 2009 hållit en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B7). Statsministern framhöll att regeringen öppnat för att annonsera ut tjänster. Samtidigt rymde utnämningssmakten

flera dimensioner och alla utnämningar skulle inte komma att utannonseras. Annonsering kunde behöva kompletteras med andra tillvägagångssätt för att hitta bra chefer. I budgetpropositionen för 2008 slogs fast att om det bland de befintliga myndighetscheferna skulle finnas någon som motsvarade kravprofilen och som med kort varsel skulle kunna byta myndighet kunde det vara rimligt att erbjuda den personen den nya anställningen som chef. Rätt man eller kvinna för uppdraget var det viktiga. Detta uppnåddes bäst med en kombination av öppenhet och professionalism. När det gäller generaldirektören för Svenska kraftnät fanns under hösten två huvudkandidater. Dessa två kontaktades av en konsult. Den ene av kandidaterna föll bort under processen, och man gjorde en bedömning utifrån kravprofilen att den kvarvarande kandidaten hade kvalifikationer som gjorde honom väl lämpad för tjänsten. Visserligen var annonsering numera snarare regel än undantag men inte något som tillämpades eller skulle komma att tillämpas vid alla utnämningar. Det gällde också att stödja den decentralisering som låg i att departementen själva ansvarade för avvägningen av när det var lämpligt att annonsera.

Statsministern ville understryka att hans uttalande om att utnämningen skett i konkurrens gjordes när han fått beskedet att det fanns två kandidater kvar. För regeringen angavs senare att en extern konsult gjort en genomgång och granskning av den berörda personen, och näringsministerens förordande lades då som grund för regeringens beslut.

Mikael Odenberg hade bakgrund i Moderaterna, men det var inte vid någon tillsättning diskvalificerande med en partipolitisk bakgrund. För statsministern var det viktigare att säkerställa att det fanns en second opinion, alltså en rekryteringskonsult, som bedömde lämpligheten i förhållande till kravprofilen.

## Utnämningen av rikspolischef

### *Bakgrund*

#### **Pressmeddelande**

I ett pressmeddelande den 7 december 2007 angav justitieminister Beatrice Ask att hon och rikspolischefen Stefan Strömberg var överens om att arbetet med att utveckla svensk polis gick in i en ny fas. Man hade också enligt justitieministern enats om att det bästa för verksamheten var att det arbetet ledes av en ny rikspolischef.

Som ett led i rekryteringsprocessen av en ny rikspolischef och chef för Rikspolisstyrelsen bereddes intresserade möjlighet att senast den 11 februari 2008 anmäla intresse för den lediga befattningen. I annonsen angavs följande:

Vi söker dig som har dokumenterad och gedigen erfarenhet av ledarskap på hög nivå. Du bör ha erfarenhet från statlig förvaltning. Goda kunskaper om polisverksamhet i allmänhet och om polismyndigheters skiftande förutsättningar och villkor är en fördel. För att polisen

framgångsrikt ska kunna lösa sina uppgifter krävs ett omfattande samarbete med andra länder. Goda kunskaper i främmande språk är därför också ett krav.

Regeringen ställer höga krav på chefer i statlig verksamhet att utöva ett modernt ledarskap. Kraven på Polisen är högt ställda och den som leder svensk polis måste vara resultatinkriktad, kunna ställa tydliga krav och våga fatta beslut. Du ska därtill vara entusiasmerande, ha mycket god motivationsförmåga och vara drivande i ditt ledarskap. Med tanke på att polisorganisationen är en av de största statliga verksamheterna i Sverige, måste du ha mycket god förmåga att samarbeta och leda genom andra och delegera ansvar. Din kommunikativa förmåga måste därför vara väl utvecklad.

### **Interpellationssvar**

Justitieminister Beatrice Ask framhöll i en interpellationsdebatt den 14 april 2008 att regeringens syn på utnämningmakten var att den skulle präglas av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet. Sedan regeringens tillträde i oktober 2006 togs därför enligt justitieministern numera regelmässigt fram kravprofiler som låg till grund för varje rekrytering av myndighetschefer. Kravprofilen lades i akten för respektive anställningsbeslut efter det att regeringen fattat beslut i ärendet och var därefter tillgänglig för den som är intresserad. Justitieministern hänvisade till att regeringen i budgetpropositionen 2008 uttalat att annonsering vid rekrytering av myndighetschefer skulle bli mer regel än undantag. Huvudregeln kom till efter en försöksverksamhet där regeringen prövade annonsering som rekryteringsverktyg i fyra anställningsärenden. Ytterligare annonseringar av myndighetschefer hade därefter skett. Ibland måste dock regeringen också på andra vägar identifiera potentiella kandidater. Det kunde t.ex. uppstå situationer där det trots annonsering inte fanns någon sökande med de kvalifikationer som krävdes. Regeringen valde således själv hur man ville genomföra en rekryteringsprocess i syfte att finna en lämplig person för ett myndighetschefsjobb. Ibland gjordes också bedömningen att en viss rekryteringsprocess skulle genomföras helt eller delvis med stöd av en extern konsult. Justitieministern framhöll att en kravprofil hade upprättats för anställningen som rikspolischef. Anställningen hade därefter utannonserats. Ett antal personer hade lämnat in intresseanmälningar. Annonserna och intresseanmälningarna var allmänna och offentliga handlingar, och kravprofilen skulle läggas i akten när anställningsbeslutet var klart. Justitiedepartementet hade skrivit avtal med ett konsultföretag som skulle fungera som ett metodstöd i det fortsatta rekryteringsarbetet. Dessa handlingar låg också i akten. De var enligt statsrådet allmänna och kunde begäras ut. De 27 intresseanmälningar som hade kommit in på annonsen fanns med i akten, liksom det avtal som tecknats med det rekryteringsföretag som skulle fungera som metodstöd.

Under interpellationsdebatten vände sig justitieministern emot tanken att de som skickar in intresseanmälningar skulle göra det för att driva med regeringen. Det kunde vara så att det fanns människor som inte hade de

kvalifikationer som krävdes för ett uppdrag, men hon ville ändå se varje typ av intresseanmälan som något seriöst. Man skulle inte känna att man kanske inte dög när staten utannonserade ett uppdrag, utan man var välkommen att höra av sig. Sedan gjordes en bedömning utifrån de kvalifikationer som fanns formulerade i en kravprofil. Hon framhöll vidare att om allt som diskuterades mellan tjänstemän och människor utanför departementet och mellan henne och andra skulle antecknas, skulle det naturligtvis finnas väldigt mycket anteckningar.

Statsrådet pekade på att Regeringskansliet tillämpade förvaltningslagen men inte lydde inte under den. Förvaltningslagens anda användes, och det kunde vara viktigt nog. Enligt förvaltningslagen skulle en tjänsteanteckning göras när den tillförde ett ärende något av substans. De personer som lämnade in intresseanmälningar tillförde uppenbarligen substans till detta ärende när de skriftligen hörde av sig efter annonseringen. Men personer i kretsen av dem som man arbetat med hela tiden, eller som så att säga fanns i närheten och som möjligen hade varit aktuella tidigare i olika avseenden, var inte nödvändigtvis i det stadiet i en beredning att det behöver föras någon tjänsteanteckning. I Justitiedepartementet var man ganska noggrann med tjänsteanteckningar av det enkla skälet att man ju hade att granska också andra myndigheter och deras hantering.

Hon delade inte uppfattningen att varje samtal skulle vara något slags förment sätt att dölja hur man försöker rekrytera en rikspolischef. Samtalen är i stället något ganska naturligt. Något direkt rekryteringsinitiativ eller en rak fråga hade hon inte ägnat sig åt.

Statsrådet framhöll att vad man hoppades kunna få med hjälp av konsulten var den professionella kunskap vid rekryteringsförfarande som finns utanför departementens väggar men också en utomstående faktor. Sverige var ett litet land. Departementen bestod av människor som kanske hade arbetat där ganska länge. Ofta kände man t.ex. andra ute i myndigheter. Genom att ta in någon utifrån som var professionell när det gällde rekryteringsförfarande fick man in en tredje part i hanteringen. Det kunde enligt statsrådet ge nya impulser till hur man skulle arbeta med rekryteringen och också synpunkter på förfarandet.

### Utnämningen

Den 13 maj 2008 utsågs tillförordnade rikspolischefen Bengt Svenson till rikspolischef. I ett pressmeddelande från Regeringskansliet angavs följande.

Bengt Svenson är sedan 1 januari 2008 t.f. rikspolischef. Dessförinnan var han chef för polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen sedan 2006.

Bengt Svenson är en erfaren chef med lång och gedigen bakgrund inom polisen. Han är på många sätt ett föredöme som chef och ledare, säger justitieminister Beatrice Ask.

— — —

Det är ett stort förtroende att få leda Sveriges poliser och jag är övertygad om att Bengt Svenson har de bästa förutsättningarna att fortsätta att utveckla polisen med ett medborgarnära fokus, avslutar justitieminister Beatrice Ask.

Bengt Svenson tillträder omedelbart.

Bengt Svenson avlade juris kandidat examen 1979 och tingsmeriterades vid Norrköpings tingsrätt 1979–1982. Han genomgick därefter polischefsutbildning 1982–83.

Bengt Svenson har innehaft en rad chefsbefattningar inom polisen. Han var polismästare och stabschef vid Polismyndigheten i Östergötlands län 1996–1997 och biträdande byråchef vid Rikspolisstyrelsen 1997–1998. Åren 1998–2001 var han polismästare och chef för länsoperativa avdelningen och därefter chef för ordningsavdelningen vid Polismyndigheten i Östergötlands län. Bengt Svenson var länspolismästare vid Polismyndigheten i Örebro län 2001–2006.

### **Regeringskansliets akt i ärendet**

I Regeringskansliets akt i ärendet (dnr Ju2008/125/PO) finns en pm av den 8 januari 2008 med kravprofil inför anställning av ny rikspolischef (bilaga A2.11.5), en annons från den 24 januari (ansökan skulle vara inne den 11 februari 2008), tjänsteansökningar från 27 personer, skrivelser till samtliga om att ansökningarna kommit in och registrerats, offerter respektive information från två rekryteringsföretag samt en tjänsteanteckning från den 3 april 2008 om muntligt offert från det ena företaget.

Vidare finns en anmälan till upphandlingssektionen om planerad upphandling och e-brev från upphandlingssektionen om att upphandlingen kunde göras som direktupphandling och en tjänsteanteckning om sekretess för prisuppgifter i en offert. Dessutom finns ett avtal instämplat den 10 april 2008 om rekryteringsuppdrag, där det anges att leverantören skulle bistå Regeringskansliet med delar av ett rekryteringsuppdrag avseende rekrytering av rikspolischef. Med detta avsågs enligt avtalet bl.a. att tillsammans med företrädare för Justitiedepartementet förbereda och genomföra intervjuer med personer som kunde komma i fråga som rikspolischef.

Det finns också en tjänsteanteckning från expeditionschefen Nils Öberg om att han fått i uppdrag att efterhöra länspolismästaren Carin Götblads och t.f. rikspolischefen Bengt Svensons intresse för tjänsten som rikspolischef och erbjuda var och en av dem ett samtal om bl.a. förutsättningarna för detta uppdrag. I akten finns dessutom ett yttrande av den 12 maj 2008 från Polisförbundet om utnämning och tillsättning av ny rikspolischef. Förbundet ställde sig positivt till förslaget att utnämna Bengt Svenson.

Samma dag fick samtliga personer som kommit in med en skriftliga ansökning besked om att regeringen skulle komma att besluta att anställningen tillsattes med annan kandidat.

Slutligen finns i akten ett regeringsbeslut från den 13 maj 2008 om anställning av Bengt Svenson som rikspolischef fr.o.m. den 13 maj 2008 inklusive en bilaga om bilförmån.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har bl.a. inom Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet och Finansdepartementet upprättats promemorior den 10 februari, den 11 februari respektive den 9 februari (bilagorna A2.11.3).

I promemorian från Justitiedepartementet redovisas följande.

Efter det att en kravprofil tagits fram annonserades för första gången i dagspressen efter en ny rikspolischef i syfte att bredda rekryteringsbasen. Annonsen resulterade i att 27 personer anmälde sitt intresse för anställningen.

Tanken var inte att ansökningsförfarandet skulle ersätta det beredningsarbete som departementet alltid bedrev i samband med kallelsetjänster. Departementets tjänstemän arbetade därför under våren 2008 också med att identifiera andra tänkbara kandidater. Resultatet blev ett antal namn på personer som bedömdes lämpliga och villiga att åta sig uppdraget. Dessa var sedan länge väl kända i departementet, och intresseanmälningar bedömdes i deras fall inte vara aktuellt.

Expeditionschefen i Justitiedepartementet fick därefter i uppdrag att på justitieministerns uppdrag kontakta två personer för att erbjuda var och en av dem ett samtal om deras intresse av och förutsättningarna för uppdraget. Bengt Svenson, som var en av de aktuella personerna, uttalade sitt intresse för såväl anställningen som det erbjudna samtalet. Någon anteckning om detta bedömdes inte behöva föras till akten.

### *Utfrågningar*

#### **Utfrågning med justitieminister Beatrice Ask**

Utskottet har den 25 mars 2009 hållit en offentlig utfrågning med justitieminister Beatrice Ask (bilaga B3).

Justitieministern inledde med att i korthet informera om hur regeringen arbetade med tillsättningsärenden och om hur utnämningen av en ny rikspolischef gick till. När alliansen 2006 gick till val var reformeringen av utnämningsspolitiken en tydlig målsättning. Den tidigare regeringen utsåg nya myndighetschefer genom ett slutet förfarande. Någon möjlighet till insyn fanns inte vare sig under själva rekryteringsförfarandet eller i efterhand.

Vid regeringens tillträde i oktober 2006 påbörjades därför omedelbart ett arbete i syfte att genomföra förändringar i rekryteringsprocessen avseende statliga myndighetschefer. Enligt regeringens uppfattning skulle rekryteringsformens krav på saklighet, såsom förtjänst och skicklighet, självfallet gälla. Det betydde att den person som utsågs till en post också skulle vara den som bedömdes ha bäst förutsättningar att genomföra regeringens politik. Målsättningen var också att utnämningarna skulle präglas av öppenhet, förutsägbarhet och spårbarhet.



Det skulle regelmässigt tas fram kravprofiler som grund för varje rekrytering. Den kravprofilen skulle läggas i akten för respektive anställningsbeslut. Det innebar att en utnämning kunde granskas i efterhand på ett helt annat sätt än tidigare av såväl riksdag som allmänhet. När en kravprofil upprättades beaktades vad uppgiften tidigare inneburit och om regeringen avsåg att i någon mening ändra inriktningen på ledarskapet i den aktuella myndigheten. En statlig myndighetschef skulle ha en rad kvaliteter som innebar att han eller hon kunde uppfylla de verksamhetskrav som statsmakterna ställde. Det var därtill viktigt att såväl allmänhet som regeringen kände förtroende för dem. Därför pågick ett arbete med att ta fram en chefspolicy som ytterligare skulle tydliggöra vilka krav som skulle ställas på ledarskapet i staten. Utöver de generella kraven tillkom också specifika krav kopplade till respektive myndighets verksamhet. Dessa krav kunde naturligtvis variera kraftigt mellan olika myndigheter och fick bedömas från fall till fall. Det gjorde att väl genomarbetade kravprofiler borde vara ett än mer viktigt verktyg i regeringens strävan att finna lämpliga kandidater.

Vid tillsättandet av rikspolischef användes ett externt metodstöd. Inom departementet fanns en lång erfarenhet av personalrekrytering och också kompetens på området. Det fanns ändå skäl att ha ett externt stöd för att få professionell rådgivning vid samtalen och hitta sätt att föra samtalen på som kanske inte tidigare hade övervägts. Däremot var inte vederbörande med i beslutsprocessen.

Justitieministern framhöll att det förhållandet att regeringen i vissa tillsättningsärenden annonserade i dagspress inte ersatte det sedvanliga sättet att arbeta med de s.k. kallelsetjänsterna. Ytterst var det alltid regeringen som ansvarade för att statliga myndigheter leddes av för uppgiften kompetenta personer. Med det följde att varje departement utifrån gällande kravprofil måste identifiera lämpliga kandidater till de myndigheter som lydde under dem. Annonsering kunde i det arbetet vara ett värdefullt hjälpmedel, varken mer eller mindre.

Rekryteringen av rikspolischef blev aktuell efter att den dåvarande rikspolischefen Stefan Strömberg i december 2007 lämnade sin tjänst. Regeringen beslutade då att utse Bengt Svenson att vara tillförordnad rikspolischef från den 1 januari 2008 till dess att en ordinarie rikspolischef anställdes. Anställningen som rikspolischef var en kallelsetjänst. Det innebar bl.a. att regeringen kunde besluta om anställningen utan föregående annonsering. För att bredda rekryteringsbasen annonserades för första gången i dagspressen efter en ny rikspolischef. Departementet hade dessförinnan på sedvanligt sätt tagit fram en kravprofil. Annonseringen resulterade i att ett antal personer, 27 personer, anmälde sitt intresse för anställningen. Men bland de sökande fanns inte någon som bedömdes ha de kvalifikationer som krävdes för anställningen.

Annonseringen syftade framför allt till att bredda rekryteringsbasen genom att ge personer som annars inte skulle ha kommit i fråga en möjlighet att ge sig till känna. Tanken var aldrig att annonseringen skulle ersätta

det beredningsarbete som departementet alltid bedrev i samband med kal-  
lelsetjänster. Departementets tjänstemän arbetade därför också under våren  
2008 med att utifrån kravprofilen identifiera tänkbara kandidater. Det  
fanns flera kandidater som bedömdes lämpliga för uppdraget som rikspolis-  
chef. Samtliga hade redan höga befattningar inom rättsväsendet och var  
för henne väl kända namn. Några av dem hade därtill hört av sig med  
frågor kring kravprofilen, tidsplanen för tillsättningen eller vad som i  
övrigt krävdes för att komma i fråga för tjänsten. Ingen av dem gjorde  
dock en intresseanmälan.

Mot bakgrund av diskussionerna stannade justitieministern för att det  
fanns två personer som skulle kontaktas för samtal. Det noterades också i  
akten. I april 2008 gav hon expeditionschefen i Justitiedepartementet i upp-  
drag att kontakta Bengt Svenson och Carin Götblad, vilket antecknades i  
akten. Hon ville dels veta om de var intresserade av uppdraget, dels  
erbjuda var och en av dem ett samtal i ordnade former om hennes och  
regeringens förväntningar på en ny rikspolischef. Dessutom var hon ange-  
lägen om att klargöra att ett sådant samtal för första gången skulle genom-  
föras med stöd av en erfaren rekryteringskonsult. Det var också viktigt att  
understryka att konsulten i fråga enbart fungerade som ett metodstöd i  
rekryteringsarbetet och naturligtvis inte deltog i själva beslutet. Slutligen  
ville hon också informera dem om att det skulle bli känt att de hade tillfrå-  
gats. Både Carin Götblad och Bengt Svenson uttalade i samband med  
detta sitt intresse för uppdraget och för samtalet i fråga. Rekryteringspro-  
cessen resulterade så småningom i att Bengt Svenson bedömdes ha bäst  
förutsättningar att lyckas med uppdraget som rikspolischef och med att ta  
över chefskapet för svensk polis. Regeringen utsåg honom till ny rikspolis-  
chef den 13 maj 2008.

Justitieministern underströk att det inte var fråga om två parallella rekry-  
teringsprocesser utan en helhet. Regeringens avsikt med att förnya utnäm-  
ningspolitiken var att bredda underlaget. Hon tog väldigt seriöst på  
utannonseringen i förhoppningen att den öppnade en möjlighet för andra  
än dem som annars skulle komma i fråga. Men det gav inte det resultat  
man hade hoppats på. Det vore enligt ministern mycket märkligt om inte  
ett ansvarigt departement i samband med att man skulle rekrytera en ny  
chef för en verksamhet inte funderade över vilka personer i den krets av  
personer som man ofta arbetade tillsammans med som kunde vara lämpliga.

Spårbarheten var enligt ministern mycket viktig. Genom förtydligandet  
om att det alltid skulle göras en kravprofil gavs bättre möjligheter att se  
hur förfarandet har gått till än man tidigare hade. Öppenheten hade defini-  
tivt ökat eftersom man genom annonsering och annat också publicerade  
och synliggjorde offentligt vad det var man efterfrågade och vilka krav  
man satte upp för en speciell anställning.

De handlingar som fanns i akten återspeglade hur rekryteringsprocessen  
hade gått till.

Justitieministern framhöll att Statsrådsberedningen och departementen följde intentionerna i förvaltningslagen. Det var viktigt att expeditionschefen Nils Öberg gjorde en anteckning om uppdraget att ta kontakt med två personer eftersom det tillförde processen något av intresse. Däremot innebar inte reglerna att man utförligt måste beskriva allt som sades. Reglerna som gällde för tjänsteanteckningar hade följts. Det var sådant som tillförde ärendet något som skulle antecknas. I övrigt fanns det andra handlingar i akten som gjorde att det fanns en spårbarhet. Syftet var att bara anteckna aktivt agerande eller någon händelse som tillförde något, och det gjorde det naturligtvis när hon bad expeditionschefen att ta kontakt med två personer. Man följde gällande regler och gjorde anteckningar om det som tillförde ärendet något av mervärde.

Den stora svårigheten var enligt statsrådet att inte börja öppna processen innan det fanns regler som innebar att det togs hänsyn till personer som ville visa intresse för en viss tjänst. Det kunde naturligtvis alltid förekomma uppgifter som var integritetskänsliga. Men det var också av hänsyn till statliga myndigheter som man inte ville att en chef för en viktig verksamhet offentligt skulle behöva visa ett intresse för något helt annat. Det kunde få konsekvenser för det arbete som han eller hon redan hade. Man måste arbeta med öppenheten men också med respekt och hänsynstagande till de personer och verksamheter som var inblandade och försöka balansera detta. Men arbetet med att öka öppenheten och spårbarheten var centralt och fortgick. Justitieministern underströk att i all typ av rekrytering gällde att man rent allmänt inte kunde redovisa alla uppgifter om allt. Så skulle det aldrig komma att bli.

Justitieministern pekade också på sekretessfrågan. Om det var så att man inte lyckades få människor att söka tjänster därför att det fanns regler som gjorde att för dem känsliga uppgifter omedelbart skulle komma till allmän kännedom måste man ställa sig frågan om det för att bredda rekryteringen, förfarandet och öppenheten kunde behövas vissa typer av sekretessregler. Den förfrågan som en utredare gjort till människor i statlig verksamhet gav vid handen att gällande regelverk utgjorde ett hinder för många att anmäla att de skulle vara intresserade av någon helt annan tjänst än den de hade.

Inom regeringen var man fullt medveten om att kravet på offentlighet var en begränsande faktor i detta sammanhang. Att alla intresseanmälningar blev offentliga var naturligtvis en komplikation. Justitieministern var övertygad om att det innebar att personer som annars hade anmält sitt intresse nu inte gjorde det. Regeringen hade därför tillsatt en utredning för att se över den frågan. Utredningen hade också föreslagit en ny sekretessregel, och betänkandet var ute på remiss.

Om man som regering ansåg att fler skulle vara beredda att utvecklas, att pröva ett nytt arbete och anmäla sitt intresse för att kunna prövas för en ny tjänst måste också diskuteras om reglerna var de optimala för detta. Det kunde enligt ministern självfallet aldrig vara fråga om att sekretessbe-

lägga mer än nödvändigt. Det handlade om respekt för den personliga integriteten och hänsynstaganden till verksamheten. Frågan skulle diskuteras i rätt ordning när remissynpunkterna kommit in. Om man ville öka öppenheten och bredden måste man också vara beredd att diskutera regelverket kring detta.

### **Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet har den 2 april 2009 hållit en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B7). Statsministern framhöll att tillsättandet av rikspolischefen var ett särskilt intressant exempel på ett förfarande som förr varit slutet och där det i princip meddelats vem som skulle bli rikspolischef. För honom var det viktigt att markera att det skulle finnas en ökad öppenhet i form av annonsering men också att man samtidigt med annonseringen gjorde en inventering av tänkbara kandidater. När regeringen markerade en vilja till ökad öppenhet och professionalism i hanteringen av utnämningmakten var det fråga om en gradvis förändring. Några steg hade tagits, och under den processen kom man till en punkt där man bl.a. övervägde möjliga förändringar när det gällde sekretesslagen.

Det gradvisa uppöppnandet via annonsering sände signaler om att en förändring inträffat. Känslan kunde ha väckts att man fick visa intresse för denna typ av tjänster.

Om makten låg hos få eller en enskild person blev man mycket beroende av vilka personer just den enskilda människan hade träffat eller vilka uppfattningar han eller hon hade. Genom professionalisering och mer genomlysning blev det möjligt för fler att ha synpunkter och för fler att komma i fråga.

När det gällde tjänsten som rikspolischef innebar den ökade öppenheten att tjänsten utannonserades, att justitieministern begärde en second opinion av en rekryteringskonsult och att hon ville gå vidare med två slutkandidater.

När det gällde dokumentationen framhöll statsministern att man följde förvaltningslagens principer och hade gått från ett läge utan spårbarhet och nästan ingen dokumentation till att det nu fanns kravprofiler som var möjliga att granska i efterhand.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill inledningsvis erinra om sin tidigare upprepade uppfattning att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Såvitt gäller utnämningmakten har granskningen därför inriktats mot huruvida ärendehandläggningen stått i överensstämmelse med rådande bestämmelser, medan det materiella innehållet i enskilda utnämningsbeslut inte har granskats. Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Regeringen har målsättningen att utnämningsspolitiken ska präglas av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet. De kravprofiler som numera regelmässigt läggs till akterna för anställningsbeslut bidrar till att detta uppnås, liksom det förhållandet att utannonseringar av anställningar som myndighetschefer numera förekommer i stor utsträckning.

Några formella beslut om dessa förändringar har dock inte fattats. De aktuella tjänsterna omfattas inte av krav på utannonsering. Även om tjänsterna utannonseras kan de tillsättas med annan än den som anmält intresse. I båda de nu aktuella tillsättningsärendena har de utnämndas kompetens värderats mot de kravprofiler som finns. Utskottet saknar anledning att göra något ytterligare uttalande när det gäller själva utnämningarna.

När det gäller dokumentationen i ärendena vill utskottet understryka värdet av att man i regeringsärenden, också utnämningsärenden, följer de principer förvaltningslagen ger uttryck för och antecknar de uppgifter som har betydelse för utgången i ärendet och som därigenom ger den spårbarhet och öppenhet som eftersträvas.

## 2.12 Förflyttningen av generaldirektören för Arbetsförmedlingen

### Ärendet

#### Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet begärs att utskottet granskar statsrådet Sven-Otto Littorins hantering av generaldirektören för Arbetsförmedlingen, *bilaga A2.12.1*. Enligt anmälan har statsrådet en vecka före regeringsbeslutet uttalat sig om behovet av en ny generaldirektör för Arbetsförmedlingen och därmed föregripit regeringens beslut på ett sätt som inte är förenligt med regeringsformens krav på kollektivt beslutsfattande. Detta bör enligt anmälan prövas av konstitutionsutskottet.

I anmälan hänvisas det till att grundläggande bestämmelser om statstjänstemän i andra avseenden än som berörs i regeringsformen enligt 11 kap. 10 § regeringsformen ska meddelas i lag. Som en konsekvens av detta gäller enligt anmälan att bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd rörande t.ex. avskedande och annat upphörande av en anställning är direkt tillämpliga också på statliga anställningar, även de som regeringen beslutar om. Den konstitutionella aspekten av saken bör konstitutionsutskottet enligt anmälan kunna pröva.

Slutligen begärs att konstitutionsutskottet prövar om arbetsmarknadsmyndigheternas pressmeddelande med uppgifter om den beredning som skett av ett ännu icke beslutat regeringsärende och som rör en enskild medborgare är förenligt med de bestämmelser som finns i 1 kap. 9 § regeringsformen om opartiskhet och saklighet.

## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättade promemorior och en skrivelse från generaldirektören Bo Bylund, *bilagorna A2.12.2–4*. Vidare har utskottet hållit utfrågningar i ärendet med generaldirektören Bo Bylund, arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilagorna B2, B5 och B7*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Ett pressmeddelande från Regeringskansliet den 3 april 2008 var rubricerat ”Samtal om ledarbyte vid Arbetsförmedlingen”. I pressmeddelandet angavs följande.

Vid årsskiftet avvecklades AMS och länsarbetsnämnderna och ersattes med en ny sammanhållen myndighet, Arbetsförmedlingen, med många nya uppgifter, utmaningar och verktyg. Med en ny organisation är det naturligt med en ny generaldirektör.

Vi har idag inlett samtal med Bo Bylund, GD på Arbetsförmedlingen, om hur det fortsatta ledarskapet för den nya organisationen ska se ut.

Bo Bylund har gjort ett bra arbete med AMS och omorganisationen till Arbetsförmedlingen. Den organisatoriska förändringen av Arbetsförmedlingen gör att myndigheten går in i en ny fas, vilket gör det lämpligt med ett ledarbyte. Det säger arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin.

I ett pressmeddelande den 10 april angavs att regeringen samma dag utsett en vikarierande myndighetschef och chef för Arbetsförmedlingen, att regeringen utsett Bo Bylund till generaldirektör i Regeringskansliet och att samtal pågick mellan regeringen och Bo Bylund för att komma överens om Bylunds kommande uppdrag.

### *Gällande ordning*

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

Enligt 7 kap. 2 § 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 11 kap. 10 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra avseenden än som berörs i regeringsformen meddelas i lag.

Enligt 32 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) ska föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller

därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av LOA. Enligt 33 § första stycket LOA får en chef för ett statligt affärsverk eller för Statens arbetsgivarverk som är anställd för bestämd tid, skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Enligt andra stycket gäller att om chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen är anställd för bestämd tid, får han förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

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

Enligt 37 § ska mål om tillämpningen av LOA handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Enligt 39 § samma lag gäller att om en arbetstagare vill söka ändring i ett beslut enligt 33 § ska talan väckas inom 3 veckor.

Bestämmelsen om förflyttning infördes i den tidigare gällande lagen (1976:600) om offentlig anställning efter förslag i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) samtidigt med att en möjlighet att föra talan mot förflyttningsbeslutet infördes i 16 kap. 2 § som i den nya lagen i huvudsak motsvaras av 39 §.

I verksledningspropositionen pekades det på att ett beslut om förflyttning enligt då gällande 7 kap. 8 § inte fick verkställas förrän beslutet prövats slutligt efter talan enligt 16 kap. 2. I propositionen framhölls det att ett beslut om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grunda sig på objektivt godtagbara skäl. Detta följer av regeringsformens bestämmelser i 1 kap. 9 § om lika behandling, saklighet och opartiskhet. Beslut om förflyttning får ges omedelbar verkan om det finns synnerliga skäl för det. Sådana synnerliga skäl sades exempelvis vara att stora ekonomiska värden står på spel eller att en myndighet eljest inte leds på ett från allmän utgångspunkt lämpligt sätt. Den nya förflyttningsskyldigheten för visstidsförordnade verkschefer konstruerades enligt verksledningspropositionen på ett likartat sätt som den som redan gällde för fullmaktstjänster. Bland annat hade intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen skulle utvecklas på det sätt som staten fann bäst förenligt med samhällets behov ansetts motivera en modifiering av den särskilda trygghet som en fullmaktshavare åtnjuter.

### *Statsråden och regeringens kollektiva beslut*

Kraven på formellt kollektivt beslutsfattande gäller inte när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellationssvar och liknande. Verksledningskommittén konstaterade (SOU 1985:40 s. 95) att ett uttalande av ett statsråd i en viss

fråga förutsätts ge uttryck för uppfattningar som omfattas av hela regeringskretsen. Uttalandet är inte ett uttryck endast för hans eller hennes personliga uppfattning. Något krav på att följa regeringsformens regler om avgörande i regeringsärenden finns inte vid sådana uttalanden. Bara när det är fråga om att fatta formella beslut, dvs. främst att framträda i regeringens konstitutionella roll som det organ som styr riket eller som högsta förvaltningsmyndighet, måste regeringsformens regler om avgörande av regeringsärenden följas. Grundlagberedningen ansåg (SOU 1972:15 s. 79) att systemet med kollektiva regeringsbeslut väl kunde te sig som onödigt formbundet med avseende på åtskilliga ärenden av mindre räckvidd och betydelse. Systemet har emellertid stora företräden som underlag för det samarbete som ständigt pågår i ärenden av varierande art. Särskilt under tider med koalitions- eller samlingsregering ligger det ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna.

### *Chefsförsörjning*

Som ovan nämnts pekades det i verksledningspropositionen som grund för införandet av reglerna om förflyttning av verkschefer bl.a. på intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen skulle utvecklas på det sätt som staten fann bäst förenligt med samhällets behov.

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

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



Den situationen kunde exempelvis uppstå att regeringen fann det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerande chefskap för att av en övergripande orsak kunna genomföra en omstrukturering, som berörde flera verk och verkschefer, alltså fall där en förflyttning påkallades av organisatoriska skäl. Ett annat skäl kunde vara att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av den anledningen ville förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Det kunde givetvis enligt propositionen även uppkomma andra fall där det fanns fullgoda skäl att förflytta en verkschef. Det avgörande borde enligt statsrådet vara vad som var nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa.

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

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

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har överlämnats två promemorior som upprättats den 10 februari 2009 respektive den 9 mars 2009 inom Arbetsmarknadsdepartementet (bilagorna A2.12.2–3). Enligt promemoriorna förflyttades Bo Bylund av organisatoriska skäl, och beslutet gavs omedelbar verkan eftersom Bo Bylund i det uppkomna läget inte hade för avsikt att stanna kvar som generaldirektör för Arbetsförmedlingen.

Myndigheten Arbetsförmedlingen bildades den 1 januari 2008. För att den nya myndigheten skulle ha en generaldirektör förordnades Bo Bylund den 19 december 2007 som generaldirektör för Arbetsförmedlingen. När genomförandet av den nya organisationen påbörjats blev det aktuellt med en översyn av det framtida ledarskapet, och samtal inleddes med Bo Bylund den 3 april 2008 om att byta generaldirektör efter sommaren 2008.

Frågan om Bo Bylunds fortsatta anställning vid Arbetsförmedlingen togs inte upp med honom före den 3 april 2008 eftersom det först sedan den nya organisationen beslutats och genomförandet inletts var aktuellt att inleda samtal om det fortsatta ledarskapet för den nya organisationen. Före samtalet den 3 april hade ärendet beretts under hand med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, och arbetsmarknadsministern hade tagit upp ärendet vid en lunchberedning med regeringen.

Man eftersträvar en öppen och rak dialog med den som berörs av ett beslut om förflyttning. Varje uppkommen situation måste avgöras från fall till fall. När endast det formella beslutet återstår informerar Regeringskansliet enligt regelverket för medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (MBA-R).

### *Skriftlig kommentar från generaldirektören Bo Bylund*

Konstitutionsutskottet har berett generaldirektören Bo Bylund tillfälle att lämna en skriftlig kommentar. Bo Bylund har i en skrivelse som kom in till utskottet den 18 mars 2009 (bilaga A2.12.4) lämnat uppgifter om det aktuella händelseförloppet.

Mot bakgrund av uppgifter i valrörelsen från ledare för de blivande regeringspartierna om att han inte skulle få fortsätta som generaldirektör för dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen var det en självklarhet för Bo Bylund att efter valet fråga arbetsmarknadsministern om denne hade förtroende för honom och om han skulle få vara kvar som generaldirektör. Svaret blev ja. I juli 2007 påpekade han för ministern att ombildningen till Arbetsförmedlingen per den 1 januari 2008 innebar att regeringen måste fatta ett nytt beslut och förordna honom som chef för den nya myndigheten om regeringen ville att han skulle fortsätta. Så skedde den 19 december 2007.

Den 3 april 2008 var han kallad till vad han trodde var ett rutinsamtal med statssekreteraren, men det visade sig att han också skulle träffa statsrådet Sven Otto Littorin. Han fick beskedet att han skulle lämna sin tjänst. Statsrådet bedyrade att han gjort ett bra jobb men förklarade att regeringen ville pröva ett nytt ledarskap och ville annonsera ut tjänsten. Under tiden skulle en tillförordnad generaldirektör upprätthålla tjänsten.

Han blev milt uttryckt överraskad av att få ett sådant besked efter att ha arbetat nästan 14 år som generaldirektör och efter att ha blivit förordnad som generaldirektör för Arbetsförmedlingen mindre än fyra månader tidigare. Han påpekade att han var förordnad till den sista mars 2011 och att han inte hade några planer på att sluta samt undrade hur man tänkt hantera detta. Svaret var att saken skulle offentliggöras direkt efter mötet och

ett färdigskrivet pressmeddelande lades på bordet. Statsrådet framhöll att det vara så många som kände till saken i Regeringskansliet att det ändå skulle läcka ut. I utkastet till pressmeddelandet stod det bl.a. att de ”var överens” om att han skulle sluta. Bo Bylund sade att statsrådet fick skriva vad han ville i sitt pressmeddelande men rimligen inte kunde fara med osanning. I det slutliga pressmeddelandet var denna passus ändrad.

Bo Bylund gjorde en analys av rättsläget. Enligt 33 § lagen om offentlig anställning kunde regeringen flytta på honom om det var påkallat av organisatoriska skäl eller annars nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Av förarbetena framgår att med omplacering av organisatoriska skäl avses fall av omstruktureringar där flera verk och verksamheter berörs. Detta kunde möjligen ha varit aktuellt i december 2007, men under de tre månader som den nya myndigheten varit i verksamhet hade inga nya organisatoriska frågor aktualiserats. Det var därför uppenbart att regeringen inte hade lagliga skäl att flytta honom. Än mindre kunde detta göras interimistiskt eftersom det förutsätter särskilda skäl. Hans slutsats var entydigt den att han på goda rättsliga grunder kunde vägra att föga sig i Sven Otto Littorins och regeringens beslut. Han kände dock starkt för verksamheten och medarbetarna. Genom att Sven Otto Littorin hade talat om för svenska folket att han skulle flyttas var hans situation som chef för Arbetsförmedlingen ohållbar. Verksamheten skulle drabbas mycket negativt av en öppen konflikt mellan honom och regeringen. Omsorgen om myndigheten gjorde att det i praktiken var omöjligt att ta en juridisk strid, och den 6 april meddelade han därför Sven Otto Littorin att de borde träffas för att lösa den uppkomna situationen. Så skedde den 7 april, och de kom då överens om att han den 10 april skulle utses till generaldirektör i Regeringskansliet.

### *Tidigare granskning*

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

## *Utfrågningar*

### **Utfrågning med generaldirektören Bo Bylund**

Utskottet har den 24 mars 2009 hållit en offentlig utfrågning med generaldirektören Bo Bylund (bilaga B2).

Bo Bylund beskrev inledningsvis sin mångåriga och gedigna bakgrund som generaldirektör för bl.a. Banverket. Sommaren 2005 blev han tillfrågad om han ville bli chef för Arbetsmarknadsstyrelsen med ca 10 000 anställda, där han tillträdde i augusti 2005. Hans förordnande där löpte till den 31 augusti 2011, då han blir 65 år.

I valrörelsen inför 2006 års val talade i stort sett alla ledare för de blivande regeringspartierna om att han inte skulle få fortsätta som generaldirektör för Arbetsmarknadsstyrelsen om de vann valet. Skälet var hans politiska uppfattning. Han blev chockad över att hans uppdrag som socialdemokratisk statssekreterare för så lång tid sedan, alltså 1990–1991, helt plötsligt lyftes fram av alla ledarna för de kommande regeringspartierna som ett skäl till att han inte skulle få fortsätta. Därför var det självklart naturligt för honom att efter valet, när Sven Otto Littorin hade blivit utsedd till arbetsmarknadsminister, fråga om han skulle få fortsätta som generaldirektör och om han hade regeringens förtroende. Svaret på den frågan var att självklart skulle han göra det. Det var kompetens som avgjorde.

Under 2007 stod det klart att Arbetsmarknadsstyrelsen och de 20 länsarbetsnämnderna skulle försvinna och en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, skulle bildas den 1 januari 2008. Han fick ansvaret för förändringen, och på rekordtid genomfördes en av de största förändringar som skett av svenska myndigheter med en ny och kraftigt bantad organisation som följt. Den organisationsförändring som gjordes var en förändring som han själv ville genomföra. Det var också väl känt att Ams tidigare ledning hade velat genomföra en sådan, men inte hade stöd av den dåvarande regeringen och riksdagsmajoriteten.

Sommaren 2007 påpekade han för statsrådet Sven Otto Littorin att hans förordnande måste ändras fr.o.m. den 1 januari 2008 om regeringen ville att han skulle leda den nya myndigheten. Han fick besked om att så skulle ske. Den 19 december utsågs han till generaldirektör för Arbetsförmedlingen med samma förordnandetid som tidigare, nämligen till den 31 mars 2011.

På eftermiddagen den 3 april var han kallad till statssekreteraren på Arbetsmarknadsdepartementet på ett som han trodde mer rutinartat möte. Han fick då besked om att han också skulle träffa statsrådet Sven Otto Littorin. Av statsrådet fick han då ett mycket tydligt besked. Hans jobb skulle annonseras ut. Orsaken var att man ville pröva ett nytt ledarskap. Något annat skäl angavs inte. Tvärtom sade Sven Otto Littorin att han gjort ett bra jobb. Han fick plötsligt frågan vem han tyckte skulle utses till tillförordnad generaldirektör. Förändringen skulle ske i två steg. En tillförordnad generaldirektör skulle utses, och samtidigt skulle han bli generaldi-

rektör i Regeringskansliet. Därefter skulle en rekryteringsprocess bedrivas och en ordinarie befattningshavare utses. Sven Otto Littorin lade ett färdigskrivet pressmeddelande om saken på bordet och sade att man skulle publicera det direkt efter mötet.

Bo Bylund framhöll att han ju var förordnad till den 31 mars 2011 och inte hade några planer på att sluta. Han undrade hur situationen skulle hanteras och frågade vad som var anledningen till att man skulle hantera honom på detta uppenbart orimliga vis när han ansåg sig ha gjort ett gott arbete under sina 14 år som generaldirektör. Svaret på det var att det var många i Regeringskansliet som visste om regeringens ambition. Därför skulle det hela läcka ut, och därför ville man gå ut så fort som möjligt direkt efter mötet.

I pressmeddelandet stod det att de var överens om att han skulle sluta. Bo Bylund framhöll att ministern naturligtvis fick skriva vad han ville i sitt pressmeddelande men att det som stod där naturligtvis måste vara sant. Pressmeddelandet ändrades också senare. Det pressmeddelande som Bo Bylund fick se hade troligen ungefär samma lydelse som det som sedan gick ut, med undantag för att man tog bort passusen om att de var överens.

Bo Bylund gjorde en rättslig analys. Det enda skäl som hade uppgivits var att man ville pröva ett nytt ledarskap. Hans förordnande kunde inte brytas. Det fanns en viss förflyttningsskyldighet i vissa fall, men det fanns inga skäl att förflytta honom enligt LOA. Han kunde på goda rättsliga grunder vägra att foga sig i Sven Otto Littorins och regeringens besked. Dock visste ju hela svenska folket att regeringen ville flytta på honom. Det var alltså uppenbart att det allvarligt skulle skada verksamheten och skulle försätta Arbetsförmedlingens styrelse och ledning i en omöjlig situation. Omsorgen om verksamheten gjorde att det var omöjligt för honom att ta en juridisk strid. Därför meddelade han Sven Otto Littorin söndagen den 6 april att han tyckte att de borde träffas för att se hur de skulle lösa den uppkomna situationen. De träffades också måndagen den 7 april. Då kom de överens om att regeringen den 10 april skulle utse honom till generaldirektör i Regeringskansliet.

Skälet som statsrådet Sven Otto Littorin angav för förflyttningen var att man ville pröva ett nytt ledarskap. Organisationen, den nya myndigheten, startade den 1 januari 2008. Nu gällde det ju att få den att fungera. Hela Bo Bylunds arbete gick ut på att så att säga implementera den nya organisationen, få den att fungera. Några ytterligare organisatoriska förändringar under den här perioden var inte på tal. Inga organisatoriska skäl hade tillkommit efter den 19 december 2007 då han förordnades som generaldirektör för Arbetsförmedlingen. Frågan om omprövning av ledarskapet hade aldrig berörts. Beskedet kom verkligen som en blix från klar himmel. Det var förmodligen den största chock i arbetslivet som han har stått inför. Det var någonting helt oväntat som inträffade och, som han uppfattade det, utan att det fanns något som helst rimligt skäl till det hela. Han hade under de första tre månaderna av året arbetat mycket hårt med att få den

nya myndigheten att fungera. Det är klart att han blev upprörd och förbannad. Det gällde dock att försöka hålla huvudet kallt och fundera på hur man skulle agera i den här typen av svåra personliga situationer. Han accepterade förflyttningen därför att det inte fanns någon annan utväg.

Han hade förstått om man hade tagit upp en diskussion inför förändringen av organisationen. Det finns utrymme i förarbetena till LOA för att ha en diskussion när man slår samman flera myndigheter. Det är i en sådan situation en diskussion kan uppstå. Han skulle tro att alla som är vana vid att driva verksamhet av en viss omfattning skulle säga att den tidpunkt som nu valdes var absolut fel. Man kan inte låta en person forma en ny organisation, anställa en ledningsgrupp, sätta i gång ett teamarbete, dra i gång verksamheten och implementera den och sedan säga efter tre månader: Nej, nu vill vi pröva nytt ledarskap.

Bytet av generaldirektör borde naturligtvis ha gått till på ett helt annat sätt. Det normala när man av något skäl, lagligt eller icke lagligt, vill att en generaldirektör ska byta jobb är att man för samtal med vederbörande. Man motiverar varför man vill byta jobb och sedan diskuterar man ett annat arbete. När man har kommit fram till ett annat arbete brukar man officiellt också lämna ut detta och säga att en viss generaldirektör nu byter jobb och börjar där och där. Det är någonting som kanske oftast är väldigt positivt, beroende på varifrån man går och vart man ska.

Bo Bylund kan inte påminna sig att det har funnits någon generaldirektör som har förflyttats på det sätt som skedde för hans del före den tidpunkten. Självklart har många förflyttats, men det har skett i samförstånd. Man är överens om en förflyttning, och vad som ligger bakom den enigheten är det bara de inblandade som vet. Hans kolleger blev nog också chockade av det som hände. Det var flera som sade till honom att han var känd för att göra ett bra jobb. Om det gick att flytta på honom på det sättet, vem skulle det då bli nästa gång?

Utrymmet för att förflytta en verkschef med hänvisning till myndighetens bästa är nog ganska litet. Det handlar om en myndighetschef som inte riktigt klarar sitt jobb. Att man vill pröva ett nytt ledarskap skulle inte kunna falla in under begreppet myndighetens bästa.

En domstolsprövning var i praktiken aldrig ett alternativ med hänsyn till myndighetens situation. Bo Blund kände sig mer eller mindre rättslös i den uppkomna situationen.

I november 2008 togs frågan upp om att han skulle bli ordförande i en parlamentarisk utredning som handlar om att effektivisera den fysiska planeringen av infrastrukturprojekt inom trafikområdet, och han utsågs nyli- gen till ordförande i den utredningen.

### **Utfrågning med arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin**

Utskottet har den 31 mars 2009 hållit en offentlig utfrågning med arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin (bilaga B5).

Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin framhöll att det byte av chef för Arbetsförmedlingen som inleddes i april 2008 hade sin grund i den genomgripande omorganisationen. Vid en så genomgripande reform var det naturligt att överväga frågan om en ny myndighetschef. Den nya myndigheten skulle gå in i en ny fas, och man kom fram till att det var lämpligt med ett ledarbyte efter sommaren 2008. Bo Bylund var den som hade förberett den nya organisationen, och tanken var därför att han skulle vara kvar som myndighetschef tills reformen i praktiken var genomförd efter sommaren 2008. Det fortsatte att vara viktigt att arbeta med omorganisationen sedan den kommit på plats den 1 januari 2008. Hade man tagit upp diskussionen om byte av generaldirektör strax före den 19 december och Bo Bylund då valt att genast avgå och inte stanna kvar som generaldirektör för Arbetsförmedlingen hade man inte haft en generaldirektör på plats den 1 januari 2008. Under tiden fram till den 3 april började organisationen att komma på plats. Under denna tid kom man i samband med diskussioner om hur myndigheten skulle ledas fram till att det var naturligt att byta ledarskap när man förändrat organisationen så kraftfullt som gjorts. Det var tydligt att bortåt sommaren skulle organisationen ha satt sig så mycket att det var dags att en ny generaldirektör tillträdde. Det var ett beslut som växte fram i vetskap om att en ny organisation i grunden kräver ett nytt ledarskap. Om en ny generaldirektör skulle kunna tillträda direkt efter sommaren var det lämpligt att börja processen ganska tidigt.

Regeringen utannonserar numera som regel generaldirektörstjänster och andra ledande befattningar. Ett första steg i processen att byta generaldirektör är att tala med den det gäller, och så småningom tar den formella rekryteringsprocessen vid. Men efter sommaren var det fråga om en ny omorganisation som krävde ett nytt ledarskap. En diskussion behövde därför tas upp med Bo Bylund och sättet för en öppen rekryteringsprocess övervägas. Inför detta gick man inom departementet med arbetsrättslig expertis igenom frågan om det lagliga utrymmet för förflyttning.

Den 3 april 2008 träffade Bo Bylund statsekreteraren Eva Uddén Sonnegård. Vid mötet tog hon upp frågan om ny chef för Arbetsförmedlingen och förklarade att man ville rekrytera en ny generaldirektör efter sommaren när den nya organisationen tagit form. Bo Bylund blev upprörd och avslutade abrupt samtalet och krävde att få träffa statsrådet. Direkt efter mötet träffades han och Bo Bylund, och Sven Otto Littorin framhöll att det skulle vara lämpligt med en ny ledning på plats från och med hösten. Skälet var att myndigheten då skulle befinna sig i en ny fas med en ny organisation och nya utmaningar som krävde ett nytt ledarskap. Statsrådet förklarade för Bo Bylund att han hoppades att denne skulle vara kvar till efter sommaren när rekryteringsprocessen var klar. Han poängterade att han hade förtroende för Bo Bylund och att det var den nya organisationen som motiverade rekrytering av en ny generaldirektör. Det stod under mötet klart att Bo Bylund inte hade för avsikt att stanna kvar som generaldirektör för Arbetsförmedlingen, och statsrådet frågade därför vem Bo Bylund

ville föreslå som tillförordnad generaldirektör. Statsrådet påpekade det självklara i att Bo Bylund skulle ha kvar sin anställning som generaldirektör i Regeringskansliet. De bestämde att träffas på nytt några dagar senare.

Statsrådet ansåg att om man ville ha en öppen rekryteringsprocess gällde det också andra uppdrag än anställning som generaldirektör vid Arbetsförmedlingen. Bo Bylund klargjorde ganska tidigt att han hellre sett att det funnits ett erbjudande om arbete under mötet. Statsrådet måste då svara att det inte gick till så längre, utan rekryteringsprocesserna var öppna.

Han hade en beredskap för att samtalet med Bo Bylund skulle kunna utvecklas på olika sätt, men det var helt klart att Bo Bylund hade valet att kvarstå som myndighetschef till efter sommaren. Huvudscenariot var att Bo Bylund skulle vara kvar som generaldirektör för Arbetsförmedlingen tills rekryteringsprocessen var genomförd. Statsrådet talade om för Bo Bylund att han avsåg att skicka ut ett pressmeddelande om samtalet. Bo Bylund fick möjlighet lämna synpunkter på utformningen. Ett förslag till pressmeddelande hade tagits fram som underlag för en diskussion, och statsrådet var mån om att man var överens om den text som skulle gå ut. Regeringen strävade efter att vara så öppen och transparent som möjligt, vilket innebar att man självklart informerade omvärlden när saker av vikt inträffade. Det var tveklöst så att diskussionen kring Arbetsförmedlingen och dess generaldirektör varit mycket uppmärksammas, vilket innebär att det inte var alldeles olämpligt att informera om att detta slags samtal inletts. Man hade i förväg funderat igenom olika möjliga alternativ till utgången av samtalet och var därför beredd att tillsammans med Bo Bylund utforma ett pressmeddelande.

Ett pressmeddelande gick också ut ungefär 10 minuter efter mötet. Det var uppenbart att det fanns ett stort intresse för frågan. Redan någon minut efter det att pressmeddelandet gått ut ringde en journalist som inte fått del av det och ställde frågor om saken.

Den 7 april 2008 träffade Sven Otto Littorin åter Bo Bylund efter att de haft kontakt per telefon den 6 april. De hade ett konstruktivt samtal om kommande uppdrag inom Regeringskansliet och det kommande regeringsbeslutet. De enades om att Bylund skulle anställas som generaldirektör i Regeringskansliet. Därefter skedde en sedvanlig beredning inom Regeringskansliet av beslut om ny generaldirektör i Regeringskansliet och vikarierande generaldirektör för Arbetsförmedlingen. Regeringen fattade beslut den 10 april 2008, och ett pressmeddelande gick ut samma dag.

Bo Bylund fortsätter sin anställning till mars 2011. Han har inte avskedats eller sagts upp. Hans anställning som generaldirektör i Regeringskansliet innefattade oförändrade anställningsvillkor beträffande lön, bilförmån och pension. Lönen har därefter reviderats på sedvanligt sätt och uppgår nu till 124 200 kr per månad.



Under våren och försommaren 2008 fortsatte processen med rekrytering av en ny generaldirektör till Arbetsförmedlingen, och statssekreteraren träffade under våren och hösten Bo Bylund vid ett flertal tillfällen för att diskutera hans arbetsuppgifter som generaldirektör inom Regeringskansliet. Sven Otto Littorin deltog själv i ett möte den 2 september 2008.

I november 2008 började Bo Bylund arbeta med förberedelser inför ett kommande uppdrag, och den 19 november förordnades han till ordförande i en parlamentarisk kommitté om effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur.

Det ursprungsförordnade som Bo Bylund fick 2005 av den tidigare regeringen gällde till 2011, vilket regeringen måste ta hänsyn till på grund av det skydd generaldirektörer har. Det som inträffade mellan den 19 december 2007, då Bo Bylund förordnades som generaldirektör för Arbetsförmedlingen, och den 3 april 2008 var att en ny myndighet med en ny organisation krävde ett nytt ledarskap. För att man skulle kunna rekrytera en efterträdare gen en öppen process måste man naturligtvis tala med den dåvarande generaldirektören för myndigheten. Det var det första man måste göra, och mötet den 3 april var ett inledande samtal om denna framtid. Bo Bylund valde då att säga att det var helt oacceptabelt och att han inte ville kvarstå under de förutsättningarna, vilket statsrådet beklagade. Skälet för bytet av generaldirektör var inte att han skulle vara socialdemokrat. Det hade inte något med saken att göra. I stället var skälet att en ny organisation kräver ett nytt ledarskap. Statsrådet har hela tiden varit nogga med att påpeka att han har haft och fortsatt har högt förtroende för Bo Bylund, som varit och är en alldeles utmärkt generaldirektör.

### **Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt**

Utskottet har den 2 april 2009 hållit en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B7). Statsministern framhöll att det i samband med att myndigheter fått mycket förändrade arbetsuppgifter i en del fall kunde komma i fråga att pröva om dessa arbetsuppgifter bättre borde kunna bäras av en ny chef. Detta måste enligt statsministern prövas från fall till fall. Arbetsförmedlingen hade genomgått en mycket omfattande organisatorisk förändring. Det var klart att detta låg till grund för diskussioner om att det var fråga om en ny verksamhet, en ny organisation med delvis nya mål och nya uppgifter som man ville förbereda för ett chefsbyte. Statsministern ville understryka att ju större förändringar det var fråga om, desto mer skulle de betraktas över tid.

Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin redogjorde under en lunchberedning för förändringsarbetet i Arbetsförmedlingen och gav en uppdatering om de förändringar som var på väg att komma på plats och också om hans avsikt att pröva frågan om en förändring när det gällde chefen för Arbetsförmedlingen.

Det var viktigt att understryka att Bo Bylunds anställning fortsatte under hela förordnandetiden. Det var riktigt att statsministern under valrörelsen sagt att han betraktade Bo Bylund som en socialdemokratisk valarbetare. Han ställde emellertid inte i utsikt att någon skulle tvingas avgå. Detta hade inte heller skett. Bo Bylund hade omförordnats. I den nya anställningen hade man funnit arbetsuppgifter för honom.

Statsministern framhöll att när man såg på Arbetsförmedlingens historia var det en märklig egenhet att de som utnämndes till generaldirektörer var män och socialdemokrater. Han var glad över att kunna konstatera att det efter ett öppet ansökningsförfarande var en kvinna med utländsk bakgrund som nu var chef.

Diskussionen om vikten av självständiga myndigheter måste bedömas mot bakgrund av att det länge framhållits en risk för att tillsättningar partipolitiserats.

### **Utskottets ställningstagande**

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

Från regeringens sida har det framhållits att beslutet att förflytta generaldirektören för Arbetsförmedlingen till Regeringskansliet hade sin grund i den omorganisation av verksamheten som gällde från den 1 januari 2008 och vars genomförande beräknades fortgå under en period. Skälen för att Bo Bylund som var chef för Arbetsmarknadsstyrelsen i december 2007 förordnades som generaldirektör och chef för den nya myndigheten Arbetsförmedlingen var att han förberett den nya organisationen och borde fortsätta omorganisationsarbetet till dess att reformen i praktiken var genomförd efter sommaren 2008.

Vid kontakter i början av april 2008 gavs Bo Bylund möjlighet att stanna kvar som chef för Arbetsförmedlingen till efter sommaren. Bo Bylund valde emellertid att inte göra detta. Bestämmelsen i 36 § LOA om att det ska finnas synnerliga skäl för förflyttning med omedelbar verkan saknar därför betydelse i sammanhanget.

En bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Organisatoriska skäl anges särskilt i 33 § LOA som skäl för förflyttning till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt. Utskottets granskning visar att en omorganisation kan ses som en successiv process och att den aktuella omorganisationen var avsedd att fortgå även efter den

1 januari 2008. Regeringen gjorde bedömningen att Arbetsförmedlingen efter sommaren 2008, när omorganisationen skulle vara fullbordad eller nära fullbordan, borde få en ny generaldirektör. Det ankommer på regeringen att, med stöd av 33 § LOA, göra avvägningar av det slaget.

Utskottet anser mot denna bakgrund att granskningen inte ger anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut att förflytta Bo Bylund till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet. Det förhållandet att förflyttningen aviserades i ett pressmeddelande en vecka före regeringsbeslutet ger inte heller anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida.

## 3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

### 3.1 Statsrådets ansvar för styrningen av Sida

#### **Ärendet**

##### *Anmälningar*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar statsråden Carin Jämtins och Jan O. Karlssons ansvar för oegentligheter inom Sidas projektverksamhet. I en annan anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.1.2*, begärs att utskottet granskar statsrådet Gunilla Carlssons ansvar för oegentligheter inom Sidas projektverksamhet.

Anmälarna betonar i sina anmälningar särskilt regeringens och enskilda statsråds ansvar såväl för förvaltningsmyndigheternas verksamhet som för att statens resurser nyttjas på ett ändamålmässigt sätt och i enlighet med riksdagens beslut.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagorna A3.1.3–5*.

#### **Gällande ordning**

##### *Regeringsformens bestämmelser*

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

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

Enligt 9 kap. 2 § RF gäller bl.a. att statens medel icke får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

##### *Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna*

Enligt Grundlagberedningen innebär förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt gentemot regeringen dels att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en tjänsteman hos denna (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 § RF, 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 förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

I motiven till 11 kap. 7 § RF angavs att förvaltningsmyndigheterna är helt självständiga såvitt gäller deras rättstillämpande verksamhet. Statsmakterna eller andra myndigheter kan inte med bindande verkan föreskriva hur en förvaltningsmyndighet i ett visst fall ska tillämpa en rättsregel. Även i vissa andra fall saknar förvaltningsmyndighet skyldigheten 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. RF, 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). Med författning avses rättsregler som i 8 kap. RF betecknas föreskrifter. Därmed faller föreskrifter genom vilka regeringen på angivna villkor ställer de av riksdagen beviljade anslagen till olika myndigheters förfogande, såsom stipuleras i 9 kap. 2–3 och 8 §§ RF, utanför begreppet författning (se Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 322).

### *Användning av statens medel*

De grundläggande bestämmelserna om användningen av statens medel finns i regeringsformen. Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition (9 kap. 8 §) men får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (2 §). I fråga om utgiftsbesluten gäller att riksdagen anvisar anslag till angivna ändamål och att dessa beslut ska tas upp i en statsbudget. Riksdagen har formellt sett en obegränsad rätt när det gäller

detaljregleringen i samband med utgiftsbemyndigandena. Detta innebär att riksdagens beslut att anvisa anslag kan kompletteras med ytterligare villkor och med motivuttalanden som binder regeringens och myndigheternas medelsanvändning.

### *Lagen (1996:1059) om statsbudgeten*

I budgetlagen finns närmare bestämmelser och preciseringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. För myndigheter under regeringen gäller anslagsförordningen (1996:1189).

I samband med behandlingen av lagförslaget hösten 1996 uttalade sig konstitutionsutskottet bl.a. om anslagsvillkor (bet. 1996/97:KU3). Konstitutionsutskottet ansåg att de villkor riksdagen kan föreskriva kan vara av en mängd olika slag och inte alls endast avse anslagstyperna. Utskottet konstaterade att någon enhetlig ordning då det gäller utformningen av riksdagens beslut i budgetfrågor inte finns. Oavsett formulering är regeringen, enligt vad utskottet anförde, bunden av riksdagens uttalanden om villkoren för medelsanvisningen.

Enligt 8 § budgetlagen får regeringen besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat till följd av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Av författningskommentaren i regeringens proposition framgår bl.a. att med särskilda omständigheter i en verksamhet avses främst att förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget. Det kan ha framkommit att medel inte används på ett ändamålsenligt sätt eller att verksamheten inte är effektiv. Missförhållanden kan ha uppdragats. De krav på hög effektivitet och god hushållning som enligt 1 § ska gälla i statens verksamhet kan motivera att anslag inte utnyttjas (prop. 1995/96:220 s. 88). 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).

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Den 24 september 2007 överlämnade Riksrevisionen till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisionens rapport RiR 2007:20 *Oegentligheter inom bistånd*. Rapporten överlämnades bl.a. till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisionens styrelse överlämnade sin framställning 2007/08:RRS16 *Riksrevisionens styrelses framställning angående Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer* till riksdagen den 20 november 2007. Framställningen hänvisades till utrikesutskottet. I framställningen föreslog styrelsen att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att reger-

ingen bör säkerställa att organiseringen och uppföljningen av det bistånd som betalas ut via enskilda organisationer blir effektiva och att förekomsten av oegentligheter och andra väsentliga fel motverkas.

Med anledning av framställningen väckte Kent Härstedt m.fl. (s, v, mp) motion 2007/08:U6. I motionen ställer sig motionärerna bl.a. frågande till en av de slutsatser som Riksrevisionens styrelse anför i sin framställning. Motionärerna yrkar att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförts i motionen om finansiering och utformning av ytterligare ansvarsuppgifter på enskilda organisationer.

Den 19 mars 2008 presenterade Sida en rapport författad av ett oberoende revisionsbolag på uppdrag av myndigheten i vilken Riksrevisionens iakttagelser från granskningsrapporten (RiR 2007:20) delvis bekräftas. I rapporten från det oberoende revisionsbolaget avfärdas dock bl.a. Riksrevisionens misstankar om oegentligheter i ett antal av de granskade projekten.

### *Tidigare granskning avseende styrning av myndigheter*

Våren 2001 granskade konstitutionsutskottet i sitt betänkande 2000/01: KU20 näringsminister Björn Rosengrens agerande i samband med beslut om regleringsbrev för Vägverket för 2001. Ärendet rörde främst frågeställningen huruvida regeringen när den beslutade om regleringsbrev till Vägverket hade bortsett från vad riksdagen hade beslutat i sin anvisning av medel på anslagsposter. Utskottet noterade då att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Utskottet kunde i det aktuella fallet inte finna att anvisningarna i regleringsbrevet för Vägverket skulle stå i strid med vad riksdagen beslutat. Utskottet konstaterade att det, under förutsättningar där myndigheter ges ett stort handlingsutrymme, är särskilt viktigt att riksdag och regering i efterhand följer upp och utvärderar verksamheten för att förvissa sig om att den bedrivs i överensstämmelse med vad som har varit avsett. Granskningen föranledde inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

Våren 2006 granskade konstitutionsutskottet, i sitt betänkande 2005/06: KU20, statsrådet Barbro Holmbergs ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket. Utskottet uttalade då att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Utskottet framhöll även att förvaltningsmyndigheterna emellertid är självständiga vid tillämpning av lagen, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt. Utskottet konstaterade att regeringen bar ett ansvar för Migrationsverkets verksamhet och att ett särskilt ansvar innehades av det ansvariga statsrådet som har att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

### *Tidigare granskning avseende Sida m.m.*

Inom ramen för utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning har utskottet behandlat ett flertal granskningsärenden avseende Sida och har koppling till Sida.

Våren 1997 granskade utskottet i en omfattande granskning det svenska utvecklingsbiståndet till Kuba och Vietnam 1988–1996. Utskottet lämnade mot bakgrund av utredningen följande bedömning i ärendet (1996/97:KU25 s. 110–111):

Utskottet koncentrerar sin bedömning till frågan om regeringens beslutsfattande i vad avser beslutens formella grund och deras överensstämmelse med riksdagens beslut om biståndspolitik.

När det gäller frekvensen av regeringsbeslut av principiell betydelse eller annars av större vikt konstaterar utskottet att det under perioden 1988–1996 fattats 22 sådana beslut, av vilka sex avsett Kuba och sex-ton Vietnam. Huvuddelen av dessa beslut har gällt s.k. insatsbeslut, som på grund av sin storlek krävt regeringsbeslut. Detta är en ordning som bestäms av de beloppsgränser under vilka biståndsmyndigheten själv kan fatta beslut. Vid en kontroll av dessa beslut i förhållande till aktuella propositioner och regleringsbrev har inget anmärkningsvärt framkommit, varför utskottet i denna del inte finner anledning till kritik.

Fyra av de 22 regeringsbesluten skiljer sig från de nyss beskrivna genom att de markerar ett slags politisk nyorientering. Besluten, som samtliga avser Kuba, fattades i två fall av den borgerliga regering som innehade regeringsmakten perioden 1991–1994 och i två fall av den efterföljande socialdemokratiska regeringen.

Den borgerliga regeringens beslut 1991 respektive 1994, med innebörd att biståndet till Kuba skulle avvecklas respektive att forsknings-samarbetet inte skulle förlängas, hade såvitt utskottet kan bedöma som utgångspunkt vissa biståndspolitiska beslut som fattats av riksdagen, främst ett beslut våren 1991 att inrätta en ny anslagspost för demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd. Det bör dock anmärkas att riksdagen våren 1991 också avslog motionsvis framförda krav på en avveckling av biståndet till Kuba. Även riksdagens beslut med anledning av 1991/92 års budgetproposition, där den borgerliga regeringen tydligt markerade att samarbetsländernas vilja till demokratisering av respektive länder skulle påverka biståndets framtida omfattning och inriktning, torde ha spelat en framträdande roll.

Den socialdemokratiska regering som efterträdde Bildtregeringen gav genom två beslut, i februari respektive november 1995, biståndspolitiken gentemot Kuba en ny inriktning. Besluten innebar i korthet att BITS och SAREC fick återuppta verksamheter som lagts ned på initiativ av den föregående regeringen respektive att Sida fick stödja s.k. systemöppnande initiativ i Kuba. Denna omläggning av politiken hade aviserats i budgetpropositionen 1994/95 enligt vilken beredskap för stöd till demokratiprocessen i bl.a. Kuba borde upprättas. Från formell synpunkt kan anmärkas att beslutet i februari 1995 saknade en sådan förankring, eftersom riksdagen inte hunnit behandla propositionen vid tidpunkten för regeringens beslut.

Enligt utskottets mening har de fyra regeringsbeslut som det här är tal om haft en relativt tydlig anknytning till biståndspolitiska beslut som fattats av riksdagen. Någon kritik bör enligt utskottets mening inte riktas mot vare sig den borgerliga regeringen 1991–1994 eller den efterföljande socialdemokratiska regeringen för de särskilda beslut det här är tal om.



I betänkandet lämnades ett särskilt yttrande (m, fp) med anledning av utskottets ställningstagande (se 1996/97:KU25 s. 208).

Våren 1998 granskade utskottet det svenska biståndet till kampen mot apartheid från 1964. Utskottet gjorde följande sammanfattning av sin granskning i ärendet (jfr 1997/98:KU25 s. 166–168):

*Den konstitutionella aspekten* på detta ärende avser grunden och formen för tillsättandet 1964 av Beredningen för studiestöd till afrikansk flyktingungdom. I denna del har utskottet funnit följande.

Regeringens beslut om att tillsätta beredningsorganet för den här aktuella verksamheten grundades på riksdagens beslut och ett förslag från UD att inrätta en rådgivande kommitté med uppgift att lämna förslag till regeringen angående disponeringen av medel under statsbudgetens tredje huvudtitel för det aktuella ändamålet. Beredningen gavs formellt sett kommittéstatus, vilket framgår av regeringens beslut den 13 augusti 1964. I beslutet angavs ändamålet med beredningen, vidare dess uppgifter, befogenheter och sammansättning, vissa bestämmelser om sammanträden och ersättningar samt finansieringen av verksamheten, vars kostnader skulle bestridas av kommittéanslaget. I beslutet ingick också förordnande av ordförande, ledamöter och suppleanter. Vid senare tillfällen fattade regeringen beslut om en ändrad benämning av beredningen och en utvidgning av verksamhetens geografiska omfattning. I särskild ordning beslöts 1974 att beredningen enligt riksdagens förslag skulle ha ett parlamentariskt inslag. Skälet till detta var ökningen av antalet svenska enskilda organisationer som aktivt arbetade för befrielsekampen.

Beredningen disponerade inte över några egna medel och utgjorde inte en kommitté i traditionell mening. Beredningen fattade inte beslut om utbetalning av biståndsmedel utan utfärdade endast rekommendationer till regeringen och NIB, sedermera SIDA/Sida. De personer som utsågs till ledamöter i beredningen hade sin förankring i internationellt verkssamma svenska folkrörelser och ungdomsorganisationer. Även personer med god kännedom i övrigt om flykting- och utbildningsproblem ingick i beredningen. Från 1974 fick beredningen även visst inslag av parlamentariker.

Vad gäller den *folkrättsliga grunden* har i det föregående redovisats att statsutskottet 1969 uttalade bl.a. att hjälpen till apartheidpolitikens offer kunde motiveras med FN:s uttryckliga fördömande av den sydafrikanska apartheidpolitiken. Med denna tolkning skulle utformningen av det svenska biståndet i denna del inte komma i konflikt med den folkrättsliga regeln att ingen stat har rätt att ingripa i en annan stats inre angelägenheter. Ett liknande synsätt kunde anläggas på stödet till befrielseströrelser i Afrika, bl.a. Sydvästafrika, då FN tagit ställning mot förtryck av folk som eftersträfvade nationell frihet.

När det gäller *biståndets handläggning* konstaterar utskottet att beredningen som regel arbetat med sekretessbelagt underlagsmaterial och att endast besluten avseende pengar och destination protokollerats. Namnen på mottagarna av biståndet antecknades inte i protokollen. Den högsta graden av sekretess torde ha tillämpats beträffande ärenden som gällde enskilda eller grupper som befann sig i Sydafrika och till vilka ekonomiskt stöd skulle utgå. Anledningen till detta var, som framgår av UD:s promemoria, att det fanns en uppenbar risk för att de tilltänkta mottagarna skulle drabbas av den sydafrikanska regimens sanktioner, om det blev bekant vilka mottagarna var och varifrån hjälpen kom.

Beredningens insatser slutade i princip med de beslut som fattades om att rekommendera regeringen att besluta om en viss användning och en viss fördelning av de medel som avsatts i statsbudgeten för det aktuella ändamålet. Den verkställande handläggningen svarade SIDA för.

Biståndet *kanaliserades* vad avser rättshjälp i huvudsak genom IDAF och utbildningsstödet främst genom WUS och IUEF samt FN-organet UNETPSA. Det humanitära stödet gick till ANC både i exil och senare i Sydafrika. Ett betydande stöd kanaliserades även via folk-rörelser och andra enskilda organisationer, därav ett flertal kyrkliga.

Som framgått av UD:s promemorior har erkännande av OAU varit ett viktigt *kriterium vid överväganden om stöd* till enskilda organisationer. Även representativitet och icke-rasism var viktiga grunder. Av promemoriorna framgår mera detaljerat grunderna för valet av ANC, SWAPO och UDF som mottagare av stöd, liksom grunden för att organisationen Inkatha inte valdes.

*Kontrollen* över hur medlen användes av de internationella organisationerna skedde beträffande IDAF i två led. Verksamheten kontrollerades på IDAF:s initiativ av revisionsbyrån Price Waterhouse. Även SIDA:s interna revisorer granskade regelbundet IDAF:s räkenskaper. Kontrollen av att beslutade medel kom de rättmätiga mottagarna till del blev, som framgår av UD:s promemoria, mera begränsad av skäl som framgått ovan. Dock lämnade IDAF årligen listor till Sverige över de rättegångar i Sydafrika där advokater arvoderade av IDAF agerat.

Som nämnts i granskningsanmälan förekommer uppgifter om att biståndet i vissa fall skulle hamnat i fel fickor. Dessa uppgifter har samband med bl.a. den sydafrikanska säkerhetstjänstens infiltration av IUEF i slutet av 1970-talet, som ledde till organisationens nedläggning. Uppgifter som utskottet inhämtat tyder på att en sydafrikansk säkerhetspolis, som intog en framträdande position i IUEF:s sydafrikanska organisation, lyckades destinera medel i viss omfattning till den sydafrikanska säkerhetspolisens utbildningsverksamhet.

En ytterligare fråga som har samband med kontrollen av den här aktuella biståndsverksamheten gäller *den parlamentariska kontrollen*. Denna utövades i flera led. Som nämnts i det föregående fanns sedan 1974 visst parlamentariskt inslag i beredningsorganet. Vidare fanns utrymme för insyn och påverkan från riksdagens sida vid den årliga behandlingen av biståndspolitikerna inom ramen för budgetpropositionen, där medel och ändamål etc. med det särskilda biståndet angavs öppet. I ett tredje led informerades särskilt det utskott som hade till uppgift att bereda biståndsärenden, först statsutskottets tredje avdelning och senare utrikesutskottet, av beredningens ordförande, tillika SIDA:s generaldirektör.

Utskottet fann mot bakgrund av sin granskning att regeringen i sin hantering av den här aktuella frågan syntes ha uppfyllt de formella krav som kunde ställas från konstitutionell synpunkt. Granskningen föranledde i övrigt inget ytterligare uttalande av utskottet.

*Våren 2005* granskade utskottet vissa frågor rörande en Sida rapport. Granskningsärendet gällde frågan huruvida en rapport om korruption hade undanhållits riksdagen, och möjligen också regeringen. Inom ramen för granskningen noterade utskottet dels att ingen specifik information om den aktuella rapporten hade getts till riksdagen eller till ett organ som utsetts av riksdagen, dels att det inom Regeringskansliet inte hade beslutats några

särskilda regler eller rutiner som syftade till att säkerställa att myndigheters uppgifter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom.

Vid utfrågningen av dåvarande statsministern framkom dels att statsministern förutsatte att väsentlig information om korruption förs vidare från myndigheter till Regeringskansliet, om missförhållandena inte redan har undanröjts, dels att vikten av att bevaka och beivra de aktuella företeelserna framhålls i regleringsbrevet till myndigheterna.

Utskottet gjorde följande ställningstagande i granskningsärendet (jfr 2004/05:KU20 s. 252):

Av 10 kap. 8 § regeringsformen framgår att utrikesministern skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. I samband med föregående års administrativt inriktade granskning av regeringsarbetet (bet. 2004/05:KU10 s. 72) erinrade utskottet om vissa uttalanden i förarbetena till denna grundlagbestämmelse. I förarbetena har framhållits att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens. Vidare har framhållits att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse. Det understryks också i motiven att en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket.

Utskottet konstaterar att det således enligt 10 kap. 8 § regeringsformen kan åligga förvaltningsmyndigheter att underrätta utrikesministern om exempelvis förekomsten av korruption i andra länder med vilka myndigheterna bedriver utvecklingsamarbete för svensk räkning. Det är att märka att Sverige inom ramen för både EU-samarbetet och annat internationellt samarbete har iklätt sig åtaganden i fråga om åtgärder för att motarbeta korruption. Vid granskningen har framkommit att det inte inom Regeringskansliet har beslutats några särskilda regler eller rutiner som syftar till att säkerställa att myndigheters uppgifter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom. Det sistnämnda förhållandet kan emellertid inte föranleda kritik från konstitutionell synpunkt.

I betänkandet lämnades en reservation (m, fp, kd, c) med anledning av utskottets ställningstagande (se bet. 2004/05:KU20 s. 267). Reservationen blev aldrig föremål för omröstning i kammaren (jfr 4 § i prot. 2004/05:132).

*Hösten 2005* granskade utskottet vissa förvaltningsärenden inom ramen för samarbete mellan Sverige och Sydafrika. Granskningen fokuserade bl.a. på ett regeringsbeslut enligt vilket Sida genom avtal med Regeringskansliet hade avsatt medel för en treårsperiod om totalt 10 miljoner kronor för arbetet med Hälsoforum. Granskningen gällde överensstämmelsen mellan finansmaktens bestämmelser och regeringens styrning av tilldelningen av medel genom avtal.

Inom ramen för utredningen i granskningsärendet noterade utskottet att statliga myndigheter inte utgör några självständiga juridiska enheter (rättssubjekt) utan att de endast utgör delar av rättssubjektet staten. Vidare gäller att när myndigheter förfogar över tillgångar och kapital gör de det som företrädare för staten och ska därvid rätta sig efter vad staten bestäm-

mer genom riksdagen och regeringen. En konsekvens av detta är att myndigheterna inte kan ingå bindande avtal med varandra eftersom ett giltigt avtal förutsätter att det sluts av två självständiga parter.

Utskottet noterade även inom ramen för sin utredning att Riksrevisionen i sin rapport om biståndet via ambassader (RiR 2004:10, se ovan) bl.a. hade granskat avtal genom vilka UD och Sida hade sökt komma överens om konstruktiva samarbetsformer med utgångspunkt i riksdagens beslut om biståndsmål och integration vid utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen ifrågasatte i rapporten dessa avtal från förvaltningsrättslig synpunkt eftersom förfarandet inte överensstämmer med de former för styrning av utlandsmyndigheterna som medges i 40 och 43 §§ förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. Utskottet gjorde följande ställningstagande i granskningsärendet (jfr 2005/06:KU10 s. 22):

Utskottet konstaterar att principerna för utövandet av finansmakten gäller för tilldelning av medel till Hälsoforum. Den form för användningen av statens biståndsmedel som använts i detta fall främjar knappast klarhet och överskådlighet. En fråga som också uppkommer gäller det närmare ansvaret för medelsanvändningen. Under alla förhållanden gäller dock att regeringen ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Enligt utskottets mening skulle en mera direkt styrning från regeringen i offentligrättsligt vedertagna former vara önskvärd, särskilt om medelstilldelningen skall pågå i flera år.

Våren 2006 granskade utskottet Sveriges multilaterala bistånd. Granskningen gällde biståndsminister Carin Jämtins tjänsteutövning i fråga om Sveriges multilaterala bistånd och gällde mot bakgrund av en rapport från riksdagens utredningstjänst huruvida svenska biståndsmedel som betalats ut till Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) hanterats på ett felaktigt sätt och i värsta fall gått till korruption. Mot bakgrund av den utredning som gjordes i granskningsärendet uttalade utskottet följande (jfr 2005/06:KU20 s. 201):

Utskottet konstaterar att det finns etiska riktlinjer som är vägledande för staten i arbetet med att bekämpa korruption inom biståndet. I utskottets granskning har framkommit att regeringen följer AfDB:s utveckling genom styrningsarbetet i guvernörs- respektive exekutivstyrelsen och bl.a. på så sätt söker försäkra sig om att utbetalda medel används av AfDB på ett ändamålsenligt och korrekt sätt.

Vidare har av granskningen framkommit att det inom regeringen pågår ett arbete med att bl.a. ta fram en strategi för Sveriges arbete med det multilaterala utvecklingssamarbetet samt åtgärder som behöver vidtas för att förbättra och utveckla resultatinhämtningen och redovisningen. Granskningen i denna fråga har inte givit underlag för erinran i fråga om biståndsminister Carin Jämtins tjänsteutövning.

Våren 2007 granskade utskottet regeringens utformning av biståndsramen i budgetpropositionen. Granskningen fokuserades på ett nytt anslag i biståndsramen till skuldavskrivningar och Exportkreditnämndens verksamhet. Skuldavskrivningarna gällde avskrivningar av exportkreditgarantier som fallit ut för affärer som svenska företag gjorde på 1970- och 1980-talen i afri-

kanska stater. I anmälan antydde att aviserade skuldavskrivningar till stor del inte motsvarades av några reellt existerande fordringar. Utskottets granskning gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

*Hösten 2008* genomförde utskottet en granskning av beredningskravet för regeringsärenden. I svaret på utskottets frågor om regeringens beredning av förslag till bemyndigande från riksdagen att uppta eller ikläda staten ekonomisk förpliktelse angavs i en svarspromemoria upprättad vid Statsrådsberedningen följande (jfr 2008/09:KU10 s. 191):

En typ av ärenden som ryms inom denna kategori är fleråriga utfästelser till olika internationella finansieringsorgan, t.ex. Asiatiska utvecklingsbanken m.fl. liknande organ. Besluten är resultatet av en ofta längre förhandlingsprocess i vilken det svenska bidraget och organisationens verksamhet diskuteras. Under förhandlingarna inhämtas synpunkter från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Inom ramen för samma betänkande granskade utskottet även Regeringskansliets rutiner i fråga om Riksrevisionens granskningar. Inom ramen för utredningen i ärendet noterade utskottet bl.a. följande (jfr 2008/09:KU10 s. 39):

I rapporten Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform (RiR 2007:31) redovisas att revisionsfrågorna besvarats genom dokumentstudier och intervjuer bl.a. inom Regeringskansliet, och Riksrevisionen gick också igenom regeringens underlag inför beslut om budgetstöd. Av Riksrevisionens akt framgår att ett rapportutkast den 1 november sändes till Utrikesdepartementet för faktakontroll med begäran om synpunkter senast den 12 november. Svar inkom den 19 november sedan utökad svarstid medgetts.

Utskottet uttalade bl.a. följande i det aktuella granskningsärendet (jfr 2008/09:KU10 s. 45):

Utskottet vill understryka Riksrevisionens betydelsefulla roll som en del av riksdagens kontrollmakt. Som utskottet tidigare framhållit är det viktigt att Riksrevisionen ges bästa möjliga förutsättningar att fullgöra sin granskning. Det är således angeläget att Riksrevisionens önskemål tillgodoses men också att Riksrevisionens roll respekteras så att det inte brister i den faktakontroll som Regeringskansliet ombuds göra och att begärda svar lämnas till Riksrevisionen inom den tid Riksrevisionen angett eller som annars överenskommit.

### *Riksdagens biståndspolitiska mål*

Målen för Sveriges utvecklingssamarbete har växt fram under bred politisk enighet. I regeringens budgetproposition 1962:100 angavs att målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Sedan den biståndspolitiska utredningen överlämnat sitt betänkande (SOU 1977:13) antog riksdagen 1978 i bred enighet en liknande formulering för det överordnade målet (prop. 1977/78:135, bet. 1978/79:UU1, rskr. 1978/79:9). Målet preciserades så att biståndet skulle bidra till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt demokratisk samhällsutveckling i mottagarländerna (sedermera demokratisk samhällsutveckling). Ett femte biståndsmål om framsynt hushållning

med naturresurser och omsorg om miljön antogs av riksdagen 1988 (prop. 1987/88:100 bilaga 5, bet. 1987/88:UU20, rskr. 1987/88:163) efter en översyn av de biståndspolitiska målen. Ett sjätte biståndsmål antogs av riksdagen 1996 när man lade till jämställdhet mellan kvinnor och män som ett av biståndets delmål (prop. 1995/96:153, bet. 1995/96:UU18, rskr. 1995/96:272).

Sedan december 2003 är målet för regeringens politikområde Internationellt utvecklingssamarbete att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Liksom alla andra politikområden omfattas utvecklingssamarbetet av Sveriges politik för global utveckling, vilken antogs av riksdagen 2003 (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112). Politiken för global utveckling ger alla politikområden i uppdrag att, inom ramen för egna områdesspecifika målsättningar, söka vägar för att stärka det svenska bidraget till en rättvis och hållbar global utveckling.

### *Styrningen av myndigheten Sida*

Myndigheten SIDA (*Swedish International Development Agency*) bildades 1965 när den ersatte Nämnden för Internationellt Bistånd (NIB). 1995 bildades ett nytt Sida genom sammanslagning av den gamla biståndsmyndigheten (SIDA), ytterligare tre statliga biståndsmyndigheter, nämligen Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS), Swedecorp (statlig svensk myndighet för u-landsbistånd, som bildades 1991 genom en sammanslagning av de tidigare självständiga myndigheterna Swedfund och Importkontoret för u-landsprodukter) och Styrelsen för u-landsforskning (SAREC), samt Sandö U-centrum.

### **Äldre bestämmelser m.m.**

Från och med den 8 juni 1995 till och med den 1 januari 2008 gällde förordning (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) som instruktion för myndigheten.

Den 1 januari 2008 trädde förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) i kraft. De senaste ändringarna i förordningen trädde i kraft den 1 februari 2009 (SFS 2008:1442).

### **Gällande bestämmelser**

Enligt den nu gällande förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är Sida förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete och ska verka för att riksdagens och regeringens mål för det internationella utvecklingssamar-

betet och reformsamarbetet i Östeuropa uppnås. Sida ska vidare verka för att Sveriges åtaganden i enlighet med Parisdeklarationen<sup>1</sup> och Handlingsplanen från Accra<sup>2</sup> uppnås.

Sida ska dels bistå regeringen i utarbetandet av policyer, strategier och metoder inom utvecklingssamarbetet, dels ansvara för genomförandet av strategier eller motsvarande som regeringen beslutat för olika delar av utvecklingssamarbetet, dels internationellt och nationellt samverka med och ge stöd till relevanta aktörer i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

### *Sidas uppgifter*

Enligt 3 § i förordningen ska Sida särskilt dels samverka med och ge rådgivning till myndigheter, organisationer och näringsliv i frågor om utvecklingssamarbete och samstämmighet för utveckling, dels bistå Regeringskansliet i motsvarande arbete, dels ta till vara och samordna erfarenheter och kunskaper i utvecklingssamarbetet som finns inom förvaltning, fackföreningsrörelse och övriga organisationer. Sida ska vidare dels utveckla sin samverkan med näringslivet genom närmare dialog, erfarenhetsutbyte och ömsesidigt tillvaratagande av kompetens, dels utnyttja möjligheter till samverkan med andra givarländer, Europeiska gemenskapernas kommission samt internationella och multilaterala organisationer, varvid myndigheten får låta samverkanspartner svara för beredning, genomförande och uppföljning av svenska biståndsinsatser om detta inte innefattar myndighetsutövning samt själv åta sig motsvarande uppgifter. Sida ska därtill medverka i utvecklingssamarbetet genom internationella och multilaterala organisationer och Europeiska unionen samt följa upp och rapportera om utvecklingssamarbetet genom Europeiska gemenskapernas kommission samt internationella och multilaterala organisationer. Sida ska även vid deltagande i styrelser, kommittéer och motsvarande, i internationella och multilaterala organisationer samt inom EU, verka för genomslag för regeringens politik. Sida ska följa upp och rapportera om resultatet av detta arbete samt bistå Regeringskansliet i motsvarande arbete.

Sida ska även dels bistå Regeringskansliet med att bedöma multilaterala organisationers relevans och effektivitet, i nationella och internationella sammanhang, dels bistå utlandsmyndigheterna i den biståndspolitiska rapporteringen till regeringen, dels vid myndighetens utbildningscentrum i Härnösand anordna utbildning och kompetensutveckling för myndighetens samarbetspartner inom utvecklingssamarbetet, dels stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption och motverka att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd, dels informera om det svenska utvecklingssamarbetet och om utvecklingen i utvecklingsländerna, dels sammanställa och till regeringen och OECD:s biståndskommitté (DAC) rapportera statistik enligt direktiv från DAC.

<sup>1</sup> Jfr <http://www.aidharmonization.org/>

<sup>2</sup> Jfr <http://www.accrahlf.net>

Sida ska ha huvudansvar och vara nationell kontaktpunkt för all twinningverksamhet inom European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) och Instrument for Pre-accession Assistance (IPA). Sida ska även vara nationell kontaktpunkt för Technical Assistance Information Exchange (TAIEX). Utöver det bilaterala utvecklingssamarbetet ska Sida särskilt vid myndighetens Östersjöteam på Gotland med ett regionalt perspektiv utveckla Sveriges relationer med Östersjöregionen i samverkan med framför allt statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda organisationer. Sida ska vidare dels genom samarbete med Ryssland i miljöinvesteringar bidra till minskade utsläpp i Östersjön, dels främja respekten för mänskliga rättigheter i Ryssland, dels ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Sida ska rapportera till det miljöråd som finns inom Naturvårdsverket.

#### *Sidas avtalsbefogenheter m.m.*

Sida får ingå och säga upp avtal dels om de närmare villkoren för samarbetet med samarbetsländer (s.k. proceduravtal), dels med främmande stater och internationella och multilaterala organisationer om insatser och bidrag som myndigheten har rätt att fatta beslut om (s.k. insatsavtal).

Myndigheten får efter överenskommelse med avtalsslutande part omfördela medel mellan olika insatsavtal. Myndigheten ska genast underrätta Regeringskansliet om ett insatsavtal sägs upp. Insatsavtal som myndigheten ingår ska innehålla bestämmelser som reglerar uppföljning, utvärdering och revision. Sida får även förlänga samarbetsavtal så att de motsvarar en samarbetsstrategis giltighetsperiod, och uppdra åt en utlandsmyndighet att på myndighetens vägnar underteckna avtal. Sida får överlämna åt en utlandsmyndighet eller annan myndighet att på Sidas vägnar avgöra ärenden som är sådana att de inte behöver prövas av generaldirektören eller personalansvarsnämnden.

Sidas beslut i ärenden om fördelning av bidrag eller annat ekonomiskt stöd får inte överklagas.

#### *Sidas samråd med regeringen*

Sida ska vara sammankallande till regelbundna samråd med Regeringskansliet (UD) i fråga om humanitärt bistånd och konfliktrelaterat bistånd, samt delta i regelbundna samråd med Regeringskansliet (UD) om genomförandet av de strategier som ligger till grund för utvecklingssamarbetet och som beslutats av regeringen. Sida får efter samråd med Regeringskansliet placera personal vid en utlandsmyndighet.

#### *Sidas organisation*

Sida leds av en myndighetschef (generaldirektör) som utses av regeringen. Generaldirektören bär det yttersta ansvaret för att regerings- och riksdagsbeslut genomförs och beslutar bl.a. om övergripande frågor vad gäller



Sidas organisation, inklusive utnämning av Sidas chefer och ambassadråd för utvecklingssamarbete. Vid Sida finns ett insynsråd som utses av regeringen. Generaldirektören är ordförande i rådet, som har tio ledamöter: företrädare för riksdagspartierna, näringslivet, statliga myndigheter och organisationer som arbetar med bistånd.

### **Regeringens regleringsbrev till Sida (2003–2006)**

Regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåret 2006 (UD2005/67875/PLAN delvis och UD2005/67876/GU delvis) fastställdes vid regeringens sammanträde den 20 december 2005. Enligt detta ska verksamheten vid Sida, förutom av riksdagens beslut om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes verksamhet för budgetåret 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 5, bet. 2005/06:UU1, rskr. 2005/06:78, prop. 2005/06:1 utg.omr. 7, bet. 2005/06:UU2, rskr. 2005/06:79, prop. 2005/06:100 utg.omr. 7, bet. 2005/06:FiU21, rskr. 2005/06:370), även vägledas av riksdagens beslut med anledning av antagandet av Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

Regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåret 2005 (UD2004/64734/PLAN delvis, UD2004/64735/GU delvis och UD2004/10305/GU) fastställdes vid regeringens sammanträde den 22 december 2004. Enligt detta ska verksamheten vid Sida, förutom av riksdagens beslut om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes verksamhet för budgetåret 2005 (prop. 2004/05:1 utg.omr. 5, bet. 2004/05:UU1, rskr. 2004/05:91, prop. 2004/05:1 utg.omr. 7, bet. 2004/05:UU2, rskr. 2004/05:92) även vägledas av riksdagens beslut med anledning av antagandet av Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

Regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåret 2004 (UD2003/65876/GU) fastställdes vid regeringens sammanträde den 18 december 2003. Enligt detta ska verksamheten vid Sida, förutom av riksdagens beslut om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes verksamhet för budgetåret 2004 (prop. 2003/04:1 utg.omr. 7, bet. 2003/04:UU2, rskr. 2003/04:113), även vägledas av riksdagens beslut med anledning av antagandet av Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

Regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåret 2003 (UD2002/2053/GU och UD2002/2037/GU delvis) fastställdes vid regeringens sammanträde den 7 januari 2003. Enligt detta ska verksamheten vid Sida, förutom av riksdagens beslut om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes verksamhet för budgetåret 2003 (prop. 2002/03:1 utg.omr. 7, bet. 2002/03:UU2, rskr. 2002/03:51), även vägledas av de beslut riksdagen fattat med anledning av regeringens skrivelser till riksdagen om hållbar utveckling (skr. 1996/97:2), fattigdomsbekämpning (skr.1996/97:169), demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete (skr. 1997/98:76), mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr.

1997/98:89), öppen handel och rättvisa spelregler (skr. 1998/99:59), en förnyad svensk Afrikapolitik (skr. 1997/98:122), en svensk Asienstrategi (skr. 1998/99:61), en uppföljning av regeringens Asienstrategi (Ds 2002:24), att förebygga väpnade konflikter (skr. 2000/01:2) och ett barnrättsperspektiv i internationellt utvecklingssamarbete (skr. 2001/02:186) samt propositionen om jämställdhet (prop. 1995/96:153). Sida ska vidare vägledas av studien om Nordafrika och Mellanöstern (Ds 1999:63) samt den svenska hiv/aids-strategin.

### *Mål för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer*

Regleringsbrevnen för 2006 och 2005 innehåller särskilda mål för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer:

Sida skall i samverkan med svenska enskilda organisationer, deras partnerorganisationer, internationella nätverk och organisationer som främjar demokrati och utveckling bidra till att främja utveckling av ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle där de mänskliga rättigheterna respekteras. Lokala samarbetsorganisationer skall stärkas.

Sida skall säkerställa att anvisningar och allmänna villkor för bidrag till ramorganisationer och andra enskilda organisationer följer riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

Sidas stöd till enskilda organisationer skall bidra till ökat intresse och engagemang för globala utvecklingsfrågor också i Sverige. De enskilda organisationernas informationsverksamhet, att sprida kunskap och främja samhällsdialogen om globala utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete skall stödjas. Sida skall också stödja enskilda organisationers kommunikation om den svenska politiken för global utveckling (UD2007/886/USTYR, UD2004/67505/GU).

I regleringsbrevet för 2004 års verksamheter saknas särskilda mål för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer.

I regleringsbrevet för 2003 anges som särskilda mål för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer att Sida dels ska främja utveckling av ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle och stärka de lokala samarbetsorganisationerna i utvecklingsländer, dels ska verka för att de enskilda organisationerna betonar kunskapsuppbyggnad och lokal organisationsutveckling, dels ska främja ett ökat samarbete och erfarenhetsutbyte mellan enskilda organisationer och samverkan mellan dessa och Sida, dels ska fortsätta dialogen med de enskilda organisationerna om det civila samhällets roll i utvecklingssamarbetet, dels ska verka för att informationsinsatser genomförda av enskilda organisationer följer det övergripande målet för informationsverksamheten.

Vidare anger Sidas regleringsbrev för verksamhetsåret 2003 om myndighetens generella uppgifter bl.a. att Sida inom ramen för tillämpliga upphandlingsbestämmelser i samverkan med svenska företag, myndigheter och enskilda organisationer ska beakta och sträva efter att nyttja svenska erfa-

renheter och resurser. Inom ramen för verksamheten ska Sida även ge möjlighet till svenska myndigheter, enskilda organisationer och företag att medverka i policyarbete, såsom landstrategiprocesser, på ett tidigt stadium.

#### *Återrapportering inom verksamhetsgrenen Enskilda organisationer*

Sidas regleringsbrev för verksamhetsåren 2006 och 2005 innehåller följande anvisningar om bl.a. återrapportering inom ramen för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer: Regeringen uppdrar åt Sida att bedöma hur verksamheten har bidragit till att uppfylla verksamhetsgrenens mål. Sida ska även vad avser de svenska enskilda organisationerna redovisa fördelningen av bidrag på ramorganisationer sektorer samt antalet utländska samarbetspartner per ramorganisation. Antalet svenska organisationer som ingår i ramorganisationernas verksamhet ska redovisas. Sida ska med avseende på stödet till enskilda organisationers informationsverksamhet i Sverige redovisa utbetalat informationsbidrag per organisation. Sida ska vidare övergripande rapportera hur de enskilda organisationerna arbetar för att främja samhällsdialogen och öka kunskapen om globala utvecklingsfrågor, internationellt utvecklingssamarbete och regeringens politik för global utveckling.

Regleringsbrevet för verksamhetsåret 2004 innehåller anvisningar om att bl.a. Sidas återrapportering vad avser de svenska enskilda organisationerna ska redovisa fördelningen av bidrag på ramorganisationer och sektorer samt antalet utländska samarbetspartner per ramorganisation. I förekommande fall ska antalet svenska organisationer som ingår i ramorganisationens verksamhet redovisas. Sida ska även avseende stöd till enskilda organisationers informationsverksamhet i Sverige redovisa utbetalade informationsbidrag per organisation.

#### *Återrapportering med avseende på korruption*

Regleringsbreven för både 2006 års och 2005 års verksamheter anger att Sida dessutom senast den 30 september 2006 respektive 2005 ska lämna en översiktlig redovisning av vidtagna åtgärder i syfte att stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption. Regleringsbrevet för 2006 innehåller tillägget att denna översiktliga redovisning även ska inkludera stödet till ratificering och tillämpning av FN:s konvention mot korruption. Vidare ska, enligt regleringsbreven för både 2006 och 2005, effektiviteten i de olika insatser som görs inom området identifieras. Sida ska också redovisa vidtagna åtgärder i syfte att förhindra att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd.

Regleringsbrevet för 2004 års verksamhet anger att Sida senast den 15 november 2004 ska redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit för korruptionsbekämpning på områden som rättssektorn och förvaltning i samarbetsländerna.

Regleringsbrevet för 2003 års verksamhet anger att Sida ska stödja åtgärder för att främja god samhällsstyrning och bekämpa korruption i samarbetsländerna och särskilt i anslutning till utvecklingssamarbetet.

#### *Anslag till verksamhetsgrenen Enskilda organisationer*

I regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåren 2003–2006 stadgas i de generella villkoren för anslag 8:1 *Biståndsverksamhet* bl.a. att en institution som beviljas bidrag på begäran ska ge Riksrevisionen tillfälle att granska hur bidraget används av mottagaren och därvid lämna de uppgifter som behövs för granskningen. Granskning av verksamhet eller verksamhetsområde med annat land eller mellanstatlig organisation som huvudman ska ske i enlighet med avtal. Sådana avtal ska innehålla bestämmelser som reglerar uppföljning, utvärdering och revision av verksamhet eller verksamhetsområde.

I regleringsbrevet för 2006 års verksamhet anges som särskilda villkor för anslagsposten Enskilda organisationer bl.a. att Sida inte får medge att värdet av organisationernas eget arbete beaktas då egeninsatsens storlek fastställs, att eget eller insamlat material inte får räknas som en del av egeninsatsen och att högst 10 % av de tilldelade medlen får användas för information i Sverige om utvecklingsländer.

I regleringsbrevet för 2005 års verksamhet anges som särskilda villkor för anslagsposten Enskilda organisationer bl.a. att Sida inte får medge att värdet av organisationernas eget arbete beaktas då egeninsatsens storlek fastställs och att eget eller insamlat material inte får räknas som en del av egeninsatsen.

I regleringsbreven för 2004 och 2003 års verksamheter anges som särskilda villkor för anslagsposten Enskilda organisationer bl.a. att de svenska organisationernas egeninsats normalt ska uppgå till 20 % av insatsens kostnad, där Sida för Handikapporganisationernas Biståndsstiftelse (SHIA) får medge en egeninsats om 10 % och för ungdomsorganisationer som inte ingår i ramorganisationer medge en minskning av egeninsatsen till lägst 10 %, att kravet på egeninsats inte ska tillämpas på bidrag till volontärer eller på informationsbidrag, att för insatser mot hiv/aids kan Sida i vissa fall bevilja undantag från regeln om egeninsats av projektets totalkostnad, att Sida inte får medge att värdet av organisationens eget arbete beaktas då egeninsatsens storlek fastställs och att eget eller insamlat material inte får räknas som en del av egeninsatsen.

#### **Regeringens regleringsbrev till Sida (2006–2008)**

Regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåret 2008 (UD2007/47421/USTYR slutligt och UD2007/47062/PLAN slutligt) fastställdes vid regeringens sammanträde den 19 december 2007. Enligt detta ska verksamheten vid Sida, förutom av riksdagens beslut om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes verksamhet för budgetåret 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 5, bet. 2007/08:UU1, rskr. 2007/08:64, prop.

2007/08:1 utg.omr. 7, bet. 2007/08:UU2, rskr. 2007/08:65), även vägledas av riksdagens beslut med anledning av antagandet av Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

Regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåret 2007 (UD2006/61718/PLAN delvis och UD2006/61719/USTYR delvis) fastställdes vid regeringens sammanträde den 21 december 2006. Enligt detta ska verksamheten vid Sida, förutom av riksdagens beslut om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes verksamhet för budgetåret 2007 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 5, bet. 2006/07:UU1, rskr. 2006/07:55, prop. 2006/07:1 utg.omr. 7, bet. 2006/07:UU2, rskr. 2006/07:56), även vägledas av riksdagens beslut med anledning av antagandet av Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

Regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåret 2006 (UD2005/67875/PLAN delvis och UD2005/67876/GU delvis) fastställdes vid regeringens sammanträde den 20 december 2005. Enligt detta ska verksamheten vid Sida, förutom av riksdagens beslut om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes verksamhet för budgetåret 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 5, bet. 2005/06:UU1, rskr. 2005/06:78, prop. 2005/06:1 utg.omr. 7, bet. 2005/06:UU2, rskr. 2005/06:79, prop. 2005/06:100 utg.omr. 7, bet. 2005/06:FiU21, rskr. 2005/06:370), även vägledas av riksdagens beslut med anledning av antagandet av Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

#### *Mål för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer*

I regleringsbrevet för 2008 års verksamhet anges under verksamhetsgrenen Politys och underlag till strategier att Sida under 2008 ska inkomma med bl.a. underlag till förslag till strategier inom området Enskilda organisationer. Regeringen kommer att förtydliga uppdragen under 2008.

Regleringsbrevet för 2007 års verksamhet innehåller två mål för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer:

Mål 1: Ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle där de mänskliga rättigheterna respekteras. Sida skall samverka med svenska enskilda organisationer, deras partnerorganisationer, internationella nätverk och organisationer som verkar för ett demokratiskt styrelseskick och lika möjligheter för kvinnor och män, respekt för mänskliga fri- och rättigheter och tolerans för minoriteter och olikfärdigheter samt, i förekommande fall, söker överbrygga religiösa och etniska motsättningar.

Sida skall säkerställa att anvisningar och allmänna villkor för bidrag till ramorganisationer och andra enskilda organisationer följer riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

Mål 2: Ett ökat intresse och engagemang för globala utvecklingsfrågor i Sverige. Sida skall stödja de enskilda organisationernas informationsverksamhet, d.v.s. att sprida kunskap och främja samhällsdialogen i Sverige om globala utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete (UD2007/44135/USTYR s. 6).

Regleringsbrevet för 2006 års verksamhet innehåller följande mål för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer:

Sida skall i samverkan med svenska enskilda organisationer, deras partnerorganisationer, internationella nätverk och organisationer som främjar demokrati och utveckling bidra till att främja utveckling av ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle där de mänskliga rättigheterna respekteras. Lokala samarbetsorganisationer skall stärkas.

Sida skall säkerställa att anvisningar och allmänna villkor för bidrag till ramorganisationer och andra enskilda organisationer följer riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4).

Sidas stöd till enskilda organisationer skall bidra till ökat intresse och engagemang för globala utvecklingsfrågor också i Sverige. De enskilda organisationernas informationsverksamhet, att sprida kunskap och främja samhällsdialogen om globala utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete skall stödjas. Sida skall också stödja enskilda organisationers kommunikation om den svenska politiken för global utveckling (UD2007/886/USTYR).

#### *Åtterrapportering inom verksamhetsgrenen Enskilda organisationer*

Sidas regleringsbrev för verksamhetsåret 2008 innehåller anvisningar om bl.a. återrapportering inom ramen för verksamhetsgrenen Genomförande av strategier inom utvecklingssamarbetet. Regeringen uppdrar åt Sida att bedöma den inre effektiviteten i myndighetens arbetsprocesser. Sida ska särskilt redovisa hur myndigheten har dels ökat resultatorienteringen i genomförandet av utvecklingssamarbetet, dels minskat riskerna för korruption och oegentligheter i samband med genomförandet av utvecklingssamarbetet. Sida ska också redovisa vilka åtgärder myndigheten har vidtagit med anledning av Riksrevisionens rapport Oegentligheter inom biståndet (RiR 2007:20).

Sidas regleringsbrev för verksamhetsåret 2007 innehåller anvisningar om bl.a. återrapportering inom ramen för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer. Regeringen uppdrar åt Sida att, utöver den generella återrapporteringen, redovisa fördelningen av bidrag på ramorganisationer och sektorer samt antal utländska samarbetspartner per ramorganisation. Även antalet svenska enskilda organisationer som ingår i ramorganisationernas verksamhet ska redovisas och utbetalat informationsbidrag per organisation. Sida ska övergripande rapportera hur de enskilda organisationerna arbetar för att främja samhällsdialogen och öka kunskapen om globala utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete.

Vidare uppdrag regeringen åt Sida att utföra en översyn av användningen av kriterierna för urvalet av s.k. ramorganisationer samt redogöra för grunderna för fördelningen av medel till dessa. Sida skulle även genomföra en konsekvensanalys av vad sänkningen av kravet på egeninsats från 20 till 10 % inneburit för enskilda organisationers verksamhet och samti-

digt utreda förutsättningarna för en nivellering av kravet på egeninsats. Samtliga uppdrag skulle enligt regleringsbrevet för 2007 ha redovisats senast den 31 mars 2007.

Sidas regleringsbrev för verksamhetsåret 2006 innehåller anvisningar om bl.a. återrapportering inom ramen för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer. Regeringen uppdrar åt Sida att bedöma hur verksamheten har bidragit till att uppfylla verksamhetsgrenens mål. Sida ska även vad avser de svenska enskilda organisationerna redovisa fördelningen av bidrag på ramorganisationer och sektorer samt antal utländska samarbetspartner per ramorganisation. Antalet svenska organisationer som ingår i ramorganisationernas verksamhet ska redovisas. Sida ska med avseende på stödet till enskilda organisationers informationsverksamhet i Sverige redovisa utbetalat informationsbidrag per organisation. Sida ska vidare övergripande rapportera hur de enskilda organisationerna arbetar för att främja samhällsdialogen och öka kunskapen om globala utvecklingsfrågor, internationellt utvecklingssamarbete och regeringens politik för global utveckling.

#### *Återrapportering med avseende på korruption*

Sidas regleringsbrev för verksamhetsåret 2008 innehåller anvisningar om att Sida särskilt ska redovisa hur myndigheten har minskat riskerna för korruption och oegentligheter inom ramen för verksamhetsgrenen Policies, strategier och metoder inom utvecklingssamarbetet. Vidare anger 2008 års regleringsbrev inom verksamhetsgrenen Samverkan och rådgivning som ett övrigt mål respektive återrapporteringskrav, med avseende på oegentligheter och korruption, att Sida ska verka för ett effektivt förebyggande och bekämpning av oegentligheter och korruption inom utvecklingssamarbetet respektive återrapportera enligt kraven under respektive verksamhetsgren.

Sidas regleringsbrev för verksamhetsåren 2007 respektive 2006 innehåller anvisningar om att myndigheten senast den 30 september 2007 respektive 2006 ska lämna en översiktlig redovisning av vidtagna åtgärder i syfte att stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption, inklusive stöd till ratificering och tillämpning av FN:s konvention mot korruption. I redovisningen ska effektiviteten i de olika insatser som görs inom området identifieras. Sida ska också redovisa vidtagna åtgärder i syfte att förhindra att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd.

#### *Anslag till verksamhetsgrenen Enskilda organisationer*

I regeringens regleringsbrev till Sida för verksamhetsåren 2006–2008 stadgas i de generella villkoren för anslag 8:1 *Biståndsverksamhet* bl.a. att institution som beviljas bidrag på begäran ska ge Riksrevisionen tillfälle att granska hur bidraget används av mottagare och därvid lämna de uppgifter som behövs för granskningen. Granskning av verksamhet eller verksamhetsområde med annat land eller mellanstatlig organisation som huvudman

ska ske i enlighet med avtal. Sådana avtal ska innehålla bestämmelser som reglerar uppföljning, utvärdering och revision av verksamhet eller verksamhetsområde.

I regleringsbrevet för 2007 års verksamhet anges om de särskilda villkoren som gäller anslag 8:1 anslagspost 5 att medlen ska användas i enlighet med särskilt regeringsbeslut om interimistisk styrning av Sidas anslagsposter.

I regleringsbrev för både 2007 års och 2006 års verksamhet anges om de särskilda villkor som gäller anslag 8:1 anslagspost 5 bl.a. att Sida inte får medge att värdet av organisationernas eget arbete beaktas då egeninsatsens storlek fastställs, att eget eller insamlat material inte får räknas som en del av egeninsatsen och att högst 10 % av de tilldelade medlen får användas för information i Sverige om utvecklingsländer.

### *Riksrevisionens rapport (RiR 2007:20)*

Sida är från 2004 verksamt inom politikområdena Internationellt utvecklingsarbete samt Utrikes- och säkerhetspolitik. Riksrevisionens granskningsrapport och dess granskning har inriktats mot politikområdet Internationellt utvecklingsarbete. Flera av Sidas avdelningar förmedlar bistånd via externa utförarorganisationer. En av dessa avdelningar är avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konfliktlösning (Seka). Riksrevisionen har i ett antal rapporter från den årliga revisionen under åren 2004-2007 påtalat brister i rutiner och uttalat att denna verksamhet är särskilt riskutsatt. Mot bakgrund av dessa uppgifter har Riksrevisionens granskningsrapport avgränsats till det projektorienterade bistånd som Seka förmedlar via enskilda ramorganisationer. Detta bistånd uppgick 2006 till 1,3 miljarder kronor, dvs. knappt 10 % av det totala bistånd som Sida förmedlar.

Riksrevisionens granskningsrapport sökte besvara dels frågan huruvida Sidas interna kontroll av biståndsverksamhet som bedrivs i projektform är tillfredsställande, dels frågan huruvida Sidas interna kontroll är tillräckligt effektiv för att det ska vara möjligt att i praktiken skydda sig mot oegentligheter i projektverksamheten i samarbetsländerna. Granskningen visar att Sida är medveten om att korruption och andra oegentligheter är ett problem och att Sida har sökt organisera ett skydd via kontrakt och en del kontrollåtgärder. Dessa åtgärder har dock visat sig vara otillräckliga.

Vad avser regeringens krav på återrapportering till Sida anför Riksrevisionen i rapporten (RiR 2007:20 s. 23) att det i Sidas regleringsbrev för budgetåret 2007 stipuleras att myndigheten utöver den generella återrapporteringen ska redovisa fördelningen av bidrag på ramorganisationer och sektorer samt antalet utländska samarbetspartner per ramorganisation. Sida ska också rapportera hur de enskilda organisationerna arbetar för att främja samhällsdialogen och öka kunskapen om globala utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete. Sida ska dessutom senast den 30 september 2007 lämna en översiktlig redovisning av åtgärder som vidtagits i syfte att stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption, inklu-



sive stöd till ratificering och tillämpning av FN:s konvention mot korruption. I redovisningen ska effektiviteten i de olika insatser som görs inom området identifieras. Sida ska också redovisa åtgärder som vidtagits i syfte att förhindra att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd. Regeringen har dock inte formulerat något särskilt mål avseende Sidas arbete för att förhindra fel och missbruk av biståndsmedel på samma sätt som man exempelvis har gjort för Försäkringskassan.

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisas i granskningsrapporten anför Riksrevisionen att ett antal åtgärder bör vidtas. Riksrevisionen rekommenderar dels att regeringen i likhet med vad som gäller Försäkringskassan anger ett särskilt mål för Sida avseende arbetet att förhindra fel och missbruk i bidragsverksamheten, dels att regeringen säkerställer att organiseringen och uppföljningen av det bistånd som betalas ut via enskilda organisationer blir effektiva och att förekomsten av oegentligheter motverkas. Riksrevisionen lämnar i sin granskningsrapport förslag på åtgärder och rekommendationer även till Sida och Revisorsnämnden.

Den 24 september 2007 överlämnade Riksrevisionen rapporten till regeringen, Riksrevisionens styrelse, Sida och Revisorsnämnden.

### **Utrikesutskottets behandling av Riksrevisionens rapport**

Som ett led i utrikesutskottets beredning av regeringens budgetproposition för budgetåret 2008 och budgetförslag innefattade i utgiftsområde 7 Internationellt bistånd beslutade utskottet att inhämta preliminära synpunkter på och kommentarer om rapporten (jfr bet. 2007/08:UU2 s. 33). Detta skedde genom medverkan vid utskottssammanträden av dels berörd riksrevisor med medarbetare från Riksrevisionen, dels företrädare för den granskade myndigheten Sida samt företrädare för två s.k. ramorganisationer – Forum Syd och Svenska Missionsrådet, vilka drivit projekt som tas upp i Riksrevisionens granskning.

Av protokollet från utrikesutskottets sammanträde den 30 oktober 2007 (prot. 2007/08:6) framgår att utrikesutskottet ordnade en föredragning från Riksrevisionen. Närvarande från Riksrevisionen var den riksrevisor som var ansvarig för den aktuella granskningsrapporten och en granskningsenhetschef. Efter utskottssammanträdet inkom Riksrevisionen den 1 november 2007 med ett brev (dnr RD 100-584-2007/08) till utrikesutskottet med kompletterande svar med anledning av utrikesutskottets ledamöters frågor om vilka delar av granskningsrapporten som Sida har faktagranskat. I brevet anförts bl.a. följande:

Riksrevisionen har redogjort för Sida hur faktagranskningen av den aktuella rapporten skulle ske. Detta betyder att Sida fått information om orsaken till att inte hela rapporten underställts deras faktagranskning. Sidas synpunkter från faktagranskningen av rapportens kapitel 2 och 3 mottogs av Riksrevisionen den 22 maj 2007.

-- --

När det gäller iakttagelser och slutsatser gällande projektverksamheterna i de fyra länderna (kapitel 4) har Sida inte faktagranskat materialet. Inga saksynpunkter på utkast till iakttagelser har inhämtats från de organisationer som bedrivit projekten eftersom dessa inte är statliga myndigheter. Syftet med denna del av granskningen var att följa de medel som kanaliserats via Sida till de lokala projekten i de fyra länderna. Vidare finns det i ett antal fall anledning att anta att brottsliga handlingar ägt rum. Enligt god revisionssed (RS 240) skall Riksrevisionen inte gå vidare och kommunicera med personer som kan vara inblandade i de befarade oegentligheterna. Efter publiceringen av rapporten har granskningsdokumentationen avseende projektverksamheten tillställts Sida.

— — —

En straffrättsexpert från Sydafrika och RiRs rättsfunktion har anlitats för att kvalitetssäkra bedömningarna avseende misstankar om oegentligheter.

Brevet var undertecknat av ansvarig riksrevisor och den granskningsenhetschefen som närvarade vid utskottssammanträdet. Några ytterligare kontakter mellan utrikesutskottet och Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten har sedan dess inte förekommit.

Som ytterligare information kan det nämnas att utrikesutskottet redan 2005 beslutade att föreslå Riksrevisionen att ta upp frågan om bistånd genom icke-statliga organisationer till granskning (jfr bet. 2007/08:UU2 s. 33). Av protokollsutdrag från utrikesutskottets sammanträde den 20 oktober 2005 (prot. 2005/06:5) framgår det att utrikesutskottet beslutat föreslå Riksrevisionen att ta upp bl.a. frågan om bistånd genom icke-statliga organisationer (s.k. NGO:ers) till granskning. Enligt utskottet skulle en sådan granskning, fokuserad på demokratisk utveckling, bl.a. kunna avse effektiviteten i dylikt bistånd och genomslaget av den statliga styrningen från riksdag och regering.

### **Riksrevisionens styrelses framställning (2007/08:RRS16)**

Riksrevisionens styrelse överlämnade sin framställning 2007/08:RRS16 *Riksrevisionens styrelses framställning angående Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer* till riksdagen den 20 november 2007.

Riksrevisionens styrelse anför i sin framställning bl.a. att det svenska biståndet syftar till att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Styrelsen anser att det är av största vikt att biståndet används för det ändamål det är avsett för, vilket kräver att kontrollen av användningen av biståndsmedel måste vara effektiv och förekomsten av oegentligheter och andra väsentliga fel motverkas. Styrelsen noterar att Riksrevisionen i den årliga revisionen sedan ett antal år tillbaka uppmärksammat Sida på att det förekommit brister i den interna kontrollen av biståndsverksamheten.

Vidare anför styrelsen att granskningsrapporten visar att Sidas interna kontroll av de biståndsinsatser som kanaliseras till samarbetsländerna via enskilda organisationer varken är tillfredsställande utformad eller implemen-

terad i verksamheten. Enligt styrelsen har granskningen visat dels att Sida i stor utsträckning har förlitat sig på de intyg som utfärdas av lokala revisorer i samarbetsländerna och av svenska revisorer, dels att de svenska revisorerna i stort enbart läser slutrapporten och det lokala revisionsintyget utan att vidta några ytterligare efterforskningar.

Styrelsen påpekar även att systemet med revisionsintyg inte har varit tillräckligt för att upprätthålla en effektiv kontroll av biståndsinsatser som kanaliseras via enskilda organisationer. Styrelsen anser vidare att det kan ifrågasättas hur revisorerna i Sverige har tillämpat systemet. Enligt revisionsintyget intygar revisorn att granskningen har utförts enligt god revisionssed, trots att föga omfattande revisionsinsatser har genomförts.

Styrelsen noterar att den ekonomiska omfattningen av projektverksamheten är betydande. Styrelsen vill samtidigt peka på att de 15 projekt som ingår i Riksrevisionens granskning i och för sig utgör en liten del av de 6 000 projekt som bedrivs via enskilda organisationer. I 10 av dessa projekt har väsentliga fel i räkenskaperna påvisats. Redan denna indikation på att frekvensen av väsentliga fel skulle kunna vara hög bland övriga projekt gör enligt styrelsens bedömning att det är nödvändigt att kontrollen av dessa biståndsinsatser förbättras.

Styrelsen föreslår mot denna bakgrund att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen bör säkerställa att organiseringen och uppföljningen av det bistånd som betalas ut via enskilda organisationer blir effektiva och att förekomsten av oegentligheter och andra väsentliga fel motverkas.

Med anledning av framställningen väckte Kent Härstedt m.fl. (s, v, mp) motion 2007/08:U6. I motionen ställer sig motionärerna bl.a. frågande till en av de slutsatser som Riksrevisionens styrelse framhåller i framställningen. I framställningen anför Riksrevisionens styrelse att den stora andelen projekt med väsentliga fel av de 15 granskade är en indikation på att frekvensen av väsentliga fel skulle kunna vara hög också bland övriga 6 000 projekt, vilket gör det nödvändigt att förbättra kontrollen av dessa biståndsinsatser. Motionärerna framhåller att en stor andel av de granskade projekten var kända som riskprojekt, varför de ställer sig frågande till om en sådan slutsats om felfrekvensen verkligen är rimlig sett till helheten. Vidare anser motionärerna att Riksrevisionens granskning av de biståndsinsatser som kanaliseras via enskilda organisationer drar för långtgående slutsatser och generaliserar ett tunt och tendentiöst underlag, inte minst i samband med att granskningen presenterades vid Riksrevisionens medieframträdanden.

### *Budgetpropositionen för 2009*

I budgetpropositionen anförde regeringen följande med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i den aktuella rapporten (jfr prop. 2008/09:1 utg.omr. 7 avsnitt 3.5):

I september 2007 kom Riksrevisionens rapport "Oegentligheter inom biståndet" (RiR 2007:20) som syftade till att svara på om Sidas interna kontroll för bidrag via enskilda organisationer är effektiv och tillfredsställande. Riksrevisionens granskning inkluderade totalt 15 projekt i fyra länder. Enligt Riksrevisionen förekom det oegentligheter i fem av de 15 projekten. Dessutom fanns allvarliga indikationer på oegentligheter i ytterligare två projekt. I 10 fall av 15 fanns väsentliga fel i projektens räkenskaper. I 75 procent av de granskade projekten saknades tillräckliga underlag för att det skulle vara möjligt att tillfredsställande bedöma vilken verksamhet som bedrivits. Som svar på rapporten beslutade Sidas styrelse i november 2007 om 18 åtgärder för att förbättra den interna kontrollen och för att utreda de misstänkta fallen av oegentligheter. En åtgärd var att anlita en oberoende revisionsbyrå, för att utreda de totalt 51 enskilda misstankarna om fel. Utredningen visar att i 18 av de 51 fallen har fel begåtts och av dessa kan tre fall av oegentligheter bekräftas. Regeringens bedömning är att problemen är av mindre omfattning än Riksrevisionens rapport gav skäl att befara.

Vidare påpekar regeringen i propositionen att den dels infört en särskild paragraf om korruptionsbekämpning i Sidas myndighetsinstruktion, dels gett Sida ett särskilt mål inom området Oegentligheter och korruption genom regleringsbrevet för 2008.

I propositionen kommenteras även Riksrevisionens rapport *Intern styrning och kontroll* (dnr 32-2007-0685) där Sidas rutiner för att säkerställa en effektiv förvaltning av bidrag granskats. Riksrevisionen konstaterar att det finns betydande brister dels i kvaliteten på dokumentationen av insatser och uppdrag, dels i spårbarheten av hur insatser respektive uppdrag är kopplade till andra insatser eller uppdrag. I propositionen anges att Sida har svarat på Riksrevisionens rapport och tillbakavisar delar av Riksrevisionens kritik.

### *Utrikesutskottets budgetbetänkande*

På förslag från utrikesutskottet avsåg riksdagen den 15 december 2008 (bet. 2008/09:UU2, rskr. 2008/09:123) Riksrevisionens styrelses framställning 2007/08:RR16 och därtill hörande följdmotion 2007/08:U6 (s, v, mp). Vidare anförde utrikesutskottet bl.a. följande:

Utskottet förutsätter att regeringen senast under nästa riksmöte återkommer till riksdagen med en samlad redovisning av vilka åtgärder som den vidtagit för att säkerställa att organiseringen och uppföljningen av det bistånd som betalas ut via enskilda organisationer blir effektiv och att förekomst av oegentligheter och andra väsentliga fel motverkas. Regeringen bör också återkomma till riksdagen med en bedömning av åtgärdernas effekter. Det är utskottets avsikt att framgent noga följa vidareutvecklingen av åtgärder för att förhindra och beivra oegentligheter och korruption i utvecklingssamarbetet.

I betänkandet lämnades en reservation (s, v, mp) med anledning av utskottets förslag till beslut i fråga om framställningen (se bet. 2008/09:UU2 s. 51–53). I reservationen yrkas att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen och att riksdagen därmed bifaller motion 2007/08:U6 och avslår framställning 2007/08:RRS16.

### *Riksrevisionens övriga granskningsrapporter om Sida*

Utöver den granskningsrapport (RiR 2007:20) som ligger till grund för de aktuella granskningsärendena har Riksrevisionen granskat Sida inom ramen för ytterligare tre granskningsrapporter, rapporten om den statliga garantimodellen (RiR 2004:4), rapporten Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet (RiR 2004:10), samt rapporten Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform (RiR 2007:31).

#### **Den statliga garantimodellen (RiR 2004:4)**

Riksrevisionen överlämnade under mars 2004 den aktuella granskningsrapporten till både regeringen och Riksrevisionens styrelse.

Utgångspunkt för granskningsrapporten var statens risktagande och statens risk för förluster till följd av den statliga garantigivningen. Granskningen syftade bl.a. till att fastställa huruvida regering och riksdag har överblick över risken i sina garantiåtaganden samt i vilken utsträckning som styrningen av garantihanteringen kan anses vara effektiv. Granskningen omfattande regeringen samt ytterligare fem myndigheter, däribland Sida.

Granskningen visade dels att garantireglerna ofta följs men att hindren är stora för en effektiv styrning, dels att det saknas både en heltäckande definition av vilka förbindelser som bör räknas som garantier och kriterier för bedömning av när en finansiell garanti är ett effektivt medel. Vidare påpekade Riksrevisionen att en allvarlig brist var att staten saknade överblick över sitt samlade risktagande. I rapporten föreslog Riksrevisionen olika åtgärder för att komma till rätta med problemen, bl.a. att regeringen bör ta initiativ för att åtgärda de problem som uppmärksammats i granskningen. Inga åtgärdsförslag riktades till Sida (jfr RiR 2004:4 s. 47–52).

Riksrevisionens styrelse beslutade att slutsatserna av granskningen skulle överlämnas i form av en redogörelse (2003/04:RRS8) till riksdagen. Med hänsyn till riksdagens viktiga roll i garantisystemet och de betydande belopp som hanteras ansåg styrelsen att resultatet av granskningen bör kunna användas som underlag för fortsatta överväganden om samspelet mellan riksdag och regering inom området.

Riksrevisionens styrelses redogörelse behandlades i finansutskottets betänkande (2003/04:FiU28) angående den statliga garantimodellen. Utskottet överlämnade till regeringen att bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av granskningsrapporten och föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna, vilket riksdagen beslutade (rskr. 2003/04:275–276).

### **Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet (RiR 2004:10)**

Riksrevisionen överlämnade under maj 2004 den aktuella granskningsrapporten till både regeringen och Riksrevisionens styrelse.

Revisorerna gör en rad iakttagelser och lämnar rekommendationer som riktar sig till både UD och Sida. I rapporten konstaterar revisorerna beträffande regeringens övergripande styrning av utvecklingssamarbetet att den målstruktur som infördes i Sidas regleringsbrev för 2004 ger bättre förutsättningar för Sidas verksamhet och tydligare rapportering till riksdagen. För att uppnå ökad resultatorientering i styrningen pekar revisorerna dock på några problem att lösa. Bland annat har regeringen inte formulerat mål för ett antal av Sidas verksamhetsgrenar. Revisorerna rekommenderar utifrån sina iakttagelser att regeringen bl.a. formulerar mål för de verksamhetsgrenar som saknar sådana och tydliggör hur Sidas återrapportering ska utformas utifrån regleringsbrevets krav om att myndigheten ska värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete.

Med utgångspunkt i rapporten överlämnade Riksrevisionens styrelse sin redogörelse (2004/05:RRS3) den 24 augusti 2004. Styrelsens redogörelse behandlades av utrikesutskottet och lades till handlingarna den 2 juni 2005. I sina överväganden noterade utrikesutskottet att, vad avser regleringsbrevet till Sida, Riksrevisionen rekommenderade dels att mål formulerades för samtliga verksamhetsgrenar, dels att det övergripande återrapporteringskravet förtydligades. Utskottet konstaterade att båda rekommendationerna hade tillgodosetts i Sidas regleringsbrev för 2005 (bet. 2004/05:UU4 s. 11).

### **Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform (RiR 2007:31)**

Riksrevisionen överlämnade under december 2007 den aktuella granskningsrapporten till både regeringen och Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisionen har i rapporten granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt regeringens återrapportering till riksdagen om budgetstödet.

I rapporten konstateras att Sidas beslut om budgetstöd i sju av åtta länder inte har föregåtts av att regeringen gjort de överväganden om budgetstöd som den enligt regeringens egna riktlinjer ska göra. Regeringen har därmed delegerat ett stort ansvar till Sida. I rapporten påpekas därutöver att regeringens riktlinjer på några punkter innehåller oklarheter. Riksrevisionen anser vidare att Sidas underlag inför beslut om budgetstöd innehåller brister, framför allt att analyserna inte är tillräckligt väl underbyggda. En delförklaring till detta kan enligt Riksrevisionen vara att Sida inte har preciserat hur regeringens riktlinjer för budgetstöd ska tillämpas. Riksrevisionens granskning visar också att regeringens återrapportering till riksdagen om budgetstödet inte ger en rättvisande bild av riskerna med budgetstöd.

Riksrevisionens styrelse beslutade att slutsatserna av granskningen skulle överlämnas i form av en redogörelse (2007/08:RRS27) till riksdagen. Styrelsen ansåg att processerna inför att budgetstöd beviljas måste förbättras för att minska riskerna för att bistånd inte används för det ändamål det är avsett. Styrelsen ansåg därför att regeringen dels skyndsamt bör besluta om samarbetsstrategier för samtliga länder som tar emot budgetstöd, dels säkerställa att besluten i övrigt är väl underbyggda och i enlighet med riksdagens intentioner, dels förbättra återrapporteringen till riksdagen vad gäller effekterna av och riskerna med budgetstöd.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 7) kommenteras Riksrevisionens rapport RiR 2007:31. Där framgår att regeringen under 2008 förtydligat riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning (jfr a. prop. s. 37). Med anledning av Riksrevisionens kritik av brister i regeringens återrapportering till riksdagen av budgetstödet anges dels att ett första steg i riktning mot en mer rättvisande rapportering har tagits i budgetpropositionen för 2009, dels att regeringen avser att framöver ytterligare utveckla avrapporteringen till riksdagen.

Riksrevisionens styrelses redogörelse behandlades i utrikesutskottets betänkande 2008/09:UU2 angående utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Utskottet ansåg mot bakgrund av sina överväganden (s. 42–46) att det inte var nödvändigt med något tillkännagivande till regeringen med anledning av förslagen i Riksrevisionens framställning. Utskottet föreslog att riksdagen skulle avstyrka styrelsens framställning och två följdmotioner (s resp. mp) väckta med anledning av framställningen, vilket också riksdagen beslutade (rskr. 2008/09:123–124).

### *Rikrevisionens övriga revisionsrapporter m.m.*

Riksrevisionen har slutfört ett flertal revisionsberättelser, promemorior och rapporter avseende Sida och utlandsmyndigheter (UM). I vissa av rapporterna har brister iakttagits. Nedan redogörs för ett urval av promemorior och rapporter upprättade vid Riksrevisionen med anledning av myndighetens granskning av Sida.

### **Revisionspromemoria 2004-04-01 UM Nicaragua (dnr 32-2003-146)**

I promemorians sammanfattning anføres att den sammanfattande bedömningen efter utförd revision är att den interna kontrollen och styrningen bör förbättras i flera avseenden.

I promemorian föreslås att utlandsmyndigheten verkar för att strukturera upp den interna styrningen för att få en kontinuitet i styrprocessen. För tillfället saknas en fastställd arbetsrutin avseende planering och uppföljning av styrande dokument. Den interna ansvarsfördelningen bör likaså förtydligas för att minimera risker för missförstånd och otydligheter.

Vidare påpekar Riksrevisionen att UM inte har tillämpat antikorrupsionsregeln i det avseende som den torde ha tillämpats. Det har konstaterats av både externa bedömare och UM att landet har stora problem med korruptionen, vilket ökar kraven på en genomlysning av hur korruptionen ter sig i landet och hur UM ska verka för att svenska biståndsmedel används på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionen har även påvisat att revisioner inte har nyttjats som det kontrollinstrument som det är avsett att vara. Den interna administrationen har uppvisat ett större antal brister. Flera av dem är av allvarlig karaktär, t.ex. avsaknad av fastställda arbetsrutiner, kunskap om god redovisningssed och brister i den ekonomiska uppföljningen.

### **Revisionspromemoria 2004-05-17 UM Etiopien (dnr 32-2003-146)**

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser föreslås att utlandsmyndigheten i Etiopien dels tar fram en korruptionsstudie eller motsvarande, dels efter varje avslutad revision upprättar en åtgärdsplan (*Management response*) utifrån de iakttagelser och rekommendationer som framkommit vid revisionen.

Vidare påpekar Riksrevisionen att Sida och utlandsmyndigheten bör vidareutveckla avsnittet om bedömning av risker i bedömningspromemorian samt att Sida bör se till att UM tillförsäkras de tekniska lösningar som krävs för en säker och effektiv verksamhet och medelshantering.

I promemorian föreslås vidare att UM dels kvalitetssäkrar sina finansiella insatsuppföljningar, dels löpande ser till att data i Plus är uppdaterade och korrekta, dels ser till att avtalade rapporteringsprocedurer efterlevs, dels ser till att alla handläggare är införstådda med syftet att ha en projektakt, dels överväger att redovisa handkassan med tätare periodicitet.

Riksrevisionen föreslår vidare att UD ser över föreskrifterna avseende redovisning av viseringsintäkterna och anpassar utformningen av dessa till god sed.

Avslutningsvis föreslår Riksrevisionen att Sida dels tar ställning till hur stora möbelinköp ska hanteras redovisningsmässigt, dels inför en likartad arkivrutin för projekt oavsett om ärendet handläggs på Sida-S eller på en utlandsmyndighet.

### **Revisionspromemoria 2005-01-27 UM Uganda (dnr 32-2004-0410)**

I promemorian lyfts följande förbättringsåtgärder fram av Riksrevisionen. Utlandsmyndigheten bör bl.a. dels arbeta aktivt med att tydligare utforma den strategiska styrningen och se över insatsportföljen inför nästkommande perioder, dels fastställa rutiner för planering och uppföljning av verksamheten, dels se till att projektakternas struktur förbättras, dels se till att avtalade revisioner utförs, dels finna en rutin för kvalitetssäkring angående hur avtal utformas för att säkerställa att de innehåller obligatoriska klausuler såsom årlig revision och att de innehållsmässigt är anpassade till vad som krävs av projektet.



Enligt Riksrevisionen bör vidare Sida och/eller UM vidareutveckla avsnittet om bedömning av risker i bedömningspromemorian.

### **Revisionspromemoria 2005-11-18 SAREC (dnr 32-2005-0529)**

Som ett led i den årliga granskningen av Sidas verksamhet har Riksrevisionen utfört en revision av SAREC. Syftet med granskningen var att granska den interna kontrollen vid avdelningen.

Riksrevisionen har i sin granskning noterat ett antal brister som lyfts fram i promemorian. Riksrevisionen framför också att den har noterat förbättringar vad gäller projekthanteringen även om ett antal områden fortfarande återstår att förbättra. Exempel på områden att förbättra är enligt Riksrevisionen utformning av den strategiska styrningen, rutinerna för kvalitetssäkring, bedömningarna av insatser, hanteringen av revisionsrapporter, utförandet av regelbundna revisioner och systemrevisioner; också avtalens utformning bör ses över. Revisionen noterade även i sin promemoria att ett internt arbete med att förbättra den interna kontrollen pågick, vilket ansågs vara positivt.

### **Revisionspromemoria 2006-02-22 UM Moçambique (dnr 32-2005-0529)**

I sammanfattningen av sin promemoria anger Riksrevisionen att utlandsmyndigheten i Moçambique är en av de största utlandsmyndigheterna, sett till medel som delegeras till myndigheten och som betalas ut i form av bistånd. För att se till att medlen används enligt beslutade avtal och målformuleringar är Riksrevisionens bedömning att myndigheten bör se över sina rutiner för intern kontroll och uppföljning samt vidta förbättringsåtgärder.

Som exempel på förbättringsåtgärder nämns bl.a. dels en, av utlandsmyndigheten utförd, analys och bedömning av Moçambiques upphandlingslag och möjlighet till tillämpningen av denna inom utvecklingssamarbetet, dels en översyn av utlandsmyndighetens arbete med att motverka korruption i biståndsprojekten, dels en snar genomgång av projektet Melonda Programme, dels åtgärder från utlandsmyndigheten vad avser en förbättring av hanteringen av revisioner inom biståndsprojekten.

### **Revisionsrapport 2006-02-22 Brister i Sidas interna kontroll (dnr 32-2005-0529)**

Riksrevisionen anger i rapporten att den under de senaste åren har avrapporterat brister i den interna kontrollen inom utvecklingssamarbetet samt att de brister som iakttagits och avrapporterats avser bl.a. bristfälliga rutiner för hantering av korruptionsbekämpning, hantering av revisioner och övrig rapportering samt uppföljning av insatser.

Enligt Riksrevisionen leder brister i den interna kontrollen till ökade risker för att svenska biståndsmedel inte används enligt de biståndspolitiska målen och de avtal som ingåtts.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att Sida bör vidta åtgärder för att förbättra den interna kontrollen inom utvecklingssamarbetet.

**Revisionsberättelse för Sida 2006-03-21 (dnr 32-2005-0529)**

Riksrevisionen ska enligt god revisionssed granska myndighetens årsredovisning i syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

I berättelsen bedömer Riksrevisionen att Sidas årsredovisning för räkenskapsåret 2005 i allt väsentligt är rättvisande.

**Revisionspromemoria 2006-04-04 Sidas årsredovisning (dnr 32-2005-0529)**

I promemoria har Riksrevisionen granskat Sidas årsredovisning för 2005. Granskningen av resultatredovisningen visar att Sida i allt väsentligt har återrapporterat det som ålagts myndigheten. Vissa iakttagelser som Riksrevisionen anser bör avrapporteras till Sida redovisas i promemorian.

**Revisionspromemoria 2006-06-22 Sidas interna styrning och uppföljning (dnr 32-2005-0529)**

Som ett led i den årliga revisionen av Sida har Riksrevisionen granskat Sidas nya rutin eller process för verksamhetsplanering och uppföljning av verksamheten. Riksrevisionen framför i promemorian bl.a. följande rekommendationer: Sida bör vidareutveckla planeringsdirektiven med relevanta förtydliganden kring väsentliga begrepp som används i strukturen och även komplettera med ett resonemang kring målstrukturen. Direktiven för planering bör även innehålla instruktioner för hur uppföljningar ska utföras.

Riksrevisionen anger vidare i sin promemoria att Sida bör se över planeringsprocessen och på ett tydligare sätt inkludera den process som avser planering utifrån samarbetsstrategier (upprättande av land- och regionplaner) dvs. det bilaterala samarbetet. Enligt Riksrevisionen bör kopplingen till det övergripande fattigdomsmålet vara tydligt. Vidare bör enligt Riksrevisionen Sida förtydliga målmatriken och införa ett resonemang kring prestationer och resultat. Resultat av förvaltningsverksamheten bör skiljas från resultat i biståndsverksamheten.

**Revisionsberättelse för Sida 2007-03-21 (dnr 32-2006-0491)**

I berättelsen bedömer Riksrevisionen att Sidas årsredovisning för räkenskapsåret 2006 i allt väsentligt är rättvisande.

**Revisionspromemoria 2007-01-25 UM Kenya (dnr 32-2006-0491)**

I promemorian anges att Riksrevisionen granskade ambassadens interna styrning och kontroll under hösten 2002. Vid revisionsbesöket iaktogs ett stort antal brister i den interna kontrollen och uppföljningen av verksamheten. Enligt Riksrevisionen skedde avrapporteringen både i form av en revisionsrapport ställd till myndighetens styrelse och en revisionspromemoria ställd till myndigheten.

Sedan Riksrevisionens senaste revisionsbesök har det skett ett antal förändringar vid utlandsmyndigheten i Kenya, bl.a. blev myndigheten den 1 januari 2005 en ambassad med s.k. full delegering. Biståndsverksamheten har ökat i omfattning, och förutom det bilaterala samarbetet med Kenya har även ett antal regionala insatser delegerats till utlandsmyndigheten.

Den i promemorian redovisade granskningen visar att brister som iaktogs vid revisionsbesöket 2002 till viss del kvarstår. Ambassaden har dock sedan revisionsbesöket vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra rutinerna för den interna kontrollen.

Riksrevisionens bedömning är att utlandsmyndigheten bör vidta ytterligare åtgärder för att förbättra den interna kontrollen. De brister som iakttagits i promemorian avser bl.a. dels avsaknad av tydlig struktur för hur den interna kontrollen och kvalitetssäkringen ska utföras inom utlandsmyndigheten, dels brister i mål- och resultatstyrningen, dels brister i riskbedömning med avseende på korruptionsrisker, dels hantering av revisionsrapporter såsom att analysera rapporterna, bedöma väsentligheter och eventuellt vidta åtgärder, dels hantering av upphandlingar, dels avsaknad av dokumentation och analyser av inkommande rapporter, dels finansiell insatsuppföljning.

### **Revisionsrapport 2008-04-01 Intern styrning och kontroll (dnr 32-2007-0685)**

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Sida granskat myndighetens rutiner för att säkerställa en effektiv förvaltning av bidrag bl.a. genom val av lämplig kontrollmetod. Granskning har genomförts av Sidas administration av bidrag vid utlandsmyndigheterna (UM) i Sri Lanka och Bangladesh. Granskning har även genomförts avseende den del inom enheten för Östeuropa och Centralasien som arbetar med Ryssland.

Riksrevisionen har, utöver den årliga revisionen, genomfört effektivitetsrevision av Sidas kontroller av biståndsinsatser via enskilda organisationer och en effektivitetsrevision av bistånd via budgetstöd.<sup>3</sup> När det gäller revision och granskningar som kontrollmetod visar effektivitetsrevisionen av biståndsinsatser via enskilda organisationer att denna kontrollmetod är otillräcklig. Riksrevisionen sammanfattar rapporten på följande sätt:

Sida använder dels egna kontroller, dels revisioner och granskningar som kontrollmetod.

Med egna kontroller avses att Sida med egen personal verifierar att det som bidragsmottagare och uppdragstagare presenterar för Sida är korrekt. Riksrevisionen har konstaterat att det finns väsentliga brister i hur Sida dokumenterar sina egna kontroller. Värdet av dessa kontroller blir därför begränsat.

Revisioner och granskningar används som kontrollmetod i syfte att försäkra sig om att de medel som Sida betalar ut används i enlighet med de överenskommelser som Sida slutit med bidragsmottagare eller

<sup>3</sup> RiR 2007:20, RiR 2007:31, jfr ovan.

uppdragstagare. Riksrevisionen konstaterar att detta sätt att granska och följa upp om medel har använts i enlighet med överenskommelser har svagheter om granskningen inte anpassas till behovet i det enskilda fallet.

Riksrevisionen konstaterar att det kan gå mer än ett år från det att en räkenskapsperiod avslutats till dess att Sida erhåller en revisionsberättelse eller en rapport från revisorn. I de fall felaktigheter upptäcks vid revisioner och granskningar kan processen att återkräva utbetalda medel ta flera år.

Sida har inte i tillräcklig omfattning genomfört analyser av kontrollmiljöerna hos bidragsmottagare och uppdragstagare i syfte att fastställa vilken typ av kontroller som är nödvändiga innan beslut kan tas om insatser och uppdrag.

Granskningen har visat att det i flera fall saknas dokumenterade analyser och ställningstaganden avseende revisionsberättelser, anmärkningar i revisionsintyg eller allvarliga fel och brister som beskrivs i revisionsrapporter.

Riksrevisionen konstaterar att det finns betydande brister i kvalitén på dokumentationen av insatser och uppdrag. Det finns även brister i spårbarheten av hur insatser respektive uppdrag är kopplade till andra insatser eller uppdrag. Ordning och spårbarhet i arkivsystemen är en del i kontrollmiljön och Riksrevisionen bedömer att ovanstående svagheter medför brister i den interna kontrollen.

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser lämnas följande rekommendationer till Sida:

Sida bör utföra dokumenterade analyser av kontrollmiljön hos bidragsmottagare och uppdragstagare. Analyserna bör omfatta både insatser och uppdrag som finansieras av Sida. Analyserna bör bl.a. omfatta interna regelverk, ansvar, befogenheter samt en bedömning av berörda parter kunskap och etik. Analysen bör även omfatta kontrollmiljön inom Sida. Utifrån analyser av kontrollmiljöerna bör Sida sedan bedöma vilka risker som är förknippade med respektive insats och uppdrag.

Nästa steg är att Sida bör bestämma vilken typ av kontroll eller granskning som är mest lämplig i varje enskilt fall. I de fall risken bedöms som hög, bör Sida särskilt prioritera kontroller före beslut om insats eller uppdrag. I dessa fall bör också särskilda kontroller inför varje utbetalning genomföras. Samtliga kontroller bör dokumenteras på ett sätt som möjliggör uppföljning och utvärdering.

Resultatet från kontroller och granskningar bör jämföras med resultatet av tidigare kontroller i syfte att bedöma om dessa varit tillräckliga och effektiva. Genom att på detta sätt följa upp effekter av utförda kontroller och granskningar och ändra i åtgärder som inte uppfyller sitt syfte kan Sida åstadkomma en kontinuerlig utveckling av kontrollsystemet.

Sida bör ordna all dokumentation på ett sådant sätt att en utomstående person utan svårighet kan följa hur ett ärende har handlagts och om det är relaterat till andra ärenden.

### *Sadevs utvärdering av UD:s och Sidas arbete mot korruption*

Regeringen gav under sommaren 2007 Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) i uppdrag att genomföra en utvärdering av UD:s och Sidas arbete för att förebygga korruption och minimera korruptionsriskerna för svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet.

Den 16 juni 2008 publicerade Sadev, till fullgörande av uppdraget, en rapport i vilket det bl.a. slås fast dels att arbetet med att förebygga korruption under senare år fått allt större uppmärksamhet hos internationella biståndsgivare, dels att ett omfattande arbete har lagts ned på att organisera biståndet för att förebygga och hantera korruption i utvecklingssamarbetet, dels att frågan under de senaste åren har kommit alltmer i fokus på UD och Sida. Sadev anser bl.a. att regelverken kring korruptionsarbetet utvecklats och blivit alltmer omfattande och heltäckande. Utifrån rapporten har Sadev identifierat brister i UD:s och Sidas metoder för att förebygga korruption i utvecklingssamarbetet. Utvärderingsmyndigheten lämnar i rapporten ett antal rekommendationer om ytterligare vidareutveckling av anti-korrupsionsåtgärder.

### *Rapport om huvudmannaskapet för stöd genom svenska partianknutna organisationer*

Under december 2008 lämnade Anders Oljelund sin rapport (dnr 039-249-2008/09) om huvudmannaskapet för stöd genom svenska partianknutna organisationer (PAO). I utredningen behandlas frågor om t.ex. det partiknutna organisationsbiståndets huvudmannaskap. Utredaren påpekar bl.a. att en diskussion inom och mellan partierna om PAO-biståndets villkor pågår och att ett tillfälle till djupare diskussion av de frågor som tas upp i utredningen samt av demokratibiståndet kommer när riksdagen behandlar regeringens skrivelse *Frihet från förtryck* (skr. 2008/09:11). Skrivelsen behandlades i utrikesutskottet som föreslog att den skulle läggas till handlingarna, vilket riksdagen beslutade (bet. 2008/09:UU6, rskr. 2008/09:187). Utrikesutskottet uttalade i sitt betänkande dels att demokratistöd via svenska partianknutna organisationer ska lämnas även i fortsättningen, dels att utskottet i övrigt ville avvakta resultatet av pågående utvärderings- och utredningsarbete av PAO-stödet vid Sadev.

Vad gäller granskning och uppföljning av det partianknutna biståndet anför utredaren att det är angeläget att den oberoende utvärderingsmyndigheten Sadev och Riksrevisionen utnyttjas för att göra utvärderingar *i efterhand*.

Utredaren lämnar fyra olika förslag på placering av huvudmannaskapet för det partianknutna biståndet med förord för ett. I det förordade förslaget förblir huvudmannaskapet för PAO-biståndet hos Sida men med införandet av dels nya riktlinjer och ny handläggningsordning, dels en partipolitiskt sammansatt referensgrupp för det partianknutna biståndet som knyts till Sida.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

#### **Svar den 12 februari 2008**

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

- Vilken information fick Regeringskansliet eller ansvariga statsråd från den 7 januari 2002 t.o.m. den 6 oktober 2006 (hädanefter benämnd som ”perioden 2002–2006”) vad gäller Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer? Vilken information efterfrågades av dem under samma period?
- Vilka åtgärder vidtog statsråden under perioden 2002–2006 för att säkerställa att Sida granskade biståndsinsatser via enskilda organisationer?
- I vilken utsträckning har regeringen och ansvariga statsråd, inom ramen för beredningen av regleringsbrev till Sida, beaktat den kritik som Riksrevisionen formulerat i tidigare rapporter?
- I vilken utsträckning har regeringen och ansvariga statsråd beaktat de aktuella riksdagsbesluten vid beredningen av regleringsbrev till Sida under perioden 2002–2006, särskilt med avseende på den eventuella förekomsten av oegentligheter inom Sidas projektverksamhet?
- Vilka kommentarer i övrigt ger innehållet i denna promemoria anledning till?

De aktuella riksdagsbeslut som nämns i den fjärde frågan avser de beslut som finns upptagna under rubrikerna Regeringens regleringsbrev (2003–2006) samt Riksdagens biståndspolitiska mål ovan. Som svar har den 12 februari 2008 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.1.3).

#### *Information till statsråden och Regeringskansliet 2003–2006*

I Utrikesdepartementets promemoria anges bl.a. att Sida i dess regleringsbrev för verksamhetsåren 2002 och 2003 åläggs en generell uppgift att stödja åtgärder för att främja god samhällsstyrning och bekämpa korruption i samarbetsländerna och särskilt i anslutning till utvecklingssamarbetet.

Såvitt avser regeringens regleringsbrev till Sida för åren 2004–2006 anges i svarspromemorian att myndigheten arbetade mot korruption i ett mycket brett spektrum av åtgärder på flera olika nivåer samt att Sida beslutat att göra korruptionsbekämpning till en strategisk prioritering.

I svarspromemorian anges även att någon särskild kommentar avseende korruptionsskyddet kopplat till enskilda organisationer ej lämnades i Sidas redovisning såvitt avser verksamhetsåren 2004 och 2006. I promemorian anges även att Sida genom en rapport redovisade ett uppdrag i september 2005 vad gäller att redogöra för vidtagna åtgärder i syfte att förhindra att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd. Ett avsnitt i rapporten behandlade motverkande av korruption i Sida finansierade projekt och program och visade att myndigheten bl.a. använde sig av utbildningsinsatser inom området.

Vidare anges i promemorian att någon särskild återrapporering avseende brister i kontrollen av biståndsinsatser via enskilda organisationer ej återrapporaterats av Sida för verksamhetsåren 2005 och 2006.

### *Åtgärder vidtagna av regeringen och statsråden 2003–2006*

I Utrikesdepartementets promemoria nämns bl.a. att regeringen den 28 april 2005 beslutade om riktlinjer för samarbetsstrategier vilka anger att det svenska utvecklingssamarbetet, bl.a. utifrån vilken biståndskanal som ska väljas, ska bedömas utifrån graden av korruption i det aktuella landet.

I svarspromemorian anges även att regeringen i mars 2005 beslutade att särskilda insatser skulle genomföras för att effektivisera biståndet. Utrikes- och Finansdepartementen beslutade gemensamt att tillsätta ett s.k. strukturprojekt med åtgärder inom fem områden. Ett av områdena var en förstärkt mål- och resultatstyrning av biståndet, med ett ökat fokus på uppföljning och resultat. Resultatet av projektet redovisades under våren 2007.

I svarspromemorian anges vidare att regeringen i regleringsbrevet avseende 2005 och 2006 gav Sida i uppdrag att lämna en redogörelse för Sidas utvärderingsverksamhet och internrevision för de aktuella verksamhetsåren. Enligt promemorian skulle redogörelsen sammanfattande beskriva väsentliga slutsatser och rekommendationer från genomförda granskningar samt översiktligt redogöra för återföring av granskningsresultat, beslutade åtgärder och uppföljning av beslutade åtgärder. Korruption nämns enligt svarspromemorian inte i Sidas rapporter.

I Regeringskansliets svarspromemoria anges att regeringen och ansvariga statsråd inom ramen för vidtagna åtgärder har beaktat den kritik som Riksrevisionen formulerat i tidigare rapporter. I promemorian betonas även att Riksrevisionens rapporter inriktade sig inte på Sidas utvecklingssamarbete genom enskilda organisationer utan att dessa främst var inriktade på att Sida borde vidta åtgärder för att förbättra myndighetens interna kontroll.

Såvitt avser Riksrevisionens rapport Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet (RiR 2004:10) och Riksrevisionens styrelses efterföljande redogörelse (2004/05:RRS3) anges i promemorian att regeringen svarade genom att i Sidas regleringsbrev för 2005 tillgodose Riksrevisionens rekommendationer.

Vidare har utskottet genom en skrivelse till Regeringskansliet bl.a. begärt svar på följande frågor.

- Vilken information fick Regeringskansliet eller ansvarigt statsråd från den 6 oktober 2006 t.o.m. den 31 december 2007 (hädanefter benämnd som ”perioden 2006–2007”) vad gäller Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer? Vilken information efterfrågades av dem under samma period?
- Vilka åtgärder vidtog statsrådet under perioden 2006–2007 för att säkerställa att Sida granskade biståndsinsatser via enskilda organisationer?
- I vilken utsträckning har regeringen och ansvariga statsråd, inom ramen för beredningen av regleringsbrevet till Sida, beaktat den kritik som Riksrevisionen formulerat i tidigare rapporter?

- I vilken utsträckning har regeringen och ansvariga statsråd beaktat aktuella riksdagsbeslut vid beredningen av regleringsbrev till Sida under perioden 2006–2007, särskilt med avseende på den eventuella förekomsten av oegentligheter inom Sidas projektverksamhet?
- Vilka kommentarer i övrigt ger innehållet i denna promemoria anledning till?

De aktuella riksdagsbeslut som nämns i den fjärde frågan avser de beslut som finns upptagna under rubrikerna Regeringens regleringsbrev (2006–2008) samt Riksdagens biståndspolitiska mål ovan. Även här har den 12 februari 2008 som svar översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.1.4).

#### *Information till statsrådet och Regeringskansliet 2006–2008*

I Utrikesdepartementets promemoria anges bl.a. att Utrikesdepartementet fick skriftlig information från Riksrevisionen i januari 2007 om att myndigheten hade inlett en granskning av skyddet mot korruption i Sidas biståndsverksamhet som bedrivs av enskilda organisationer. Denna information ledde till att Utrikesdepartementet sammankallade ett möte den 27 mars 2007 med ansvarig revisor samt dennes chef i syfte att få mer information om granskningen.

I svarspromemorian anges vidare att efter det att rapporten hade föredragits inom Utrikesdepartementet kallade departementet till möten den 5 respektive den 12 december 2007 med ansvarig revisor samt med ansvarig avdelningschef på Sida. Syftet med dessa möten var enligt promemorian att dels höra Sidas syn på rapporten och Sidas antikorrupsionsarbete, dels få ytterligare information från revisorn.

Såvitt avser möten mellan Utrikesdepartementet och Sida under 2007 anges i promemorian att möten mellan statssekreteraren för utvecklingsfrågor och Sidas generaldirektör och tf. generaldirektör hölls dels den 27 april, dels den 25 september, dels den 12 december. På begäran av Utrikesdepartementet togs vid de två förstnämnda mötena Riksrevisionens rapport (dnr 32-2006-0491) avseende utlandsmyndigheten i Kenya upp för diskussion. I denna rapport kritiserades Sida för bristande rutiner vad gäller korruption.

#### *Åtgärder vidtagna av regeringen och statsrådet 2006–2008*

I Utrikesdepartementets promemoria nämns bl.a. att regeringen i december 2006 beslutade att i sitt regleringsbrev för verksamhetsåret 2007 till Sida ge myndigheten i uppdrag att redovisa vidtagna åtgärder i syfte att förhindra att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd. I svarspromemorian anges även att i Sidas redogörelse av den 28 september 2007 redovisades inte brister eller åtgärder inom det område, enskilda organisationer, som uppmärksammades av Riksrevisionen i dess rapport.



Vidare anges i promemorian att regeringen under sommaren 2007 gav Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) i uppdrag att genomföra en utvärdering av Utrikesdepartementets och Sidas arbete för att förebygga korruption och minimera korruptionsrisker för svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet. På grundval av utvärderingen ska Sadev lämna åtgärdsförslag i syfte att förbättra arbetet med att motverka korruption inom svenskt utvecklingssamarbete. Sadev ska redovisa uppdraget senast den 15 maj 2008.

Enligt promemorian infördes i förordningen (2007:1371) med instruktion för Sida en särskild bestämmelse om korruptionsbekämpning. Enligt 3 § 4 i förordningen ska myndigheten bl.a. särskilt stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption samt motverka att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd.

I svarspromemorian anges även att regeringen i december 2007 beslutade att i Sidas regleringsbrev avseende verksamhetsåret 2008 ge myndigheten ett särskilt mål inom området oegentligheter och korruption:

Effektivt förebyggande och bekämpning av oegentligheter och korruption inom utvecklingssamarbetet. Sida ska redovisa hur myndigheten har minskat riskerna för korruption och oegentligheter inom ramen för Sidas tre verksamhetsgrenar. Sida ska även redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit med anledning av Riksrevisionens rapport Oegentligheter in biståndet (RiR 2007:20).

Vidare anges i svarspromemorian att regeringen och ansvariga statsråd har beaktat för de ärendet aktuella riksdagsbesluten vid beredningen av regleringsbrev för verksamhetsåren 2006–2007. Regeringen beslutade även den 28 juni 2007 om ett program för ökad mål- och resultatstyrning inom bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete. Enligt promemorian påverkar detta beslut styrningen och återrapporteringskraven för hela biståndet, inklusive samarbetet via svenska enskilda organisationer.

I svarspromemorian anges även att Utrikesdepartementet bereder utformningen av en strategi för biståndet genom svenska enskilda organisationer. Strategin ska enligt promemorian stärka styrningen, innehålla tydliga mål för verksamheten och säkerställa att adekvata kriterier för val av samarbetsorganisationer finns samt ställa krav på den uppföljning regeringen förväntar sig av stödet inom denna biståndsform.

### **Svar den 17 mars 2009**

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa ytterligare frågor.

- Hur har regeringen och ansvariga statsråd agerat med anledning av de synpunkter som Riksrevisionen formulerat i granskningsrapporter beträffande Sida?
- Hur har regeringen och ansvariga statsråd agerat med anledning av de synpunkter som Riksrevisionen formulerat i revisionsberättelser, revisionspromemorior samt revisionsrapporter beträffande Sida?

- Vilken skriftlig dokumentation finns i Regeringskansliet med anledning av Riksrevisionens rapporter och fortlöpande till dagens datum?
- Vilken skriftlig dokumentation finns i Regeringskansliet med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser, revisionspromemorior samt revisionsrapporter och fortlöpande till dagens datum?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälningarna och denna promemoria?

Som svar har den 17 mars 2009 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.1.5).

*Regeringens agerande avseende Riksrevisionens granskningsrapport Bistånd via ambassader (RiR 2004:10)*

I promemorian anges att UD tog upp rapporten vid mål- och resultatdialogen med Sida i maj 2005 och att Sida instämde i Riksrevisionens rekommendationer samt vidtog åtgärder i någon form för samtliga rekommendationer. Mot bakgrund av rapporten och den efterföljande redogörelsen (2004/05:RRS3) från Riksrevisionens styrelse agerade den dåvarande regeringen vidare genom att dels anta nya riktlinjer för samarbetsstrategier i april 2005 i syfte att förstärka styrningen och uppföljningen av samarbetet i alla delar av strategiprocessen, dels i regleringsbrevet för Sida avseende budgetåret 2005 införa mål för samtliga verksamhetsgrenar, dels förtydliga det övergripande återrapporteringskravet.

*Regeringens agerande avseende Riksrevisionens granskningsrapport Oegentligheter inom biståndet (RiR 2007:20)*

I promemorian anges att UD fick information från Riksrevisionen i januari 2007 om att en granskning av skyddet mot korruption i Sidas bistånd inletts och att granskningen skulle inriktas på enskilda organisationers biståndsverksamhet. Enligt promemorian ledde detta till att UD kallade till ett möte med ansvarig revisor samt dennes chef i syfte att få mer information om granskningens tillvägagångssätt. Vid mötet den 27 mars 2007 meddelade Riksrevisionen att granskningen skulle vara färdig i juni samma år.

Enligt promemorian genomfördes möten mellan UD och Sida vid fyra tillfällen med anledning av rapporten, dels den 25 september 2007 när Sida informerade UD om Riksrevisionens granskning i den aktuella rapporten, dels den 5 december 2007 när Sida redogjorde för de åtgärder myndigheten planerade att vidta i syfte att bekämpa korruption inom området enskilda organisationer, dels den 12 december 2007 när Sidas arbete mot korruption diskuterades på UD:s begäran, dels den 23 maj 2008 vid mål- och resultatdialogen med Sida när företrädare för UD ytterligare en gång tog upp frågan om rapporten.

I sammanhanget påpekas i promemorian att UD vid mötet med Sida den 5 december 2007 bedömde att Sidas planerade åtgärder svarade mot de brister som Riksrevisionen uppmärksammade i rapporten.

Promemorian anger vidare att regeringen dels införde en särskild bestämmelse i förordningen (2007:1371) med instruktion för Sida om korruptionsbekämpning enligt vilken Sida ska stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption samt motverka att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd, dels i sitt regleringsbrev för 2008 givit Sida ett särskilt verksamhetsmål under vilket myndigheten ska återrapportera hur den har minskat riskerna för korruption och oegentligheter inom ramen för Sidas verksamhetsgrenar inom utvecklingssamarbete, dels i sitt regleringsbrev för 2008 givit Sida uppdraget att redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit med anledning av rapporten.

I promemorian anges därtill att Sadev i juni 2008 har redovisat uppdraget som regeringen gav myndigheten den 7 juli 2007 om att genomföra en utvärdering av UD:s och Sidas arbete för att förebygga korruption och minimera korruptionsriskerna för bl.a. svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet samt att åtgärder med anledning av Sadevs utvärdering för närvarande bereds inom UD.

Regeringens svarspromemoria anger även att Sida i sin årsredovisning för 2008, som överlämnades i slutet av februari 2009, redovisar de återrapporтерingskrav som regeringen givit myndigheten i Sidas regleringsbrev för 2008 samt att UD kommer att följa upp redovisningen och vid behov vidta eventuella ytterligare åtgärder.

I promemorian anges därtill att regeringen under våren 2009 avser att besluta en ny strategi för Sidas bidrag genom enskilda organisationer i syfte att förbättra Sidas styrning och uppföljning av myndighetens arbete med och bidrag genom enskilda organisationer.

#### *Regeringens agerande avseende Riksrevisionens granskningsrapport Bistånd genom budgetstöd (RiR 2007:31)*

I promemorian anges att regeringen i april 2008 beslutade om förtydligande budgetstödsriktlinjer samt högre krav på uppföljning. Vad avser Riksrevisionens kritik mot att återrapportering till riksdagen av budgetstödet inte har gett en rättvisande bild av riskerna med stödet anges att ett första steg i riktning mot en mer rättvisande rapportering togs i budgetpropositionen för 2009 samt att man avser att utveckla detta arbete ytterligare framöver.

#### *Regeringens agerande avseende Riksrevisionens revisionsrapporter m.m. om Sida*

I svarspromemorian anges att vad gäller revisionspromemorian beträffande utlandsmyndigheten i *Uganda* (dnr 32-2004-0410) gjordes bedömningen att ingen särskild åtgärd var nödvändig när underlaget i revisionspromemorian togs upp mål- och resultatdialogen med Sida i maj 2005.

Avseende revisionspromemorian gällande utlandsmyndigheten i *Moçambique* samt revisionsrapporten *Brister i den interna kontrollen* (dnr 32-2005-0529) anges i promemorian att UD vid mål- och resultatdialogen med Sida i maj 2006 tog upp frågor om brister i myndighetens interna kontroll utifrån iakttagelser i Riksrevisionens rapporter. Enligt regeringens svar framförde Sida vid mötet att myndigheten dels hade tagit till sig rapporterna och föredragit dem för styrelsen, dels vidtagit vissa åtgärder utifrån den kritik som framkommit i rapporterna, bl.a. hade myndigheten tillsatt nya styrekonomer på utlandsmyndigheterna i Moçambique och Tanzania.

I promemorian anges att revisionspromemorian avseende utlandsmyndigheten i *Kenya* (dnr 32-2006-0491) på begäran av UD togs upp för diskussion vid ett möte mellan UD och Sida under april 2007 med bl.a. statssekreteraren för utvecklingsfrågor och Sidas generaldirektör. Revisionspromemorians iakttagelser togs åter igen upp vid UD:s mål- och resultatdialog med Sida i maj 2007 under vilken myndighetens interna kontroller och kvalitetssäkring av rutiner behandlades. Vid detta möte redovisade Sida muntligen de åtgärder som vidtagits utifrån Riksrevisionens kritik, och UD bedömde att åtgärderna svarade mot denna kritik.

I promemorian anges vad gäller revisionsrapporten *Intern styrning och kontroll* (dnr 32-2007-0685) att Sida svarade på rapporten och tillbakavisade delar av Riksrevisionens kritik. Vidare anges i promemorian att UD tog upp rapporten med Sida vid mål- och resultatdialogen i juni 2008 för att få myndighetens syn på rapporten samt vilka eventuella åtgärder som Sida skulle vidta. I promemorian anges att UD bedömde att myndigheten vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de i rapporten uppmärksammade bristerna.

#### *Regeringskansliets dokumentation avseende Riksrevisionens rapporter m.m.*

I svarspromemorian upprättad vid UD anges att det utöver rapporter m.fl. dokument som inkommit från Riksrevisionen finns arkiverad dokumentation i form av beredningsunderlag till de åtgärder som redovisats i svarspromemorian. Därtill anges i promemorian att det hos enskilda tjänstemän kan finnas icke arkiverat arbetsmaterial i form av underlag inför möten samt minnesanteckningar.

#### *Kommentarer föranledda av anmälningarna*

I promemorian anges att UD ser mycket allvarligt på de brister som Riksrevisionen har uppmärksammat i sina granskningar och att UD därför löpande vidtagit åtgärder för att motverka korruption och oegentligheter inom utvecklingssamarbetet. Därtill påpekas i promemorian att UD bedömer att Sida har vidtagit åtgärder för att motverka korruption och oegentligheter inom biståndet samt för att förstärka myndighetens interna styrning och kontroll.

Avslutningsvis anges i promemorian att UD noga följer utvecklingen inom dessa områden och vid behov kommer att vidta ytterligare åtgärder.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill inledningsvis erinra om att det är viktigt att riksdag och regering i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den bedrivs i överensstämmelse med vad som har varit avsett, särskilt under förutsättningar där myndigheter ges ett stort handlingsutrymme.

Utskottet noterar att det under alla förhållanden gäller att regeringen ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Enligt budgetlagen gäller att såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter.

Utskottet påminner även om att regeringen bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Det ankommer på vederbörande statsråd att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som framgår av 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt.

Utskottets granskning visar att de ansvariga statsråden har följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att försäkra sig om att myndigheten i sin verksamhet efterlever riksdagens beslut i den aktuella frågan.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

## **3.2 Beredningen av Försäkringskassans omorganisering 2005**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

En granskningsanmälan gäller beredningen inför bildandet av Försäkringskassan 2005, *bilaga A3.2.1*. Anmälaren anför att det med beaktande av de senaste årens utveckling inom Försäkringskassan finns skäl att noggrant analysera det berednings- och analysarbete som den socialdemokratiska regeringen gjorde inför bildandet av Försäkringskassan. Anmälaren pekar på dels en debattartikel i Dagens Nyheter den 19 mars 2007 av Försäkringskassans dåvarande generaldirektör och styrelseordförande, *bilaga A3.2.2*, dels Statskontorets rapport Den nya Försäkringskassan – Delrapport 4 (2008:19).

## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A3.2.3*.

## **Utredning i ärendet**

### *Den nya myndigheten Försäkringskassan*

Socialförsäkringens administration bestod t.o.m. 2004 av Riksförsäkringsverket (RFV) som central förvaltningsmyndighet och de 21 allmänna försäkringskassorna, en i varje landsting och en på Gotland, samt Premiepensionsmyndigheten (PPM). Organisationen hade, med bortseende från PPM, funnits sedan den allmänna försäkringen infördes 1962. Dessförinnan hade sjukförsäkringen administrerats av de erkända sjukkassorna som vuxit fram under första hälften av 1900-talet.

Försäkringskassorna var formellt sett inte statliga myndigheter utan har angivits vara självständiga offentligrättsliga juridiska personer med statliga förvaltningsuppgifter. RFV:s roll som central förvaltningsmyndighet skilde sig från motsvarande myndigheter med en regional organisation genom att verket inte var chefsmyndighet för försäkringskassorna. Försäkringskassorna var således i princip självständiga. RFV hade dock ett uttalat ansvar i relation till kassorna inom primärt fyra områden: normering, tillsyn, systemägarskap och ekonomistyrning.

Den 1 januari 2005 inrättades Försäkringskassan som en ny sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringens administration. Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt ansvar och en generaldirektör ansvarar för att leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer (prop. 2003/04:69). Ett förtroendeorgan, försäkringsdelegation, inrättades på länsnivå med uppgift att bevaka att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och med god service, vara kontakt- och samrådsorgan i förhållande till myndigheten i övrigt, fatta beslut om regional och lokal samverkan inom rehabiliteringsområdet m.m. Socialförsäkringsnämnderna behölls med samma uppgifter som före reformen, nämligen att fatta beslut i frågor som har mycket stor ekonomisk och social betydelse för den enskilde och som också innebär ett stort ekonomiskt åtagande för det allmänna, t.ex. aktivitets- och sjukersättning, särskild efterlevandepension, handikappersättning och vårdbidrag.

### *Propositionen En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration (prop. 2003/04:69)*

Regeringen beslutade den 19 december 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skulle utformas för att skapa bättre förutsättningar för att komma till rätta med de administrativa brister som uppmärksammats i olika sammanhang. Uppdraget innebar vidare att förutsättningarna skulle

öka att genom gemensamma förhållningssätt bryta utvecklingen av ohälsan och att kunna utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt för de försäkrade. Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen (ANSA) överlämnade i juni 2003 delbetänkandet 21+1→1 En sammanhållen administration av socialförsäkringen (SOU 2003:63). I delbetänkandet föreslogs att den nya socialförsäkringsadministrationen skulle vara statlig och bestå av en myndighet. Vidare föreslogs att den nya myndigheten skulle ha en styrelse med fullt ansvar samt att ett regionalt förtroendemannaorgan skulle inrättas i respektive län. Delbetänkandet remissbehandlades vid ett särskilt remissmöte. De myndigheter och organisationer som framförde synpunkter vid remissmötet lämnade också sina synpunkter i skriftlig form.

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2004 delbetänkandets förslag och framhöll att regeringen skyndsamt skulle överväga frågan om att inordna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket i en ny sammanhållen statlig myndighet.

I november 2003 överlämnade ANSA-utredningen sitt slutbetänkande Försäkringskassan – Den nya myndigheten (SOU 2003:106). I slutbetänkandet fördjupade utredningen de förslag som tidigare redovisats i delbetänkandet beträffande organisationsform, ansvarsfördelning och förtroendemanna-inflytande. Dessutom behandlade utredningen frågor om tillsyn, pensionsadministration, rehabiliteringsarbete, vissa beslutsfunktioner beträffande ärendehandläggningen och förändringsarbetet. Slutbetänkandet remissbehandlades, varvid närmare 60 remissyttranden inkom.

Riksdagen tillkännagav för regeringen sin mening att sammansättningen i en försäkringsdelegation bör återspegla de olika riksdagspartiernas styrkeförhållanden i respektive län (bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210).

### *Försäkringskassans budget 2005–2006*

**Tabell 3.2.1 Försäkringskassans budget 2005–2006 (tkr), översikt**

| Anslag 19:6              | 2005      | 2006      |
|--------------------------|-----------|-----------|
| BP                       | 7 159 398 | 7 635 673 |
| TB I                     | 28 852    |           |
| TB II                    | 92 500    |           |
| Utfall                   | 7 053 888 | 7 757 117 |
| Utgående anslagssparande | 183 726   | 62 282    |
| Anslagskredit            |           |           |
| – utnyttjad              | –         | –         |
| – beviljad               | –         | (224 438) |

Källor: Prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:FiU1, bet. 2004/05:SfU1, prop. 2004/05:100, bet. 2004/05:FiU21, prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:FiU1, bet. 2005/06:SfU1, prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1, Försäkringskassans årsredovisning 2008.

## År 2005

För år 2005 anslogs 7 159 398 000 kr. I tilläggsbudgeten anslogs 28 852 000 kr våren 2005 och 92 500 000 kr i samband med budgetpropositionen för 2006. I budgetpropositionen för 2007 angavs utfallet för 2005 som 7 053 888 000 kr och anslagssparandet som 183 726 000 kr.

Den nya myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005. De två tidigare anslagen för Riksförsäkringsverket och Allmänna försäkringskassor upphörde därför vid utgången av 2004 och ersattes av ett för socialförsäkringsadministrationen gemensamt anslag för Försäkringskassan. Eventuellt positivt eller negativt anslagssparande vid utgången av 2004 på de båda anslag som då upphörde skulle föras över till den nya anslaget för Försäkringskassan. Av budgetpropositionen för 2006 framgår att ett sammantaget negativt överföringsbelopp om totalt 2,5 miljoner kronor fördes över till anlaget för Försäkringskassan.

Anslaget beräknades enligt budgetpropositionen för år 2005 utifrån en pris- och löneomräkning av de tidigare anslagen för Riksförsäkringsverket och Allmänna försäkringskassor.

Vidare tillfördes anslaget

- 653 miljoner kronor för fortsatta insatser inom prioriterade områden (ohälsa och följdreformer) under 2005
- 50 miljoner kronor år 2005 för administrativa kostnader till följd av förslag i en proposition som aviserades om ekonomiska drivkrafter för minskad sjukfrånvaro m.m.

Totalt avsattes 508 miljoner kronor till åtgärder för att bryta utvecklingen inom ohälsoområdet. De administrativa konsekvenserna av de förslag som skulle komma att läggas i propositionen Arbetsgivarnas medfinansiering av sjukpenningkostnaden, förstärkt sjukkontroll, borttagande av den tredje sjuklöneveckan och en ambitionshöjning beträffande avstämningsmöten och rehabiliteringsplaner, bedömdes rymmas inom den totala resursramen.

För att finansiera vissa behov inom utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg, fördes 4 miljoner kronor för år 2005 och drygt 3 miljoner kronor fr.o.m. år 2005 från anslaget för Försäkringskassan. Det möjliggjordes av dels administrativa besparingar dels omDispositioner av 2005 års medel.

Medel som anslogs i tilläggsbudgeten avsåg dels återföring för pensionsersättningar, dels kompensation för hyreshöjningar, dels ock en minskning med 3,5 miljoner kronor för viss finansiering inom utgiftsområde 9.

Av budgetpropositionen för 2006 framgår att som allmän utgiftsbegränsning hade cirka 43 miljoner kronor eller 0,6 % av Försäkringskassans förvaltningsanslag 2005 ställts till regeringens disposition.



## År 2006

För år 2006 anslogs 7 635 673 000 kr. I budgetpropositionen för 2008 angavs utfallet för 2006 som 7 757 117 000 kr och anslagssparandet som 62 282 000 kr.

Anslaget tillfördes 450 miljoner kronor 2006 som en fortsättning på de tillfälliga medel som sedan 2003 tilldelats för att bryta utvecklingen inom ohälsoområdet; för år 2007 aviserades 350 miljoner kronor. Tillskottet finansierades i delar av en administrativ besparing inom Försäkringskassan. (Besparingen användes även för att finansiera behov inom andra utgiftsområden med 6 miljoner kronor år 2006 och 3 miljoner kronor fr.o.m. år 2006; återstående del av besparingen kvarstod.)

Anslaget tillfördes

- 195 miljoner kronor för kostnader i samband med följdreformerna till det reformerade pensionssystemet
- 96 miljoner kronor för merkostnader för hyresbetalningar som uppstod i samband med att staten övertog vissa fastigheter från de allmänna försäkringskassorna när de förstatligades
- 150 miljoner kronor för att Försäkringskassan skulle kunna anställa 300 årsarbetskrafter utöver ordinarie nyanställningar i syfte att ytterligare stärka myndighetens kontrollverksamhet.

Vidare återfördes 18 miljoner kronor till anslaget för pensionsersättningar som ska betalas av Försäkringskassan (jämför med tilläggsbudgeten för 2005, våren 2005).

Anslaget minskades med 42,9 miljoner kronor under 2006 till följd av en generell reduktion med 0,6 % av företrädesvis anslag avsedda för förvaltnings- och investeringsändamål.

### *Vissa resultatuppgifter m.m.*

I detta avsnitt presenteras några uppgifter om Försäkringskassans kostnader och resultat åren 2005–2006.

Uppgifterna har hämtats ur Försäkringskassans årsredovisning 2007. Där anges att principen för beräkning av förvaltningskostnader och styckkostnader har ändrats och att 2006 års siffror räknats om. Däremot har inte 2005 års förvaltningskostnader räknats om enligt de nya principerna, vilket gör att det inte råder full jämförbarhet mellan 2005 och 2006 annat än för de totala förvaltningskostnaderna.

Här presenteras ersättningar där förvaltningskostnaderna uppgått till 500 miljoner kronor eller mer.

**Tabell 3.2.2 Socialförsäkringens totala förvaltningskostnader i mkr**

| 2005  | 2006  |
|-------|-------|
| 8 462 | 9 247 |

**Tabell 3.2.3 Sjukpenning**

|                                     | 2005      | 2006      |
|-------------------------------------|-----------|-----------|
| Volym (antal)                       |           |           |
| – beslut                            | 946 672   | 889 959   |
| – utbetalningar                     | 3 379 465 | 3 186 209 |
| – avsl. sjukfall                    | 613 980   | 595 237   |
| Förvaltningskostnader, mkr          | –         | 3 270     |
| Styckkostn., kr                     |           |           |
| – beslut                            | –         | 3 675     |
| – utbetalning                       | –         | 1 026     |
| – avsl. sjukfall                    | –         | 5 494     |
| Handläggningstid, andel inom 30 dgr | 71 %      | 82 %      |
| Andel korrekta ärenden (1)          |           |           |
| – tillräckligt beslutsunderlag      | 79,1      | 80,0      |
| – varav andelen korrekta beslut     | 94,1      | 98,9      |
| – andel korrekta utbetalningar      | 98,9      | 98,7      |

(1) Viss osäkerhet finns i jämförbarhet mellan åren.

**Tabell 3.2.4 Sjukersättning**

|                                      | 2005      | 2006      |
|--------------------------------------|-----------|-----------|
| Volym (antal)                        |           |           |
| – beslut                             | 159 851   | 166 925   |
| – utbetalningar                      | 6 447 058 | 6 649 102 |
| Förvaltningskostnader, mkr           | –         | 1 172     |
| Styckkostn., kr                      |           |           |
| – beslut                             | –         | 7 072     |
| – utbetalning                        | –         | 181       |
| Handläggningstid, andel inom 120 dgr | 46 %      | 48 %      |
| Andel korrekta ärenden (1)           |           |           |
| – tillräckligt beslutsunderlag       | 97,4      | 96,9      |
| – varav andelen korrekta beslut      | 99,1      | 99,4      |
| – andel korrekta utbetalningar       | 99,6      | 99,9      |

(1) Viss osäkerhet finns i jämförbarhet mellan åren.

**Tabell 3.2.5 Föräldrapenning**

|                                 | 2005 | 2006 |
|---------------------------------|------|------|
| Förvaltningskostnader, mkr      | –    | 636  |
| Styckkostn., kr                 |      |      |
| – utbetalning                   | –    | 217  |
| Andel korrekta ärenden (1)      |      |      |
| – tillräckligt beslutsunderlag  | 93,3 | 94,3 |
| – varav andelen korrekta beslut | 99,0 | 98,4 |
| – andel korrekta utbetalningar  | 98,9 | 99,0 |

(1) Viss osäkerhet finns i jämförbarhet mellan åren.

**Tabell 3.2.6 Tillfällig föräldrapenning**

|                                     | 2005 | 2006 |
|-------------------------------------|------|------|
| Förvaltningskostnader, mkr          | –    | 538  |
| Styckkostn., kr                     |      |      |
| – utbetalning                       | –    | 245  |
| Handläggningstid, andel inom 30 dgr | 82 % | 86 % |
| Andel korrekta ärenden (1)          |      |      |
| – tillräckligt beslutsunderlag      | 93,4 | 92,5 |
| – varav andelen korrekta beslut     | 98,0 | 97,8 |
| – andel korrekta utbetalningar      | 98,9 | 99,3 |

(1) Viss osäkerhet finns i jämförbarhet mellan åren.

### *Statskontorets rapporter Den nya Försäkringskassan*

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete (regeringens beslut 2005-06-02, S2005/4671/SF). Uppdraget har inneburit en årlig uppföljning av förändringsarbetet. Den 15 november 2007 fick Statskontoret förlängt uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete (S2007/9789/SF).

Statskontoret har redovisat delrapporter i mars 2006 (2006:1, Delrapport 1), i mars 2007 (2007:4, Delrapport 2), i mars 2008 (2008:102, Delrapport 3) och i januari 2009 (2008:19, Delrapport 4). Den fjärde delrapporten redovisar hela granskningsperioden 2005–2008.

Enligt uppgift i Delrapport 4 har Statskontorets uppdrag förlängts hösten 2008, och Statskontoret kommer under våren 2009 att lämna in ytterligare två delrapporter om Försäkringskassans administration av tandvårdstöd och Försäkringskassans IT-verksamhet. Statskontoret ska lämna en slutrapport den 30 september 2009 med särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv.

### **Den nya Försäkringskassan – Delrapport 1**

I rapporten gjorde Statskontoret den sammantagna bedömningen att Försäkringskassan genom den nya organisationen har givits förutsättningar för att uppnå regeringens mål om ett tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling. Helt avgörande för om detta ska lyckas sades dock vara att Försäkringskassans myndighetsledning kommer tillrätta med de problem som då fanns i den interna mål- och resultatstyrningen.

### **Den nya Försäkringskassan – Delrapport 2**

Statskontorets sammantagna bedömning var i delrapporten att Försäkringskassan uppnått ett tydligare ledningsansvar och att verksamhetsutvecklingen var mer gemensam än tidigare. Någon nationell samsyn och likformighet fanns dock inte ännu. De vidtagna åtgärderna hade inte varit tillräckliga för att målen med förändringsarbetet skulle nås.

### Den nya Försäkringskassan – Delrapport 3

Delrapporten beskriver fram till mars 2008 det genomgripande förändringsarbete som pågick för att bygga upp en helt ny organisation inom Försäkringskassan. Förändringarna innebar bl.a. omplacering av ca 10 000 anställda. Enligt rapporten fanns det en tilltro bland de anställda till den nya organisationen, men många kände sig inte delaktiga i förändringsarbetet.

I sina bedömningar uttalade Statskontoret bl.a. följande.

- Förändringsarbetet är förlängt med tre år i förhållande till den ursprungliga förändringsplanen, där det angavs att arbetet skulle vara genomfört och målen uppnådda den 1 januari 2008. I Statskontorets tidigare rapporter har bl.a. påpekats att förändringsarbetet gått långsamt och att vidtagna åtgärder inte varit tillräckliga. Samtidigt talar vissa omständigheter för att denna längre tid varit nödvändig för att uppnå en större enighet i organisationen kring förändringsarbetet.
- Statskontoret kan konstatera att Försäkringskassan nu tagit ett tydligt grepp om förändringsarbetet och att det finns en ambition i Försäkringskassans ledning att styra förändringsprocessen framåt och samtidigt hålla kontroll över de kostnader och risker som är förknippade med en så omfattande förändring.
- Statskontorets sammantagna bedömning är att riskerna för ökade kostnader för IT-verksamheten och förseningar i IT-leveranserna framstår som allvarliga i det fortsatta förändringsarbetet. Den höga takten i förändringsarbetet medför att Försäkringskassans IT-verksamhet är hårt ansträngd.

### Den nya Försäkringskassan – Delrapport 4

I sina slutsatser anför Statskontoret bland annat följande.

*Försäkringskassans ekonomiska situation innebär en risk för verksamhetens kvalitet.* Statskontoret pekar särskilt på att det nu finns mindre tid för utbildning och kompetensutveckling och att nedprioriteringar i Försäkringskassans ärendeprocesser (Ensa-processerna) har gjorts. Statskontoret konstaterar att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar genom kontroller redan har påverkats negativt av detta. Det finns därutöver en risk för att handläggningstiderna återigen ökar och att utbetalningar till de försäkrade försenas.

*De ekonomiska förutsättningarna för förändringsarbetet borde ha klarlagts före omorganisationen.* Kostnaderna för förändringsarbetet uppgår enligt Försäkringskassans nyttokalkyl till totalt ca 700 miljoner kronor för åren 2007 och 2008. Försäkringskassans förvaltningsanslag har samtidigt minskat med ungefär lika mycket. Organisationsförändringen inom Försäkringskassan genomfördes således i ett läge med kraftigt minskade anslag och höga kostnader för förändringsarbetet. Det minskade anslaget föranledde Försäkringskassans ledning att fatta det strategiska beslutet att förändringsarbetet skulle genomföras mer skyndsamt för att snabbare uppnå förväntade effektiviseringar. Förändringsarbetet sågs därmed som lösningen på den krympande budgeten. Att i stället sänka tempot i förändringsarbetet för att minska kostnaderna har, såvitt Statskontoret kunnat erfara, inte varit

ett alternativ som har övervägts. De ekonomiska förutsättningarna för förändringsarbetet borde enligt Statskontoret ha klarlagts före omorganisationen. Försäkringskassan har inte tydligt redovisat kostnaderna för förändringsarbetet i de budgetunderlag och ekonomiska prognoser som löpande har lämnats till regeringen. Enligt myndighetens egna beräkningar kommer inga besparingar att uppnås under år 2009 till följd av förändringsarbetet. Försäkringskassans verksamhet kommer i stället att kosta väsentligt mer än vad myndigheten redovisat i underlagen.

*Omorganisationen har inneburit produktionsstörningar.* Statskontoret konstaterar att det var väl känt av myndighetens ledning att risken för produktionsstörningar var hög i samband med införandet av den nya organisationen. Det snabba genomförandet i kombination med minskat förvaltningsanslag ledde under åren 2007 och 2008 till en kraftig reduktion av personalstyrkan. Cirka 3 000 årsarbetare har lämnat Försäkringskassan under de senaste två åren. Som en konsekvens av den nya organisationen genomförde Försäkringskassan samtidigt en omfattande kompetensväxling bland handläggarna. Närmare 60 % av handläggarna var nyrekryterade eller fick nya arbetsuppgifter under år 2008. Försäkringskassan har inte uppnått målen för handläggningstiderna under större delen av år 2008. Statskontoret bedömer att det är omorganisationen som är orsaken till den bristande måluppfyllelsen.

*Bristande samordning mellan förnyelseprogrammet och den ordinarie verksamheten.* Försäkringskassans förändringsarbete har organiserats i ett särskilt program, förnyelseprogrammet. Förnyelseprogrammets uppdrag är att driva och i samverkan med linjeorganisationen genomföra Försäkringskassans förändringsarbete. Enligt Statskontorets bedömning har förnyelseprogrammet utövat stark styrning på myndighetens hela verksamhet, men brustit i samordningen med den ordinarie styrningen av myndighetens verksamhet. Dubbla och ibland motsägelsefulla styrsignaler från förnyelseprogrammet och övriga huvudkontoret har exempelvis skickats ut till organisationen, vilket skapat en osäkerhet om vilka beslut som gäller. Myndighetens ordinarie budgetarbete har inte samordnats med förnyelseprogrammet, vilket har fått till följd att Försäkringskassans redogörelser till regeringen för den framtida kostnadsutvecklingen inte på ett tydligt sätt har tagit hänsyn till kostnaderna för förändringsarbetet. Vidare har förvaltningsrättsliga aspekter på förändringsarbetet inte omhändertagits i tillräckligt hög grad.

*Omfattande problem med styrning, ledning och ekonomi i Försäkringskassans IT-verksamhet.*

*Kontrollen av misstänkta brott har utvecklats, men det är osäkert om felaktiga utbetalningar har minskat.*

*Beslutade kontroller har inte genomförts fullt ut.*

*Grundläggande krav på rättssäkerhet har inte tillgodosetts.* Under våren och sommaren 2008 uppfyllde inte Försäkringskassan fullt ut vissa grundläggande förvaltningsrättsliga krav. Statskontoret bedömer att huvudorsaken till dessa problem var den bristande samordningen mellan dem som arbetar inom förnyelseprogrammet och övriga delar av huvudkontoret. Därmed har det uppstått situationer där det varit otydligt för medarbetarna vad som gäller i den nya organisationen. Försäkringskassan har vidtagit ett antal åtgärder för att snabbt komma till rätta med bristerna. Under år 2008 har också en förvaltningsrättslig utbildning genomförts vid ett antal tillfällen. Det gäller dock, enligt Statskontoret, att se till att samtliga handläggare som har behov av en sådan utbildning också får möjlighet att ta del av den trots hög arbetsbelastning och produktionskrav.

*Insatser krävs för att prioritera kvaliteten i handläggningen.* Statskontoret har i tidigare delrapporter påpekat att mål för besluts kvalitet fortfarande är underordnat mål för produktion och handläggningstider. Försäkringskassans värdegrund är enkelt, snabbt och rätt. Tyngdpunkten i värdegrunden ligger på enkelt och snabbt, medan rätt kommer i andra hand. Den nya organisationen tillsammans med införandet av produktionsstyrningsverktyget innebär ökat fokus på produktionsmålet. Under de senaste åren har Försäkringskassan också beslutat om ett flertal nedprioriteringar i de gemensamma ärendeprocesserna. Dessa nedprioriteringar har medvetet genomförts av ledningen, trots att det innebär sämre kvalitet i besluten. Uppföljningar av besluts kvaliteten har inte heller gjorts under året.

*Svagt genomslag för personalpolitiken i verksamheten.* Försäkringskassan har ambitionen att skapa "Sveriges mest utvecklande arbetsplats". Myndigheten har tagit fram gemensamma mål, policyer och riktlinjer för personalpolitiken. Statskontorets slutsats är att dessa inte har fått genomslag i verksamheten. Personalpolitiken bedrivs inte som en integrerad del av myndighetens verksamhet, och Statskontoret konstaterar att det har blivit en låg avkastning på gjorda insatser inom personalområdet.

*Arbetsmiljön behöver prioriteras i det fortsatta förändringsarbetet.* I en stor omorganisation är det naturligt att medarbetarna känner missnöje och brist på delaktighet. Särskilt om organisationsförändringarna innebär personalminskningar och andra förändringar som kan uppfattas som försämringar. Ett förändringsarbete av den storlek som Försäkringskassan genomfört kan svårligen genomföras utan påfrestningar för medarbetarna. Med detta sagt bedömer dock Statskontoret att Försäkringskassans omorganisation har inneburit onödigt stora påfrestningar för Försäkringskassans personal. Arbetsbelastningen har tidvis varit mycket hög och bristen på delaktighet under förändringsarbetet har enligt olika mätningar skapat frustration hos medarbetarna. Sjukskrivningarna har ökat något under andra halvåret 2008, vilket kan vara ett tecken på att arbetsmiljön har försämrats under omställningen. Den nya organisationen, som skulle leda till en utjämning av arbetsbelastningen, har tillsammans med stora ärendebalanser sna-

rast inneburit en jämn och hög arbetsbelastning för många medarbetare. Specialiseringen har också i många fall resulterat i mer enformiga och mindre kvalificerade arbetsuppgifter än tidigare.

### *Gällande ordning*

#### **Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheterna**

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte är lagd under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Med regeringens styrande funktioner följer – med vissa begränsningar – en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet och vidare hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

### *Tidigare granskningar*

Konstitutionsutskottet har i betänkande 2001/02:KU20 behandlat en granskningsanmälan som gällde utbildningsminister Thomas Östros ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter, där anmälaren vänt sig mot de långa handläggningstiderna hos CSN och svårigheterna att få kontakt med myndighetens handläggare.

Ett enigt utskott uttalade följande i sitt ställningstagande.

Centrala studiestödsnämnden har under en följd av år haft problem med att klara kraven på handlingstider och tillgänglighet. Från regeringens sida har fortlöpande vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Bland annat har anslaget till myndigheten under de senare åren ökat kraftigt, en ny ledning tillsatts och ett kundcentrum i Kiruna inrättats. Utskottets granskning visar inte annat än att utbildningsminister Thomas Östros noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Som utbildningsministern framhållit finns det omständigheter som talar för att de vidtagna åtgärderna kommer att förbättra situationen bl.a. genom att det nya förenklade studiemedelssystemet får allt större genomslag.

Det kan emellertid inte bortses ifrån att de åtgärder som vidtagits hittills inte har lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Till stor del tycks de upprepade reformerna – Kunskapslyftet 1997 och studiemedelsreformen 2001 – ha varit orsak till den besvärliga situationen. Mycket talar för att konsekvenserna för Centrala studiestödsnämnden

av de ingripande förändringarna inte analyserats tillräckligt innan förslagen lades fram och att det har funnit brister i förberedelsearbetet. Oavsett orsaken har emellertid situationen när det gäller handläggningstider och tillgänglighet under en följd av år varit oacceptabel. Utskottet vill mot bakgrund av att situationen inte har kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade understryka att regeringen, och framför allt utbildningsminister Thomas Östros, bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom Centrala studiestödsnämnden.

Våren 2008 behandlade konstitutionsutskottet (bet. 2007/08:KU20) en granskningsanmälan som gällde f.d. statsråden Mona Sahlin och Jens Orbacks agerande angående utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning. Anmälaren fäste särskild vikt vid brister i Integrationsverkets efterlevnad av en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister.

Utskottet, som var enigt, uttalade inledningsvis bl.a. att 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 författningssenligt och effektivt.

Efter en genomgång av vad granskningen i det fallet visat, uttalade utskottet i sitt ställningstagande avslutningsvis följande.

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.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt följande information.

1. Hur säkerställde ansvarigt statsråd att Försäkringskassan tillfredsställande kunde fullfölja sitt uppdrag under sammanslagningen?
2. Vilken kunskap har funnits hos statsrådet och Regeringskansliet angående Försäkringskassans planering och beräkningar inför och under sammanslagningen? Vilken kunskap har funnits hos statsrådet och Regeringskansliet angående Försäkringskassans utvärdering? Vilka återrapporteringskrav har regeringen ställt på Försäkringskassan?
3. Vilka åtgärder vidtog regeringen för att Försäkringskassans nya styrelse skulle verka enligt de mål som regeringen satt upp?



4. Vilka åtgärder vidtog regeringen för att Försäkringskassans målstruktur skulle bli tydligare och tillse att inga av Försäkringskassans ansvarsområden skulle falla mellan stolarna eller prioriteras bort?

5. Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälan, denna promemoria och ovanstående frågor?

Som svar har den 18 mars 2009 översänts en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.2.3).

### **Säkerställande av att Försäkringskassan tillfredsställande kunde fullfölja sitt uppdrag under sammanslagningstiden (fråga 1)**

#### *Genomlysning*

Statskontoret fick våren 2002 i uppdrag (S2002/3198/SF) att kartlägga och granska styrningen inom socialförsäkringsadministrationen. Statskontoret redovisade uppdraget Bättre styrning av socialförsäkringsadministration – Kartläggning, granskning och förslag (2002:26).

#### *Utredning – ANSA*

Regeringen tillsatte i december 2002 en särskild utredare (dir. 2002:166) med uppdrag att lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skulle utformas så att förutsättningarna för att komma till rätta med de administrativa brister som uppmärksammats i olika sammanhang skulle bli bättre. Utredarens förslag skulle också öka förutsättningarna för att genom gemensamma förhållningssätt bryta utvecklingen av ohälsan och för att kunna utnyttja samhällets samlade resurser på bästa sätt för den försäkrade.

#### *Proposition*

Regeringen utarbetade därefter propositionen En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration (prop. 2003/04:69) som överlämnades till riksdagen i mars 2004 och antogs av riksdagen i maj 2004. Därmed slogs fast att den nya sammanhållna myndigheten Försäkringskassan skulle inrättas den 1 januari 2005 och att Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna skulle avvecklas. I propositionen Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration (prop. 2003/04:152) föreslog regeringen att det inom Försäkringskassan skulle inrättas en försäkringsdelegation i varje län samt en funktion som allmänt ombud. Riksdagen antog propositionen.

### *Genomförandeorganisation – GEORG*

Regeringen tillsatte även en särskild utredare (dir. 2003:170) med uppdrag att vidta de åtgärder som krävdes för att den nya myndigheten skulle kunna fungera fr.o.m. den 1 januari 2005. Arbetet organiserades som en bred genomförandeorganisation i samverkan med RFV, de allmänna försäkringskassorna och personalorganisationerna.

### *Budgetförutsättningar*

I samband med bildandet av Försäkringskassan upphörde anslagen 19:6 Riksförsäkringsverket och 19:7 Allmänna försäkringskassor. Dessa ersattes av ett för socialförsäkringsadministrationen gemensamt anslag 19:6 Försäkringskassan. Eventuellt positivt eller negativt anslagssparande vid utgången av 2004 på de båda anslagen som då upphörde fördes till det nya anslaget 19:6 Försäkringskassan.

I budgetpropositionen för 2005 föreslog regeringen att anslaget 19:6 Försäkringskassan för 2005 skulle uppgå till 7 195 miljoner kronor, för 2006 till 6 717 miljoner kronor och för 2007 till 6 600 miljoner kronor. Av anslaget 2005 avsåg 458 miljoner kronor fortsatt ohälsosatsning, 195 miljoner kronor kostnader för följdreformerna och 96 miljoner kronor hyreskompensation, totalt 749 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för 2006 föreslog regeringen att anslaget 19:6 Försäkringskassan för 2006 skulle uppgå till 7 635 miljoner kronor, för 2007 till 7 212 miljoner kronor och för 2008 till 6 670 miljoner kronor. Av anslaget 2006 avsåg 450 miljoner kronor fortsatt ohälsosatsning, 195 miljoner kronor kostnader för följdreformerna, 96 miljoner kronor hyreskompensation och 150 miljoner kronor ökade resurser för kontroller, totalt 891 miljoner kronor.

### *Uppföljning*

I december 2004 beslutade regeringen att ge den nya myndigheten i uppdrag att ta fram en förändringsplan (S2004/9432/SF). Syftet var att lyfta fram och tydliggöra samt följa upp det långsiktiga målet för den nya organisationen. Samtidigt ville regeringen framhålla betydelsen av regeringens förvaltningspolitik där målet är en statsförvaltning som med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati är tillgänglig och tillmötesgående, och har medborgarnas fulla förtroende samt ger näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar. Regeringen uttalade vidare att de resurser som frigörs som en följd av förändrings- och utvecklingsarbetet skulle omfördelas mot prioriterade områden i myndigheten, i första hand arbetet med att minska ohälsan.

Regeringen gav också Statskontoret i uppdrag att följa förändringsarbetet (S2005/4671/SF). Statskontoret skulle ge sin syn på hur väl förändringsarbetet uppfyllde regeringens mål för administrationen och de intentioner

som redovisades i Försäkringskassans förändringsplan från juni 2005. Uppdraget skulle redovisas årligen i delrapporter tillsammans med en slutrapport senast den 31 mars 2008.

### **Kunskap om Försäkringskassans planering och beräkningar inför och under sammanslagningen samt Försäkringskassans utvärdering och Försäkringskassans åiterrapporteringskrav (fråga 2)**

För att säkerställa Regeringskansliets kunskap kring Försäkringskassans förändringsarbete beslutade regeringen 2004 att ge den nya myndigheten i uppdrag att presentera en förändringsplan och att rapportera mot denna två gånger per år under tre år (S2004/9432/SF). I övrigt bygger Regeringskansliets kunskaper i huvudsak på de redovisningar som gjorts i årsredovisningar, budgetunderlag och prognosrapporter. Regeringen har vidare gett Statskontoret i uppdrag att följa och granska förändringsarbetet och rapportera detta årligen till regeringen (S2005/4671/SF).

Till detta kan fogas den löpande dialog statsrådet hade med Försäkringskassans styrelse och generaldirektör.

Försäkringskassans åiterrapporteringskrav har såväl i förändringsplan och strategisk utvecklingsplan som i regleringsbrev och instruktion utgått från de tre ben som regeringen slagit fast för förändringsarbetet: rättssäkerhet, effektivitet och god personalpolitik.

Försäkringskassan redovisade i juni 2005 sin förändringsplan till regeringen. Fem fokusområden och målnivåer för dessa presenterades: medborgare/försäkrad, produktionsprocesser, försäkringsprodukter inklusive uppdraget Fler i arbete – färre sjuka, medarbetare/ledare och ekonomi. Även ambitionen att frigöra resurser motsvarande en miljard kronor redovisades.

### **Åtgärder för att Försäkringskassans nya styrelse skulle verka enligt de mål som regeringen satt upp (fråga 3)**

Ansvarigt statsråd deltog i flera styrelsemöten, bl.a. styrelsens första möte då statsrådet presenterade mål och utgångspunkter samt förväntningar på sammanslagningen till en nationellt sammanhållen myndighet.

Sedan 2005 genomförs den årliga mål- och resultatdialogen med både generaldirektör och styrelseordförande. Vidare genomfördes under våren 2006 intervjuer med de enskilda styrelseledamöterna.

### **Åtgärder för att Försäkringskassans målstruktur skulle bli tydligare och för att tillse att inga av Försäkringskassans ansvarsområden skulle falla mellan stolarna eller prioriteras bort (fråga 4)**

Regeringen tog fram en ny instruktion som bl.a. slår fast Försäkringskassans ansvarsområden. Instruktionen arbetades fram med utgångspunkt i Riksförsäkringsverkets instruktion och det numera upphävda 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, där de allmänna försäkringskassornas uppdrag reglerades.

Vidare omarbetade regeringen verksamhetsstrukturen inför myndighets-sammanslagningen. Regleringsbrevet tydliggjordes med fokus på myndig-hetens kärnuppdrag – att betala ut rätt ersättning till rätt person i rätt tid.

I uppdraget om förändringsplan och i dialog med styrelse och myndig-het tydliggjordes också regeringens syfte och ambition.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att reformer föregås av grundlig beredning med sedvanlig remissbehandling m.m. Vid förändringar av myndighetsstrukturer eller andra organisatoriska förändringar är det ofta fråga om längre förändringsprocesser där det även kan finnas anledning att under processens gång dra lärdom av gjorda erfarenheter. Det är därför också viktigt att riksdag och regering i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den bedrivs i överens-stämmelse med vad som har varit avsett.

Vidare erinrar utskottet om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan, genom sådana kontakter, regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden.

Det förtjänar även att understrykas att regeringen under alla förhållan-den ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Såväl reger-ingen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter.

Utskottet vill också framhålla att regeringen bär ett ansvar för myndig-heters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Det ankommer på vederbörande statsråd att sörja för att reger-ingen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som följer av 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt.

Utskottets granskning har inte visat på några brister i beredningen av Försäkringskassans omorganisering. Granskningen har också visat att ansva-rigt statsråd har följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att försäkra sig om att myndigheten i sin verksamhet efterlever riksdagens beslut i den aktuella frågan.

### 3.3 Statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag

#### Ärendet

##### *Anmälan*

En granskningsanmälan gäller socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrssons ansvar för Försäkringskassans förutsättningar att sköta sitt uppdrag, *bilaga A3.3.1*. Anmälaren vänder sig främst mot de långa handläggningstiderna och vill att konstitutionsutskottet granskar vilka åtgärder socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson vidtagit för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl. a. legat tre promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, *bilagorna A3.3.2–4*.

Vidare har en utfrågning hållits med statsrådet Cristina Husmark Pehrsson, *bilaga B8*.

#### Utredning i ärendet

##### *Försäkringskassan*

Den nya myndigheten Försäkringskassan inrättades, som framgått ovan i avsnitt 3.2, år 2005.

Den 1 januari 2007 avskaffades Försäkringsdelegationerna, och Försäkringskassan har övertagit ansvaret för att besluta om deltagande i finansiell samordning och annan samverkan inom rehabiliteringsområdet (prop. 2006/07:10, bet. 2006/07:SfU3, rskr. 2006/07:79). Socialförsäkringsnämnderna avskaffades från den 1 januari 2008; beslut i ärenden som tidigare avgjorts i en socialförsäkringsnämnd ska i stället fattas av en tjänsteman hos Försäkringskassan (prop. 2006/07:117, bet. 2007/08:SfU3, rskr. 2007/08:13).

I mars 2007 fattade Försäkringskassans styrelse beslut om att i grunden reformera Försäkringskassans organisation och verksamhet (Statskontorets rapport *Den nya Försäkringskassan – Delrapport 3*, 2008:102). Den tydligaste organisatoriska förändringen är att grunden för den tidigare verksamheten, länsorganisationerna och deras ledning, upphörde fr.o.m. den 15 februari 2008. Den nya organisationen har en geografisk förankring i större regioner och en koncentrerad handläggning som huvudsaklig bas för verksamheten. Den lokala förankringen ska finnas kvar, men kommer att förändras och framför allt riktas mot försäkrade inom vissa mer komplexa förmåner.

Den nya organisation som Försäkringskassan genomfört under 2008 innebär, enligt Statskontorets rapport Den nya Försäkringskassan – Delrapport 4, 2008:18, att volymmässigt stora och enklare förmåner handläggs i nationella försäkringscenter (NFC). Mer komplicerade förmåner som kräver omfattande kundkontakter handläggs i lokala försäkringscenter (LFC). Därutöver finns lokalkontor för att omhänderta besökande och ärenden av mer generell karaktär. En del av kontoren drivs i samverkan med Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Vidare har Försäkringskassans telefonkundtjänst, Kundcenter (KC), och självbetjäningstjänsterna en central roll i Försäkringskassans nya organisation. Ett syfte med den nya organisationen är att flytta kundmöten från besök på kontor och telefonkontakt med lokala handläggare till Kundcenter och självbetjäning.

### *Försäkringskassans budget 2005–2009*

**Tabell 3.3.1 Försäkringskassans budget 2005–2009 (tkr), översikt**

| Anslag 19:6               | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| BP                        | 7 159 398 | 7 635 673 | 7 148 024 | 6 669 376 | 7 039 295 |
| TB                        | 28 852    |           | 700 000   | 24 000    | 600 000*  |
| TB                        | 92 500    |           |           | 250 000   |           |
| Utfall                    | 7 053 888 | 7 757 117 | 7 429 554 | –         |           |
| Utgiftsprognos            |           |           |           | 7 467 077 |           |
| Utgående anslags-sparande | 183 726   | 62 282    | 471 442   | –         |           |
| Anslagskredit             |           |           |           |           |           |
| – utnyttjad               | –         | –         | –         | 279 997   |           |
| – beviljad                | –         | 224 438   | 350 000   | 347 169   |           |

\*Föreslagen tilläggsbudget (prop. 2008/09:99).

Källor: Prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:FiU1, bet. 2004/05:SfU1, prop. 2004/05:100, bet. 2004/05:FiU21, prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:FiU1, bet. 2005/06:SfU1, prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, bet. 2006/07:SfU1, prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:FiU1, bet. 2007/08:SfU1, prop. 2007/08:99, bet. 2007/08:FiU21, prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU1, bet. 2008/08:SfU1, prop. 2008/09:2, bet. 2008/09:FiU11, Försäkringskassans årsredovisning 2008.

### **År 2005**

För år 2005 anslogs 7 159 398 000 kr. I tilläggsbudgeten anslogs 28 852 000 kr våren 2005 och 92 500 000 kr i samband med budgetpropositionen för 2006. I budgetpropositionen för 2007 angavs utfallet för 2005 som 7 053 888 000 kr och anslagssparandet som 183 726 000 kr.

Den nya myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005. De två tidigare anslagen för Riksförsäkringsverket och Allmänna försäkringskassor upphörde därför vid utgången av 2004 och ersattes av ett för socialförsäkringsadministrationen gemensamt anslag för Försäkringskassan. Eventuellt positivt eller negativt anslagssparande vid utgången av 2004 på de båda anslag som då upphörde skulle föras över till den nya anslaget för

Försäkringskassan. Av budgetpropositionen för 2006 framgår att ett sammantaget negativt belopp om totalt 2,5 miljoner kronor fördes över till anslaget för Försäkringskassan.

Anslaget beräknades enligt budgetpropositionen för år 2005 utifrån en pris- och löneomräkning av de tidigare anslagen för Riksförsäkringsverket och Allmänna försäkringskassor.

Vidare tillfördes anslaget

- 653 miljoner kronor för fortsatta insatser inom prioriterade områden (ohälsa och följdreformer) under 2005
- 50 miljoner kronor år 2005 för administrativa kostnader till följd av förslag i en aviserad proposition om ekonomiska drivkrafter för minskad sjukfrånvaro m.m.

Totalt avsattes 508 miljoner kronor till åtgärder för att bryta utvecklingen inom ohälsområdet. De administrativa konsekvenserna av de förslag som skulle komma att läggas i propositionen Arbetsgivarnas medfinansiering av sjukpenningkostnaden, förstärkt sjukkontroll, borttagande av den tredje sjuklöneveckan och en ambitionshöjning beträffande avstämningsmöten och rehabiliteringsplaner, bedömdes rymmas inom den totala resursramen.

För att finansiera vissa behov inom utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg, fördes 4 miljoner kronor för år 2005 och drygt 3 miljoner kronor fr.o.m. år 2005 från anslaget för Försäkringskassan. Det möjliggjordes av dels administrativa besparingar dels omDispositioner av 2005 års medel.

De medel som anslagits i tilläggsbudget avsåg dels återföring för pensionsersättningar, dels kompensation för hyreshöjningar, dels ock en minskning med 3,5 miljoner kronor för viss finansiering inom utgiftsområde 9.

Av budgetpropositionen för 2006 framgår att som allmän utgiftsbegränsning hade cirka 43 miljoner kronor eller 0,6 % av Försäkringskassans förvaltningsanslag 2005 ställts till regeringens disposition.

## År 2006

För år 2006 anslags 7 635 673 000 kr. I budgetpropositionen för 2008 angavs utfallet för 2006 som 7 757 117 000 kr och anslagssparandet som 62 282 000 kr.

Anslaget tillfördes 450 miljoner kronor 2006 som en fortsättning på de tillfälliga medel som sedan 2003 tilldelats för att bryta utvecklingen inom ohälsområdet; för år 2007 aviserades 350 miljoner kronor. Tillskottet finansierades delvis av en administrativ besparing inom Försäkringskassan. (Besparingen användes även för att finansiera behov inom andra utgiftsområden med 6 miljoner kronor år 2006 och 3 miljoner kronor fr.o.m. år 2006; återstående del av besparingen kvarstod.)

Anslaget tillfördes

- 195 miljoner kronor för kostnader i samband med följdreformerna till det reformerade pensionssystemet
- 96 miljoner kronor för merkostnader för hyresbetalningar som uppstod i samband med att staten övertog vissa fastigheter från de allmänna försäkringskassorna när de förstatligades
- 150 miljoner kronor för att Försäkringskassan skulle kunna anställa 300 årsarbetskrafter utöver ordinarie nyanställningar i syfte att ytterligare stärka myndighetens kontrollverksamhet.

Vidare återfördes 18 miljoner kronor till anslaget för pensionsersättningar som ska betalas av Försäkringskassan (jämför med tilläggsbudgeten för 2005 våren 2005).

Anslaget minskades med 42,9 miljoner kronor under 2006 till följd av en generell reduktion med 0,6 % av företrädesvis anslag avsedda för förvaltnings- och investeringsändamål.

### **År 2007**

För år 2007 anslogs 7 148 024 000 kr. I tilläggsbudgeten i samband med budgetpropositionen för 2008 anslogs 700 000 000 kr. I budgetpropositionen för 2009 angavs utfallet för 2007 som 7 429 554 000 kr och anslags-sparandet som 471 442 000 kr.

Minskade utgifter till följd av beslut m.m. avsåg till övervägande del anpassningar av anslaget till följd av att tillfälliga tillskott som tilldelades 2006 inte utgår eller utgår i minskad omfattning 2007.

De 700 miljoner kronor som tillfördes i tilläggsbudgeten avsåg att ge Försäkringskassan rimliga planeringsförutsättningar för de stora krav på omställningar i verksamheten som skulle ställas till följd av ett omfattande åtgärds paket för att minska sjukfrånvaron och underlätta återgången i arbete samt för förstärkta insatser för att minska förekomsten av felaktiga utbetalningar.

### **År 2008**

För år 2008 anslogs 6 669 376 000 kr. I tilläggsbudgeten våren 2008 anslogs 24 000 000 kr och i samband med budgetpropositionen för 2009 anslogs 250 000 000 kr. I budgetpropositionen för 2009 redovisades en utgiftsprognos om 7 467 077 000 kr.

Försäkringskassan hade vid utgången av år 2007 ett anslagssparande om 471 miljoner kronor, till större delen hänförligt till de medel som tillförts myndigheten på tilläggsbudget för 2008 till följd av regeringens åtgärds paket för att minska sjukfrånvaron och underlätta återgång i arbete. Regeringen bedömde, i budgetpropositionen för 2009, att Försäkringskassan skulle komma att utnyttja sin anslagskredit under år 2008.

Minskade utgifter till följd av beslut m.m. avsåg till övervägande del anpassningar av anslaget till följd av att tillfälliga tillskott som tilldelats år 2007 inte skulle utgå år 2008.



Försäkringskassan kompenserades för kostnader för administrativa konsekvenser av tandvårdsreformen under 2007, som preliminärt beräknades till 6,5 miljoner kronor, genom att medel för tandvårdsreformen fördes över till Försäkringskassans förvaltningsanslag 2008. Även när det gällde myndighetens reformkostnader för 2008, som preliminärt beräknades till 28,5 miljoner kronor, fördes reformmedel till Försäkringskassan. Regeringen avsåg att återkomma med en slutlig reglering då den samlade kostnadsbilden klarlagts.

De medel som anslagits i tilläggsbudgeten avsåg samordning av ett utvärderingsprogram för tandvårdsreformen (3 miljoner kronor), ökade administrativa kostnader för införande av jämställdhetsbonus (6 miljoner kronor) och åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning (15 miljoner kronor) samt en ökad administrativ belastning och kraftfulla informationsinsatser som föranleddes av den reformerade sjukskrivningsprocessen och ändringarna i sjukersättningen (250 miljoner kronor).

### År 2009

För år 2009 anslogs 7 039 295 000 kronor. Våren 2009 har föreslagits 600 000 000 kr i tilläggsbudgeten.

Genom beslut tillfördes anslaget medel under budgetperioden för genomförande av tandvårdsreformen och reformerna inom det familjepolitiska området.

Försäkringskassan fick vidare 250 miljoner kronor för 2009 som temporära medel för att genomföra sjukförsäkringsreformerna.

### *Vissa resultatuppgifter m.m.*

I detta avsnitt presenteras några uppgifter om Försäkringskassans kostnader och resultat åren 2005–2008.

Uppgifterna för åren 2005–2007 har hämtats ur Försäkringskassans årsredovisning 2007. Där anges att principen för beräkning av förvaltningskostnader och styckkostnader har ändrats och att 2006 års siffror räknats om. Däremot har inte 2005 års förvaltningskostnader räknats om enligt de nya principerna, vilket gör att det inte råder full jämförbarhet mellan 2005 och 2006 annat än för de totala förvaltningskostnaderna.

Uppgifterna för år 2008 har hämtats ur Försäkringskassans årsredovisning 2008. Där anges att metoden för mätning av andelen tillräckliga beslutsunderlag och andelen korrekta beslut är förändrad jämfört med tidigare år vilket leder till stora jämförelseproblem.

Här presenteras ersättningar där förvaltningskostnaderna uppgått till 500 miljoner kronor eller mer.

**Tabell 3.3.2 Socialförsäkringens totala förvaltningskostnader i mkr**

| 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|-------|-------|-------|-------|
| 8 462 | 9 247 | 9 127 | 8 799 |

**Tabell 3.3.3 Sjukpenning**

|                                 | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Volym (antal)                   |           |           |           |           |
| – beslut                        | 946 672   | 889 959   | 757 071   |           |
| – utbetalningar                 | 3 379 465 | 3 186 209 | 2 807 480 | 2 418 305 |
| – avsl. sjukfall                | 613 980   | 595 237   | 578 033   | 516 991   |
| Förvaltningskostnader, mkr (1)  | –         | 3 270     | 2 923     | 2 903     |
| Styckkostn., kr (1)             |           |           |           |           |
| – beslut                        | –         | 3 675     | 3 861     |           |
| – utbetalning                   | –         | 1 026     | 1 041     | 1 201     |
| – avsl. sjukfall                | –         | 5 494     | 5 057     | 5 616     |
| Handläggningstid,               |           |           |           |           |
| andel inom 30 dgr               | 71 %      | 82 %      | 92 %      | 85 %      |
| Andel korrekta ärenden (2)(3)   |           |           |           |           |
| – tillräckligt beslutsunderlag  | 79,1      | 80,0      | 75,0      | 53 %      |
| – varav andelen korrekta beslut | 94,1      | 98,9      | 98,6      | 97 %      |
| – andel korrekta utbetalningar  | 98,9      | 98,7      | 99,4      |           |

(1) På grund av förändringar i tidredovisningen finns viss osäkerhet i jämförbarheten mellan 2006 och 2007.

(2) Viss osäkerhet finns i jämförbarhet mellan åren. Uppgifterna för 2007 avser januari–oktober.

(3) Metoden för mätning av andelen tillräckliga beslutsunderlag och andelen korrekta beslut är förändrad 2008 jämfört med tidigare år vilket leder till stora jämförelseproblem.

**Tabell 3.3.4 Sjukersättning**

|                                 | 2005      | 2006      | 2007      | 2008    |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Volym (antal)                   |           |           |           |         |
| – beslut                        | 159 851   | 166 925   | 163 565   | 131 102 |
| – utbetalningar                 | 6 447 058 | 6 649 102 | 6 421 649 |         |
| Förvaltningskostnader, mkr (1)  | –         | 1 172     | 1 364     | 1 360   |
| Styckkostn., kr (1)             |           |           |           |         |
| – beslut                        | –         | 7 072     | 8 339     | 10 376  |
| – utbetalning                   | –         | 181       | 212       |         |
| Handläggningstid,               |           |           |           |         |
| andel inom 120 dgr              | 46 %      | 48 %      | 62 %      | 70 %    |
| Andel korrekta ärenden (2) (3)  |           |           |           |         |
| – tillräckligt beslutsunderlag  | 97,4      | 96,9      | 97,6      | 79 %    |
| – varav andelen korrekta beslut | 99,1      | 99,4      | 99,1      | 98 %    |
| – andel korrekta utbetalningar  | 99,6      | 99,9      | 99,7      |         |

(1) På grund av förändringar i tidredovisningen finns viss osäkerhet i jämförbarheten mellan 2006 och 2007.

(2) Viss osäkerhet finns i jämförbarhet mellan åren. Uppgifterna för 2007 avser januari–oktober.

(3) Metoden för mätning av andelen tillräckliga beslutsunderlag och andelen korrekta beslut är förändrad 2008 jämfört med tidigare år vilket leder till stora jämförelseproblem.

**Tabell 3.3.5 Föräldrapenning**

|                                        | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------------|------|------|------|------|
| Förvaltningskostnader, mkr             | –    | 636  | 587  | 611  |
| Styckkostn., kr                        |      |      |      |      |
| – utbetalning                          | –    | 217  | 189  | 191  |
| Handläggningstid,<br>andel inom 30 dgr |      |      |      | 76 % |
| Andel korrekta ärenden (1) (2)         |      |      |      |      |
| – tillräckligt beslutsunderlag         | 93,3 | 94,3 | 94,8 | 96 % |
| – varav andelen korrekta beslut        | 99,0 | 98,4 | 98,5 | 99 % |
| – andel korrekta utbetalningar         | 98,9 | 99,0 | 99,3 |      |

(1) Viss osäkerhet finns i jämförbarhet mellan åren. Uppgifterna för 2007 avser januari–oktober.

(2) Metoden för mätning av andelen tillräckliga beslutsunderlag och andelen korrekta beslut är förändrad 2008 jämfört med tidigare år vilket leder till stora jämförelseproblem.

**Tabell 3.3.6 Tillfällig föräldrapenning**

|                                       | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|
| Förvaltningskostnader, mkr            | –    | 538  | 522  | 492  |
| Styckkostn., kr                       |      |      |      |      |
| – utbetalning                         | –    | 245  | 246  | 233  |
| Handläggningstid,<br>andel inom 30dgr | 82 % | 86 % | 90 % | 81 % |
| Andel korrekta ärenden (1) (2)        |      |      |      |      |
| – tillräckligt beslutsunderlag        | 93,4 | 92,5 | 95,1 | 92 % |
| – varav andelen korrekta beslut       | 98,0 | 97,8 | 97,9 | 96 % |
| – andel korrekta utbetalningar        | 98,9 | 99,3 | 99,5 |      |

(1) Viss osäkerhet finns i jämförbarhet mellan åren. Uppgifterna för 2007 avser januari–oktober.

(2) Metoden för mätning av andelen tillräckliga beslutsunderlag och andelen korrekta beslut är förändrad 2008 jämfört med tidigare år vilket leder till stora jämförelseproblem.

### *Statskontorets rapporter Den nya Försäkringskassan*

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans förändringsarbete (regeringens beslut 2005-06-02, S2005/4671/SF). Uppdraget har inneburit en årlig uppföljning av förändringsarbetet. Den 15 november 2007 fick Statskontoret förlängt uppdrag att granska Försäkringskassan utvecklingsarbete (S2007/9789/SF).

Statskontoret har redovisat delrapporter i mars 2006 (2006:1, Delrapport 1), i mars 2007 (2007:4, Delrapport 2), i mars 2008 ( Delrapport 3, 2008:102) samt i januari 2009 (Delrapport 4, 2008:19). Den fjärde delrapporten redovisar hela granskningsperioden 2005–2008.

Enligt uppgift i Delrapport 4 har Statskontorets uppdrag förlängts hösten 2008, och Statskontoret kommer under våren 2009 att lämna in ytterligare två delrapporter om Försäkringskassans administration av tandvårdsstödet och Försäkringskassans IT-verksamhet. Statskontoret ska lämna en slutrapport den 30 september 2009 med särskilt fokus på om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv.

## Den nya Försäkringskassan – Delrapport 4

I sina slutsatser anför Statskontoret bl.a. följande.

*Försäkringskassans ekonomiska situation innebär en risk för verksamhetens kvalitet.* Statskontoret pekar särskilt på att det nu finns mindre tid för utbildning och kompetensutveckling och att nedprioriteringar i Försäkringskassans ärendeprocesser (Ensa-processerna) har gjorts. Statskontoret konstaterar att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar genom kontroller redan har påverkats negativt av detta. Det finns därutöver en risk för att handläggningstiderna återigen ökar och att utbetalningar till de försäkrade försenas.

*De ekonomiska förutsättningarna för förändringsarbetet borde ha klarlagts före omorganisationen.* Kostnaderna för förändringsarbetet uppgår enligt Försäkringskassans nyttokalkyl till totalt ca 700 miljoner kronor för åren 2007 och 2008. Försäkringskassans förvaltningsanslag har samtidigt minskat med ungefär lika mycket. Organisationsförändringen inom Försäkringskassan genomfördes således i ett läge med kraftigt minskade anslag och höga kostnader för förändringsarbetet. Det minskade anslaget föranledde Försäkringskassans ledning att fatta det strategiska beslutet att förändringsarbetet skulle genomföras mer skyndsamt för att snabbare uppnå förväntade effektiviseringar. Förändringsarbetet sågs därmed som lösningen på den krympande budgeten. Att i stället sänka tempot i förändringsarbetet för att minska kostnaderna har, såvitt Statskontoret kunnat erfara, inte varit ett alternativ som har övervägts. De ekonomiska förutsättningarna för förändringsarbetet borde enligt Statskontoret ha klarlagts före omorganisationen. Försäkringskassan har inte tydligt redovisat kostnaderna för förändringsarbetet i de budgetunderlag och ekonomiska prognoser som löpande har lämnats till regeringen. Enligt myndighetens egna beräkningar kommer inga besparingar att uppnås under år 2009 till följd av förändringsarbetet. Försäkringskassans verksamhet kommer i stället att kosta väsentligt mer än vad myndigheten redovisat i underlagen.

*Omorganisationen har inneburit produktionsstörningar.* Statskontoret konstaterar att det var väl känt av myndighetens ledning att risken för produktionsstörningar var hög i samband med införandet av den nya organisationen. Det snabba genomförandet i kombination med minskat förvaltningsanslag ledde under åren 2007 och 2008 till en kraftig reducering av personalstyrkan. Cirka 3 000 årsarbetare har lämnat Försäkringskassan under de senaste två åren. Som en konsekvens av den nya organisationen genomförde Försäkringskassan samtidigt en omfattande kompetensväxling bland handläggarna. Närmare 60 % av handläggarna var nyrekryterade eller fick nya arbetsuppgifter under år 2008. Försäkringskassan har inte uppnått målen för handläggningstiderna under större delen av år 2008. Statskontoret bedömer att det är omorganisationen som är orsaken till den bristande målfyllelsen.

*Bristande samordning mellan förnyelseprogrammet och den ordinarie verksamheten.* Försäkringskassans förändringsarbete har organiserats i ett särskilt program, förnyelseprogrammet. Förnyelseprogrammets uppdrag är att driva och i samverkan med linjeorganisationen genomföra Försäkringskassans förändringsarbete. Enligt Statskontorets bedömning har förnyelseprogrammet utövat stark styrning på myndighetens hela verksamhet, men brustit i samordningen med den ordinarie styrningen av myndighetens verksamhet. Dubbla och ibland motsägelsefulla styrsignaler från förnyelseprogrammet och övriga huvudkontoret har exempelvis skickats ut till organisationen, vilket skapat en osäkerhet om vilka beslut som gäller. Myndighetens ordinarie budgetarbete har inte samordnats med förnyelseprogrammet, vilket har fått till följd att Försäkringskassans redogörelser till regeringen för den framtida kostnadsutvecklingen inte på ett tydligt sätt har tagit hänsyn till kostnaderna för förändringsarbetet. Vidare har förvaltningsrättsliga aspekter på förändringsarbetet inte omhändertagits i tillräckligt hög grad.

*Omfattande problem med styrning, ledning och ekonomi i Försäkringskassans IT-verksamhet.*

*Kontrollen av misstänkta brott har utvecklats, men det är osäkert om felaktiga utbetalningar har minskat.*

*Beslutade kontroller har inte genomförts fullt ut.*

*Grundläggande krav på rättssäkerhet har inte tillgodosetts.* Under våren och sommaren 2008 uppfyllde inte Försäkringskassan fullt ut vissa grundläggande förvaltningsrättsliga krav. Statskontoret bedömer att huvudorsaken till dessa problem var den bristande samordningen mellan de som arbetar inom förnyelseprogrammet och övriga delar av huvudkontoret. Därmed har det uppstått situationer där det varit otydligt för medarbetarna vad som gäller i den nya organisationen. Försäkringskassan har vidtagit ett antal åtgärder för att snabbt komma till rätta med bristerna. Under år 2008 har också en förvaltningsrättslig utbildning genomförts vid ett antal tillfällen. Det gäller dock, enligt Statskontoret, att tillse att samtliga handläggare som har behov av en sådan utbildning också får möjlighet att ta del av den trots hög arbetsbelastning och produktionskrav.

*Insatser krävs för att prioritera kvaliteten i handläggningen.* Statskontoret har i tidigare delrapporter påpekat att mål för besluts kvalitet fortfarande är underordnat mål för produktion och handläggningstider. Försäkringskassans värdegrund är: enkelt, snabbt och rätt. Tyngdpunkten i värdegrunden ligger på enkelt och snabbt, medan rätt kommer i andra hand. Den nya organisationen tillsammans med införandet av produktionsstyrningsverktyget innebär ökat fokus på produktionsmålet. Under de senaste åren har Försäkringskassan också beslutat om ett flertal nedprioriteringar i de gemensamma ärendeprocesserna. Dessa nedprioriteringar har medvetet genomförts av ledningen, trots att det innebär sämre kvalitet i besluten. Uppföljningar av besluts kvaliteten har inte heller gjorts under året.

*Svagt genomslag för personalpolitiken i verksamheten.* Försäkringskassan har ambitionen att skapa "Sveriges mest utvecklande arbetsplats". Myndigheten har tagit fram gemensamma mål, policyer och riktlinjer för personalpolitiken. Statskontorets slutsats är att dessa inte har fått genomslag i verksamheten. Personalpolitiken bedrivs inte som en integrerad del av myndighetens verksamhet, och Statskontoret konstaterar att det har blivit en låg avkastning på gjorda insatser inom personalområdet.

*Arbetsmiljön behöver prioriteras i det fortsatta förändringsarbetet.* I en stor omorganisation är det naturligt att medarbetarna känner missnöje och brist på delaktighet. Särskilt om organisationsförändringarna innebär personalminskningar och andra förändringar som kan uppfattas som försämringar. Ett förändringsarbete av den storlek som Försäkringskassan genomfört kan svårligen genomföras utan påfrestningar för medarbetarna. Med detta sagt bedömer dock Statskontoret att Försäkringskassans omorganisation har inneburit onödigt stora påfrestningar för Försäkringskassans personal. Arbetsbelastningen har tidvis varit mycket hög och bristen på delaktighet under förändringsarbetet har enligt olika mätningar skapat frustration hos medarbetarna. Sjukskrivningarna har ökat något under andra halvåret 2008, vilket kan vara ett tecken på att arbetsmiljön har försämrats under omställningen. Den nya organisationen, som skulle leda till en utjämning av arbetsbelastningen, har tillsammans med stora ärendebalanser snarast inneburit en jämn och hög arbetsbelastning för många medarbetare. Specialiseringen har också i många fall resulterat i mer enformiga och mindre kvalificerade arbetsuppgifter än tidigare.

### *Vissa regelförändringar inom socialförsäkringsområdet*

Flera regelförändringar har trätt i kraft under den tid som den omorganisation av Försäkringskassan som beslutades av styrelsen år 2007 har pågått. Riksrevisionen har funnit att fram till 2008 har handläggningstiderna i de flesta förmåner som Försäkringskassan administrerar utvecklats positivt, men under 2008 har det rapporterats om flera exempel på hur handläggningstiderna blivit oacceptabelt långa (dnr 31-2008-1212, 2008-12-11).

### **Statligt tandvårdsstöd**

Stödet består av ett allmänt tandvårdsbidrag och tandvårdsersättning. Det allmänna tandvårdsbidraget utgörs av ett fast årligt belopp, som samtliga som är berättigade till statligt tandvårdsstöd kan använda för betalning av ersättningsberättigande tandvård under en period av högst två år fr.o.m. den 1 juli varje år. Tandvårdsersättningen är avsedd som ett skydd mot höga kostnader och lämnas med en viss andel av patientens sammanlagda kostnader för ersättningsberättigande tandvård som har slutförts under en ersättningsperiod om ett år, i den mån kostnaderna överstiger ett visst fast-

ställt belopp. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att föra ett tandhälsoregister; Försäkringskassan hanterar den tekniska insamlingen för Socialstyrelsens räkning.

(Ändringarna behandlades i prop. 2007/08:49, bet. 2007/08:SoU9, rskr. 2007/08:145.)

### **Jämställdhetsbonus**

Den förälder som varit hemma längst med föräldrapenning får en skattekreditering om han eller hon arbetar när den andra föräldern tar ut föräldrapenning. Jämställdhetsbonusen handläggs av Försäkringskassan utom tillgodoförandet som handläggs av Skatteverket.

(Ändringarna behandlades i prop. 2007/08:93, bet. 2007/08:SfU10, rskr. 2007/08:201.)

### **Åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning**

En förälder ska, för att få rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn som inte har fyllt tolv år, med ett intyg eller på annat sätt styrka att barnet har varit frånvarande från förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola.

(Ändringarna behandlades i prop. 2007/08:94, bet. 2007/08:SfU11, rskr. 2007/08:202.)

### **Rehabiliteringskedjan m.m.**

Med rehabiliteringskedjan infördes fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan. Under de första 90 dagarna i en sjukperiod ska Försäkringskassan bedöma om den försäkrade har förmåga att klara sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder. Från och med dag 91 i sjukperioden innebär prövningen av rätten till sjukpenning att Försäkringskassan även ska beakta om den försäkrade kan utföra något annat arbete hos arbetsgivaren. Om Försäkringskassan begär det ska den försäkrade lämna ett utlåtande av sin arbetsgivare. Från och med dag 181 i sjukperioden ska det dessutom bedömas om den försäkrade kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden i övrigt eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne. Om det finns särskilda skäl ska prövningen mot hela arbetsmarknaden kunna skjutas upp, dock inte längre än t.o.m. dag 365 i sjukperioden.

Sjukpenning med 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) ska endast betalas ut under 364 dagar inom en ramtid av 450 dagar, om inte synnerliga skäl föreligger. Därefter ska en försäkrad efter skriftlig ansökan kunna erhålla s.k. förlängd sjukpenning motsvarande 75 % av SGI. Förlängd sjukpenning ska kunna betalas ut för 550 dagar. Förslaget om förlängd sjukpenning innebär även en anpassning av den s.k. minskningsregeln.

Sjukersättning ska i fortsättningen endast komma i fråga om den försäkrades arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt. Förslaget innebär att det inte längre blir möjligt att bevilja tidsbegränsad sjukersättning. De som har tidsbegränsad sjukersättning som upphör efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna ska kunna beviljas tidsbegränsad sjukersättning enligt nu gällande regler för ytterligare perioder om sammanlagt högst 18 månader, dock längst t.o.m. december 2012.

(Ändringarna behandlades i prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225.)

### *JO:s granskning av Försäkringskassan*

Riksdagens ombudsmän (JO) har den 26 januari 2009 meddelat beslut i ett initiativärende och med anledning av anmälningar mot Försäkringskassan om långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m.

I sin bedömning uttalar JO bl.a. följande.

Försäkringskassan beskriver sig som en organisation med högt ställda mål. Beskrivningen motsvarar dock inte den verklighet som mött många enskilda som kontaktat Försäkringskassan. Tvärtom har det funnits stora brister, särskilt i fråga om snabbhet, service och tillgänglighet.

I sammanhanget kan jag nämna att anmälningarna till JO mot Försäkringskassan ökade med drygt 65 % under perioden augusti–december 2008 jämfört med samma period 2007 (310 resp. 186 anmälningar). Min bedömning är att en mycket stor del av ökningen kan hänföras till problem som uppstått i omorganisationen. Den bild som förmedlas i dessa anmälningar och i de typfall som varit underlag för Försäkringskassans yttrande i initiativärendet är att det varit svårt eller omöjligt för enskilda att komma i kontakt med kassan. Det har framkommit att telefonkundtjänsten inte gått att nå inom rimlig tid och att meddelanden om önskemål om uppringning inte åtgärdats. Den försäkrade har inte heller, ens på direkt fråga, fått veta namnet på handläggaren eller fått dennes direkttelefonnummer. Vidare har det i skrivelser till berörda försäkrade inte framgått hur man via telefax och elektronisk post kommer i kontakt med kassan, och skrivelser och beslut har saknat uppgift om handläggare. Det har också varit svårt att få besked om hur det går med det egna ärendet. Samtidigt har handläggningstiderna i en del fall blivit mycket långa, och många har fått vänta orimligt länge på beslut och utbetalning av t.ex. sjukpenning och föräldrapenning.

Försäkringskassan har i arbetet med omorganisationen uppenbarligen försummat att i tillräcklig utsträckning beakta de förvaltningsrättsliga kraven på ärendehandläggningen. Det är också anmärkningsvärt att Försäkringskassan inte hade bättre beredskap för de problem som en så omfattande omorganisation rimligen kunde väntas medföra. Det är tydligt att Försäkringskassan underskattade svårigheterna vid genomförandet av den nya organisationen.

Min förhoppning är naturligtvis att de åtgärder för att komma till rätta med problemen som Försäkringskassan utförligt beskriver i sina remissvar ska vara verkningsfulla och problemen därmed övergående. Detta hindrar emellertid inte att Försäkringskassan förtjänar mycket allvarlig kritik för att ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven i omorganisationen.



### *Försäkringskassans årsredovisning 2008*

I årsredovisningen för 2008 uppges att Försäkringskassans styrelse för verksamhetsåret 2008 fastställde en budget på en nivå över det årliga anslagets storlek. Ett sådant beslut var möjligt då ytterligare finansiering tillfördes genom ett ingående anslagssparande, extra tillskott från regeringen och nyttjande av anslagskredit. Den finansiella risken var, enligt årsredovisningen, hög under 2008 och den fastställda budgeten har följts noggrant i samband med den månatliga uppföljningen och rapporterats till ledning och styrelse. Vid ett antal tillfällen under året har även prognoser över utfallet tagits fram. Det ekonomiska utfallet för 2008 håller sig inom årets budgetram.

Försäkringskassan hade vid utgången av 2007 ett anslagssparande på 471 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2008 föreslogs ett anslag för 2008 om 6 669 376 000 kronor. På tilläggsbudget anslags totalt 274 miljoner kronor.

Sedan Försäkringskassan bildades år 2005 har myndigheten haft anslagssparande fram t.o.m. utgången av år 2007; vid utgången av år 2005 med 183 726 tkr, vid utgången av år 2006 med 62 282 tkr och vid utgången av 2007 med 471 442 tkr. Vid utgången av år 2008 hade Försäkringskassan utnyttjat 279 997 tkr av beviljad anslagskredit om 347 169 tkr.

Vidare uppges i årsredovisningen att i anslagsutfallet för 2008 ingår kostnadsföring av stora delar av utvecklingsprojektet kundbild/självbetjäning med 112 miljoner kronor. Den totala kostnadsföringen av projektet uppgår till 179 miljoner kronor. Anledningen till kostnadsföringen anges vara att det råder osäkerhet om det finns tekniska och finansiella förutsättningar för att färdigställa projektet. Andra utvecklingsprojekt som drabbats av väsentliga utgiftsökningar och/eller förseningar är projekten för tandvårdsreformen och utbetalningar.

Försäkringskassan har i sina prognoser över förvaltningsutgifterna för åren 2009 och framåt underskattat kostnaderna, uppges det i årsredovisningen. Styrelsen har i slutet av januari 2009 hemställt hos regeringen om utökat anslag för 2009 med 950 miljoner kronor. Det ekonomiska utfallet 2008 ligger inom ramen för beslutad budget men kostnaderna för år 2009 ligger på en för hög nivå ställd mot tillgängliga medel.

Styrelsen har för år 2009 beslutat om en verksamhetsplan och budget för året som inkluderar medel enligt hemställan. Styrelsen har också beslutat om ett sparprogram som under 2009 beräknas ligga på 450 miljoner kronor.

Under rubriken produktivitet nämns bl.a. att skillnaderna är stora mellan ohälsoområdet och övrig verksamhet, att produktiviteten inom övrig verksamhet har ökat med minskade styckkostnader för många förmåner samt att styckkostnadsminskningarna 2008 delvis har varit en följd av det pressade produktionsläget vilket gjort att kvaliteten blivit lidande inom vissa förmåner.

## *Gällande ordning*

### **Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheterna**

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte är lagd under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Med regeringens styrande funktioner följer – med vissa begränsningar – en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet och vidare hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

### *Tidigare granskningar*

Konstitutionsutskottet har i betänkande 2001/02:KU20 behandlat en granskningsanmälan som gällde utbildningsminister Thomas Östros ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter, där anmälaren vänt sig mot de långa handläggningstiderna hos CSN och svårigheterna att få kontakt med myndighetens handläggare.

Ett enigt utskott uttalade följande i sitt ställningstagande.

Centrala studiestödsnämnden har under en följd av år haft problem med att klara kraven på handlingstider och tillgänglighet. Från regeringens sida har fortlöpande vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Bland annat har anslaget till myndigheten under de senare åren ökat kraftigt, en ny ledning tillsatts och ett kundcentrum i Kiruna inrättats. Utskottets granskning visar inte annat än att utbildningsminister Thomas Östros noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Som utbildningsministern framhållit finns det omständigheter som talar för att de vidtagna åtgärderna kommer att förbättra situationen bl.a. genom att det nya förenklade studiemedelssystemet får allt större genomslag.

Det kan emellertid inte bortses ifrån att de åtgärder som vidtagits hittills inte har lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Till stor del tycks de upprepade reformerna – Kunskaapslyftet 1997 och studiemedelsreformen 2001 – ha varit orsak till den besvärliga situationen. Mycket talar för att konsekvenserna för Centrala studiestödsnämnden av de ingripande förändringarna inte analyserats tillräckligt innan förslagen lades fram och att det har funnit brister i förberedelsearbetet. Oavsett orsaken har emellertid situationen när det gäller handläggningstider och tillgänglighet under en följd av år varit oacceptabel. Utskottet vill mot bakgrund av att situationen inte har kunnat förbättras trots att

bristerna länge varit uppmärksammade understryka att regeringen, och framför allt utbildningsminister Thomas Östros, bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom Centrala studiestödsnämnden.

Våren 2008 behandlade konstitutionsutskottet (bet. 2007/08:KU20) en granskningsanmälan som gällde f.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks agerande angående utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning. Anmälaren fäste särskild vikt vid brister i Integrationsverkets efterlevnad av en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister.

Utskottet, som var enigt, uttalade inledningsvis bl.a. att det 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 författningsenligt och effektivt.

Efter en genomgång av vad granskningen i det fallet visat, uttalade utskottet i sitt ställningstagande avslutningsvis följande.

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.

### *Promemorior från Regeringskansliet m.m.*

#### **Svar den 19 februari och den 7 april 2009**

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt information om vilka åtgärder som har vidtagits för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag.

Som svar har den 19 februari 2009 översänts en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.3.2).

Därefter har utskottet frågat hur regeringen uppfattat remissyttranden från Försäkringskassan angående ett antal promemorior i fråga om möjligheterna att i praktiken genomföra de förslag som yttrandena avsåg. Promemoriorna är: En arbetslöshetsförsäkring för arbete, Åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning, Jämställdhetsbonus samt Införande av en rehabiliteringskedja och Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning.

Vidare har utskottet med anledning av vissa svar som lämnats i den promemorian av innebörd att medel tillförts för administrativa konsekvenser av vissa närmare angivna reformer (se nedan) frågat vilken närmare bedömning regeringen gjorde i frågan om de medel som tillfördes skulle räcka till för att reformen skulle kunna genomföras i praktiken.

Som svar har den 7 april 2009 översänts en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.3.4).

I promemorian den 19 februari 2009 framhålls att när Riksförsäkringsverket och de 21 försäkringskassorna år 2005 samlades i en statlig myndighet, Försäkringskassan, var ett av de viktigaste skälen för riksdagens beslut de stora regionala skillnaderna och att organisationen inte klarade av sitt samlade uppdrag på ett rättssäkert sätt.

Bilden av socialförsäkringsadministrationen före förstatligandet innefattade bl.a. stora skillnader mellan hur regler tillämpades och hur de försäkrade blev bemötta i olika delar av landet. Dessutom var handläggningstiderna alltför långa och den interna sjukfrånvaron hög.

Regeringens mål med förstatligandet tog avstamp i de övergripande målen för statsförvaltningen, dvs. kraven på effektivitet, rättssäkerhet och demokrati, samt regeringens mål om hög tilltro till socialförsäkringen och en god personalpolitik. Den nya myndigheten inledde 2005 ett omfattande, successivt förändringsarbete med regeringens mål som grund.

I november 2006 fattade Försäkringskassan ett inriktningsbeslut om verksamhetsstrategi och våren 2007 tog man ställning kring verksamhetsstruktur och etableringsorter för en ny kundmötesorganisation. Detta utgjorde grunden för 2008 års omfattande organisationsförändring.

De första åren efter förstatligandet utvecklades Försäkringskassans resultat positivt men halvvägs in på 2008 försämrades resultaten främst när det gällde handläggningstider. Dessutom fanns brister i Försäkringskassans tillgänglighet. Medborgarna fick inte sina ersättningar i rimlig tid och nådde inte heller fram till myndigheten för att få besked.

Statskontoret, som på regeringens uppdrag följer förändringsarbetet i Försäkringskassan, bedömer att det är omorganisationen som är orsaken till produktionsstörningarna 2008. Även JO menar att det är tydligt att Försäkringskassan underskattade svårigheterna vid genomförandet, framhålls det i promemorian.

### *Medel*

När regeringen tillträdde hösten 2006 gjordes mindre justeringar i Försäkringskassans förvaltningsanslag, jämfört med de beräkningar som den tidigare regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2006, framhålls det i promemorian den 19 februari 2009.

I samband med tilläggsbudget i anslutning till budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1), föreslog sedan regeringen att Försäkringskassans anslag skulle förstärkas med 700 miljoner kronor. Skälet var att ge Försäkringskassan möjlighet att med rimliga planeringsförutsättningar möta dels

de krav på omställningar i verksamheten som regeringens sjukförsäkringsreformer ställde, dels regeringens krav på stärkta insatser för att minska förekomsten av felaktiga utbetalningar.

Regeringen beslutade vidare att föreslå förstärkningar av Försäkringskassans förvaltningsanslag med 250 miljoner kronor för 2008 respektive 2009 för att täcka de ökade kostnaderna för administration med anledning av regeringens reformer inom sjukförsäkringsområdet. Detta föreslogs i samband med 2008 års andra tilläggsbudgetproposition (prop. 2008/09:2) respektive budgetpropositionen för 2008 (prop. 2008/09:1). Myndigheten har också fått extra resurser för reformer inom tandvårdsområdet respektive barn- och familjepolitiken.

### *Reformer*

I promemorian den 19 februari 2009 pekas på att regeringen under 2008 har genomfört ett antal sedan tidigare, i huvudsak under 2007, aviserade reformer.

Regeringens bedömning var, enligt promemorian den 7 april 2009, att Försäkringskassan med vissa åtgärder från regeringens sida hade möjligheter att genomföra regeringens reformer.

*Sjukförsäkringsreformerna.* Med anledning av Försäkringskassans remissvar över promemoriorna Införande av rehabiliteringskedja och Ettårsgräns för sjupenning och införande av förlängd sjukpenning, har regeringen enligt promemoriorna vidtagit åtgärder för att ge myndigheten rimliga villkor att genomföra reformerna inom sjukförsäkringsområdet. Regeringen har gjort förtydliganden av regelverket, skjutit fram tidpunkter för ikraftträdande samt tillfört medel i linje med det Försäkringskassan påtalat.

Försäkringskassans remissvar innehöll i huvudsak tre synpunkter:

- De nya sjukförsäkringsreglerna innebar ett gott stöd för Försäkringskassan när det gällde att hävda arbetslinjen.
- Vissa förslag i departementspromemorian bedömdes vara otydliga och därför svåra att tillämpa.
- Tiden för ikraftträdande bedömdes vara alltför kort, vilket gjorde det svårt för Försäkringskassan att klara av nödvändiga förändringar av IT-system, utarbeta arbetsrutiner och vägledningar samt att utbilda Försäkringskassans personal. Det skulle också bli svårt att i tid hinna informera arbetsgivare, sjukvård m.fl. om de nya reglerna.
- Försäkringskassans ansvar att begära att den försäkrade lämnar ett utlåtande från sin arbetsgivare började gälla den 1 januari 2009.

Beträffande förtydligande av regelverket framhålls i promemoriorna att i propositionsarbetet togs hänsyn till Försäkringskassans önskemål om att regelsystemet skulle förtydligas. Arbetet med att utarbeta propositionen gjordes i nära dialog med Försäkringskassans tillämpningsansvariga.

Ikraftträdandet var ursprungligen planerat till den 1 juli 2008. För att underlätta för Försäkringskassan att administrera de nya reglerna framhålls det i promemoriorna att ett antal övergångsregler infördes:

- Kravet på ansökan för att få förlängd sjukpenning trädde i kraft den 1 oktober 2008.
- Rehabiliteringskedjan började inte gälla förrän den 1 januari 2009 i sjukfall som påbörjats före den 1 juli 2008. Innebörden var att prövning mot hela arbetsmarknaden inte i något fall skulle ske före den 1 januari 2009 till följd av de nya reglerna.

Sammantaget innebar detta att arbetet under hösten 2008 kunde koncentreras till att informera samarbetspartners till Försäkringskassan och till att skapa nya rutiner i samverkan med Arbetsförmedlingen.

Vidare framhålls i promemorian den 19 februari 2009 att Försäkringskassan tillfördes de extra medel som myndigheten hade begärt för att klara genomförandet av sjukförsäkringsreformerna då dessa medel bedömdes som nödvändiga för att klara personal- och informationsbehov.

I promemorian den 7 april 2009 har tillagts att genom tilläggsbudget i anslutning till budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 Finansplan m.m.) förstärktes Försäkringskassans anslag med 700 miljoner kronor, bl.a. för att ge Försäkringskassan rimliga planeringsförutsättningar att möta de krav på omställningar i verksamheten som regeringens sjukförsäkringsreformer ställde. Vidare förstärktes Försäkringskassans förvaltningsanslag för att täcka de ökade administrationskostnaderna med anledning av regeringens reformer inom sjukförsäkringsområdet med 250 miljoner kronor för 2008 i samband med 2008 års andra tilläggsproposition (prop. 2008/09:2) och med 250 miljoner kronor 2009 genom budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 10). De medel som tillfördes var i nivå med de Försäkringskassan hade begärt.

*Tandvårdsreform.* Genom formella uppdrag till Försäkringskassan säkerställdes förberedelsen av det nya tandvårdsstödet. Redan under 2006 fick Försäkringskassan i uppdrag att vidta de förberedelser som krävs för att kunna administrera ett nytt tandvårdsstöd. Genomförandetidpunkten ändrades vidare från den 1 juli 2007 till den 1 juli 2008. Medel tillfördes för administrativa konsekvenser av reformen.

I promemorian den 7 april 2009 lämnas följande uppgifter om regeringens bedömning av om de medel som tillfördes skulle räcka till för att reformen skulle kunna genomföras i praktiken.

Regeringens bedömning i propositionen Statligt tandvårdsstöd (prop. 2007/08:49) av vilka medel som skulle tillföras Försäkringskassan med anledning av reformen var att det i huvudsak rörde sig om engångsvisa kostnader i samband med omstrukturering av administrationen och utvecklingen av ett nytt IT-stöd samt information och utbildning. För omstruktureringen av administrationen gällde att de äldre ersättningsreglerna, bl.a. de s.k. 65-plusreglerna, under en tid skulle fasas ut och helt upphöra

senast i april 2011. När det gällde utvecklingen av ett nytt IT-stöd finansieras detta till största delen med lån. Försäkringskassan kompenserades på anslaget för därmed ökande kostnader för räntor och amorteringar. Vissa justeringar av beloppen, efter underlag från Försäkringskassan, gjordes också när det stod klart att Försäkringskassan skulle lägga ut IT-utvecklingen på uppdrag till en extern konsult.

I Försäkringskassans budgetunderlag för 2009–2011, som inkom drygt en månad efter regeringens beslut om proposition (prop. 2007/08:49) angavs att IT-utvecklingen skulle bli dyrare än beräknat: 200 miljoner kronor jämfört med tidigare angivet belopp 135 miljoner kronor. Trots detta angav Försäkringskassan i en lägesrapport till regeringen den 15 maj 2008 (S2006/9534/HS) att några avsteg från budgeten inte behövde göras. I stället informerade myndigheten om att man avsåg att begränsa den andra leveransen av IT-systemet och föra över vissa delar till senare leveranser.

*Jämställdhetsbonus.* Propositionen (prop. 2007/08:93) lämnades i mars 2008 och reformen trädde i kraft den 1 juli samma år. Reformen ökade övergångsvis belastningen på Försäkringskassan. Medel tillfördes för administrativa konsekvenser av reformen.

I promemorian den 7 april 2009 lämnas följande uppgifter om hur regeringen uppfattat remissyttrandet i fråga om möjligheterna att i praktiken genomföra förslaget samt hur regeringen bedömt dessa möjligheter.

Av Försäkringskassans yttrande den 14 januari 2008 framkom att myndigheten var mycket tveksam till om det var möjligt att ställa om verksamheten och IT-systemen till ikraftträdandet den 1 juli 2008.

Regeringen bedömde att ett ikraftträdande kunde ske den 1 juli 2008. Försäkringskassan hade redan före remissen kännedom om förslagen och hade därmed möjlighet att planera för ett ikraftträdande den 1 juli 2008. Vissa uppgifter som var nödvändiga för reformen fanns också redan hos Försäkringskassan, såsom uppgifter om föräldrapenning. Vidare behövde vissa funktioner inte vara på plats från ikraftträdandedagen. Exempelvis gällde detta insamling av inkomstuppgifter, som inte behövde ske förrän år 2009.

I promemorian den 7 april 2009 lämnas följande uppgifter om vilken närmare bedömning regeringen gjorde i frågan om de medel som tillfördes skulle räcka till för att reformen skulle kunna genomföras i praktiken.

Försäkringskassans uppgifter om en årlig kostnad för handläggningen på 43,3 miljoner kronor (se remissvar promemoria om jämställdhetsbonus den 14 januari 2008 s. 4) baseras på ett scenario där reformen är fullt utbyggd och 200 000 personer varje år söker jämställdhetsbonus.

I regeringens prognoser för perioden 2008–2011 var det uppskattade antalet sökande betydligt lägre än i Försäkringskassans bedömning. Regeringen bedömde att 150 personer skulle söka bonus under 2008. Det låga antalet beror på att reformen endast omfattar barn födda efter den 30 juni

2008. Kostnaden för administration och information samt ränta och amortering för IT-investeringar på 24,2 miljoner kronor finansierades genom lån i Riksbanken.

*Åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning.* Propositionen (prop. 2007/08:94) lämnades i mars 2008 och reformen, som innebär ett intygsförfarande, trädde i kraft den 1 juli samma år. En utgångspunkt i arbetet med reformen har varit att de administrativa rutinerna ska vara så effektiva som möjligt för att undvika onödig administrativ belastning. Medel tillfördes för administrativa konsekvenser.

I promemorian den 7 april 2009 lämnas följande uppgifter om vilken närmare bedömning regeringen gjorde i frågan om de medel som tillfördes skulle räcka till för att reformen skulle kunna genomföras i praktiken.

De kostnader för reformen som regeringen hade att förhålla sig till var den av Försäkringskassan uppskattade årliga kostnaden på 41 miljoner kronor, varav handläggningskostnader utgjorde 25 miljoner kronor, samt en engångskostnad på 8,5 miljoner kronor, huvudsakligen på grund av IT-investeringar (se remissvar på promemoria om åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning, den 13 december 2007, s. 1 och 3).

De 15 miljoner kronor som anvisades i tilläggsbudgeten 2008 avsåg att täcka handläggningskostnader samt kostnader för information för ett halvt år eftersom reformen trädde i kraft vid halvårsskiftet. En del av de 15 miljonerna skulle även täcka kostnader för amortering och ränta på IT-investeringar. Kostnaderna för IT-investeringar (av Försäkringskassan beräknat till en engångssumma på 7,5 miljoner kronor) finansierades genom lån i Riksgälden.

Försäkringskassan angav i remissvaret därutöver att man beräknade kostnaden för kontroll av intyg från förskola/skola till 16 miljoner kronor årligen. Dessa kostnader ansåg regeringen kunde vägas mot Försäkringskassans tidigare kostnader för slumpmässiga kontroller samt det övergripande kontrollarbete som myndigheten utför.

Med anledning av utskottets följdfråga om vilken närmare bedömning regeringen gjorde i frågan om de medel som tillfördes skulle räcka till för att reformen skulle kunna genomföras i praktiken, uppges i promemorian den 7 april 2009 att frågan om möjligheterna att i praktiken genomföra förslaget inte berördes i Försäkringskassans yttrande den 13 december 2007.

*Arbetslöshetsreform.* I promemorian den 7 april 2009 lämnas följande uppgifter om hur regeringen uppfattat remissyttrandet från Försäkringskassan angående En arbetslöshetsförsäkring för arbete, i fråga om möjligheterna att i praktiken genomföra förslaget och hur regeringen bedömt dessa möjligheter.

Försäkringskassans remissvar innehöll bl.a. följande synpunkter.



- Försäkringskassan klarar inte av att till den 1 januari 2007 genomföra de föreslagna regeländringarna som får stora konsekvenser både för beräkningen av utbetalningen av aktivitetsstödet och därmed tidskrävande förändringar av IT-stödet för ärendeslaget. Genomförandet beräknas ta minst sex månader från den tidpunkt då reglerna är beslutade.
- Övergångsregler borde utfärdas så att samordningen av dagar med aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning för fastställande av de olika nivåerna för arbetslöshetsersättning börjar gälla fr.o.m. datumet för ikraftträdandet av de nya reglerna.

Med anledning av Försäkringskassans önskemål om övergångsregler för samordningen av dagar med aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning för fastställande av de olika nivåerna för arbetslöshetsersättning gjorde regeringen en ändring i förhållande till det remitterade förslaget, i den proposition som överlämnades till riksdagen den 16 november 2006 (En arbetslöshetsförsäkring för arbete, prop. 2006/07:15). Ändringen innebär att dagar med aktivitetsstöd före den 1 januari 2007 inte skulle beaktas.

Vid ett möte den 6 december 2006 med bl.a. dåvarande generaldirektören för Försäkringskassan, Curt Malmberg, fick statssekreteraren vid Arbetsmarknadsdepartementet garantier om att Försäkringskassan skulle kunna genomföra regeländringarna om samordning av nivådagarna till den 5 mars 2007.

I arbetsmarknadsutskottets betänkanden 2006/07:AU3 av den 12 december 2006 och 2006/07:AU4 (förnyad behandling) av den 20 december 2006 förordades att ikraftträdandet av reglerna om ersättningsnivån och samordningen med aktivitetsstödet skulle bestämmas till den 5 mars 2007. Det slutliga ikraftträdandet i fråga om dessa regler bestämdes därefter av riksdagen till den 5 mars 2007.

### **Svar den 18 mars 2009 m.m.**

Genom ytterligare en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet följande information.

1. Försäkringskassan har hemställt hos regeringen om utökad anslag för 2009 med 950 miljoner kronor; i årsredovisningen för 2008 uppges att Försäkringskassan i sina prognoser för 2009 och framåt underskattat förvaltningskostnaderna. Vilken kunskap finns och har funnits hos statsrådet och inom Regeringskansliet angående dels hur prognoserna tagits fram, dels hur beloppet 950 miljoner kronor räknats fram, dels om eventuella analyser av vad som orsakat underskottet?
2. Ett omfattande arbete för ett utvecklat IT-stöd har genomförts. Vilka kunskaper har funnits hos statsrådet och inom Regeringskansliet angående vilka investeringskostnader respektive effektivitetsvinster som har uppstått vid olika tidpunkter?

3. Av årsredovisningen för 2008 framgår att Försäkringskassan för 2008 fastställt en budget som innebar utnyttjande av anslagskredit. Uppgifter önskas om hur prognosen för de närmast kommande åren ser ut.
4. I den ovan nämnda promemorian uppges att Försäkringskassan år 2005 inledde ett omfattande, successivt förändringsarbete. Vidare uppges att i november 2006 fattade Försäkringskassan ett inriktningsbeslut om verksamhetsstrategi och våren 2007 tog man ställning kring verksamhetsstruktur och etableringsorter för en ny kundmötesorganisation samt att detta utgjorde grunden för 2008 års omfattande organisationsförändring. Vilken kunskap har funnits hos statsrådet och inom Regeringskansliet angående planering och beräkning inför 2008 års omorganisation respektive angående Försäkringskassans uppföljning och utvärdering? Vilka återrapporteringskrav har regeringen ställt på Försäkringskassan?
5. Föregicks regeringens förslag om förstärkning av Försäkringskassans förvaltningsanslag för 2008 av ansökan från Försäkringskassan? Om ja, vilka uppgifter innehöll det underlag Försäkringskassan tillställde regeringen?
6. Vilka uppgifter innehöll det underlag Försäkringskassan tillställde regeringen december 2008 och vad indikerade dess avvikelser från budgeten?
7. Vilka underlag hade regeringen fått av Försäkringskassan inför arbetet med budgetpropositionen 2008 respektive 2009?
8. Vilka kommentarer föranleder bifogade promemoria från Riksdagens utredningstjänst av den 30 januari 2009<sup>4</sup>, dnr 2009:175?
9. Vilka kommentarer i övrigt föranleds av ovanstående frågor?

Som svar har den 18 mars 2009 översänts en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.3.3).

När det gäller vilken kunskap som funnits angående dels hur prognoser tagits fram om förvaltningskostnaderna för 2009 och framåt, dels hur beloppet 950 miljoner kronor tagits fram, dels om eventuella analyser om vad som orsakat underskottet (fråga 1) framgår bl.a. följande av den inkomna promemorian.

Försäkringskassan beräknade i en rapport den 30 oktober 2008 anslagsbelastningen för 2009 till 7 175 miljoner kronor. Samtidigt lämnades en reservation med hänvisning till att det pågick en riskanalys kring effekterna av om organisationsförändringen inte skulle komma till stånd så tidigt som 2009. Försäkringskassan återkom, efter kontakter angående tidpunkten, till regeringen i en skrivelse den 21 januari 2009 där Försäkringskassan hemställde om ytterligare anslag för 2009 med 950 miljoner kronor. I skrivelsen beskrivs hur resursbehovet har beräknats och vissa orsaker till hur situationen kunnat uppstå.

I Försäkringskassans skrivelse anges bl.a. följande.

<sup>4</sup> Promemorian bifogas som *bilaga* 3.3.5 till betänkandet.

Sättet att finansiera verksamheten 2008, med fullt utnyttjande av anslag, anslagssparande och anslagskredit, innebär ett mycket stort risktagande för verksamheten 2009 och de därpå följande åren. Trots detta valde den dåvarande ledningen att inte analysera och redovisa konsekvenserna för verksamheten av detta risktagande. Den bild som gavs till styrelsen och regeringen var att år 2008 var det kritiska året för förändringsarbetet. Därefter skulle situationen normaliseras och endast finjusteringar och intrimningar av verksamheten krävas. I själva verket innebär upplägget under 2008 att de ekonomiska förutsättningarna i praktiken saknas för Försäkringskassan att fullfölja sitt uppdrag under 2009 och åren därefter. Det är i nuvarande situation helt nödvändigt att ytterligare medel ställs till myndighetens förfogande. En starkt bidragande orsak till den situation som Försäkringskassan nu befinner sig i är brister i styrning och ledning av förändringsarbetet. I praktiken har varken myndighetens uppdrag eller ekonomiska förutsättningar utgjort någon restriktion för förändringsarbetet.

I promemorian hänvisas även till Statskontorets Delrapport 4, daterad den 7 januari 2009, vari anges att från Försäkringskassans huvudkontor uppgivits att anslagsbelastningen för 2009 skulle komma att ligga i linje med 2008 års kostnader, dvs. ungefär 7 900 miljoner kronor. Vidare återges i promemorian uttalandet i Statskontorets rapport att ”det är uppenbart att Försäkringskassan inte har förmedlat en korrekt bild av myndighetens ekonomi under hösten 2008 inför styrelsen. Alternativt har Försäkringskassan inte haft tillräcklig god kontroll över kostnadsutvecklingen.” Skrivelsen har, enligt uppgift i promemorian, diskuterats i möten mellan statsrådet och Försäkringskassans styrelse samt på tjänstemannanivå.

När det gäller vilken kunskap som funnits angående vilka investeringskostnader respektive effektiviseringsvinster avseende utvecklat IT-stöd som uppstått vid olika tidpunkter (fråga 2) uppges i promemorian den 18 mars 2009 att Försäkringskassan i sitt budgetunderlag för 2008–2010 presenterat behov av investeringar i anläggningstillgångar och redogjort för vad de avser samt att myndigheten i augusti 2008 inkommit med en skrivelse (S2008/6884/SF) om ytterligare behov och en begäran om utökad låneram. Vidare uppges i promemorian att Försäkringskassan presenterat de beräknade effektivitetsvinsterna inom ramen för budgetunderlag och de löpande prognoser som myndigheten enligt regleringsbrevet ska lämna fem gånger per år.

Här kan tilläggas att i Försäkringskassans budgetunderlag för 2008–2010 daterat den 20 februari 2007, vartill hänvisas i promemorian, uppges bl.a. att ett intensivt arbete då pågick och skulle komma att ske de närmaste åren inom ramen för Försäkringskassans förändringsarbete, med att vidareutveckla handläggningsprocesserna och det stöd som krävs för att de ska fungera ändamålsenligt. En särskilt viktig del i detta arbete uppges vara utvecklingen av Försäkringskassans IT-stöd som ska stödja arbetet enligt processerna och möjliggöra maskinell handläggning i större utsträckning. För att klara kraven i förändringsarbetet måste IT-stöden finnas i en ny teknisk miljö, framhåller Försäkringskassan i budgetunderlaget.

Beträffande IT-kostnader sägs i budgetunderlaget för 2008–2010 bl.a. att vid om- eller nykonstruktion av IT-stöd har den årliga ökningen i drift och underhåll beräknats vara 20 % av investeringsbeloppet. Detta på grund av en stor osäkerhet när det gäller kostnaderna i den nya miljön. De åtgärder som inte får lånefinansieras beräknas inte ge upphov till ökade drifts- och underhållskostnader. I budgetunderlaget antas detta antagande ge följande årliga kostnadsutveckling: 1 377 mkr 2007, 1 478 mkr 2008, 1 559 mkr 2009 samt 1 477 mkr 2010.

Vidare kan här tilläggas att Försäkringskassan, i rapporter om anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde, framhållit att kassan under kommande år rimligen bör bli kompenserad för kostnader för följdreformer, då kostnaden är oundviklig och huvudsakligen avser avskrivningar på tidigare gjorda IT-investeringar (rapport 2008-10-30 s. 61 m.fl.) Vidare har Försäkringskassan, i en uppföljningsrapport avseende perioden januari t.o.m. september 2008 (2008-10-30) såvitt avser handläggningskostnader för utökade kontroller av tillfällig föräldrapenning angivit att kostnadsuppskattningen för 2009–2011 har reviderats eftersom effektiviseringar införts i IT-stödet som innebär förändring av antalet årsarbetare.

Som framgår av promemorian den 18 mars 2009 ska Försäkringskassan enligt regleringsbrevet redovisa utgiftsprognoser vid fem prognostillfällen.

Försäkringskassan har, i den skrivelse av den 15 augusti 2008 med begäran om utökad låneram för 2008 (S2008/6884/SF) som omnämnts i promemorian, uppgivit att under 2008 pågick ett omfattande utvecklingsarbete inom Försäkringskassan avseende IT-stöd till verksamheten. Enligt skrivelserna hade omfattningen, som var avsevärt större än tidigare år, tre huvudsakliga orsaker: migrering till framtidssäker teknikmiljö, utveckling som hänfördes till Försäkringskassans förnyelsearbete samt de omfattande regeländringar som implementerats under 2008. Vidare har Försäkringskassan uppgivit att en närmare angiven utökning av investeringsbudgeten behövdes, och att det vid tidigare prognoser inte kunnat förutses att pågående projekt och behov av utveckling var i den storleksordning som framkommit vid tiden för skrivelsen.

Beträffande prognosen för de närmast kommande åren när det gäller Försäkringskassans utnyttjande av medel (fråga 3) uppges följande i promemorian den 18 mars 2009.

Enligt Försäkringskassans budgetunderlag 2010–2012 Del 1<sup>5</sup> lämnas följande prognos för myndighetens förvaltningsanslag under den kommande budgetperioden:

|                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|
| 2009: 7 704 061 000 kronor | 2011: 7 397 253 000 kronor |
| 2010: 7 758 819 000 kronor | 2012: 7 397 253 000 kronor |

<sup>5</sup> Revidering av budgetunderlaget som Försäkringskassan inkom med till Socialdepartementet den 13 mars 2009.

Enligt uppgift i promemorian finns det viss osäkerhet i beloppen eftersom det ingår kostnader kopplade till bildandet av den nya pensionsmyndigheten där beräkningarna är preliminära. Vidare uppges att Försäkringskassan begär 5 % anslagskredit för 2009 samt att normal nivå för anslagskredit på myndigheters förvaltningsanslag är 3 %.

När det gäller kunskap angående planering och beräkning inför 2008 års omorganisation respektive angående Försäkringskassans uppföljning och utvärdering samt vilka återrapporteringskrav som regeringen ställt på Försäkringskassan (fråga 4), uppges följande i promemorian den 18 mars 2009.

För att säkerställa Regeringskansliets kunskap kring Försäkringskassans förändringsarbete fick Försäkringskassan 2004 i uppdrag att presentera en förändringsplan och att rapportera mot denna två gånger per år under tre år (S2004/9432/SF). I samband med att Försäkringskassan lämnade in sin slutrapport fick myndigheten ett nytt uppdrag (S2008/3532/SF) om en strategisk utvecklingsplan som ska redovisas till regeringen tre gånger per år. I övrigt bygger Regeringskansliets kunskaper i huvudsak på de redovisningar som gjorts i årsredovisningar, budgetunderlag och prognosrapporter. Dessutom har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att följa och granska förändringsarbetet och rapportera detta årligen till regeringen (S2005/4671/SF). Statskontoret ska lämna sin slutrapport den 30 september 2009.

Till detta ska fogas den löpande dialog statsrådet har med Försäkringskassans styrelse och generaldirektör.

Försäkringskassans återrapporteringskrav har såväl i förändringsplan och strategisk utvecklingsplan som i regleringsbrev och instruktion utgått från de tre ben som regeringen slagit fast för förändringsarbetet; rättssäkerhet, effektivitet och god personalpolitik.

Vidare har regeringen beslutat att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ska inrättas den 1 juli 2009. Inspektionen ska genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och skapa ökad tilltro hos medborgarna.

Beträffande underlag för regeringens förslag om förstärkning av Försäkringskassans förvaltningsanslag för 2008 (fråga 5) uppges följande i promemorian den 18 mars 2009.

Genom 2008 års tilläggsbudgetproposition (prop. 2007/08:99) tillfördes Försäkringskassan 24 miljoner kronor för ändamål kopplade till tandvårdsreformen (prop. 2007/0:49) och reformer inom det familjepolitiska området (prop. 2007/08:93 respektive prop. 2007/08:94). Uppgifterna arbetades fram inom ramen för beredningen av respektive proposition.

Genom 2008 års andra tilläggsbudgetproposition (prop. 2008/09:2) tillfördes Försäkringskassan 250 miljoner kronor för den ökade administrativa belastningen med anledning av den reformerade sjukskrivningsprocessen (prop. 2007/08:136) och ändringarna i sjukersättningen (prop. 2007/08:124). Underlaget för tillskottet utgjordes av Försäkringskassans skrivelse

(S2008/4179/SF). Underlaget innehöll en begäran om 240 miljoner kronor för att täcka behov av åtgärder såsom informationsinsatser och personalförstärkningar.

När det gäller fråga 6, vilka uppgifter som fanns i det underlag som Försäkringskassan tillställde regeringen i december 2008 och vad dess avvikelser från budgeten indikerade, uppges följande i promemorian den 18 mars 2009.

Den redovisning som Försäkringskassan aviserade i prognosrapporten den 30 oktober 2008 och avsåg att delge regeringen senast den 18 december 2008 inkom till regeringen först den 21 januari 2009.

Den innehöll en hemställan om utökat anslag för 2009 samt en analys av den avvikelse från budgeten som uppstått. Försäkringskassan anger i skrivelsen att "en starkt bidragande orsak till den situation som Försäkringskassan nu befinner sig i är brister i styrning och ledning av förändringsarbetet". Försäkringskassan skriver vidare att "sättet att finansiera verksamheten 2008, med fullt utnyttjande av anslag, anslagssparande och anslagskredit, innebar ett mycket stort risktagande för verksamheten 2009 och de därpå följande åren. Trots det valde den dåvarande ledningen att inte analysera och redovisa konsekvenserna för verksamheten av detta risktagande".

Beträffande vilka underlag regeringen hade fått av Försäkringskassan inför arbetet med budgetpropositionen 2008 respektive 2009 (fråga 7) uppges i promemorian den 18 mars 2009 att de gängse underlagen använts såsom budgetunderlag, årsredovisning, prognosrapporter samt andra rapporter enligt regleringsbrev eller särskilda regeringsuppdrag. Utöver dessa underlag har det funnits en särskild skrivelse (S2008/4179/SF) med anledning av reformerna inom sjukförsäkringsområdet. Som underlag har även de olika rapporterna om förändringsarbetet använts.

I Försäkringskassans framställan av den 2 april 2008 om ytterligare medel med anledning av föreslagna regeländringar inom sjukförsäkringen (S2008/4179/SF), som omnämns i promemorian den 18 mars 2009, begärde Försäkringskassa tilläggsanslag med 241 miljoner kronor för år 2008, 221 miljoner kronor för år 2009 och 97 miljoner kronor för år 2010. I det angivna totala ökade resursbehovet ingick informationsinsatser, utbildningskostnader och IT-utveckling.

Beträffande den promemoria angående Försäkringskassans ekonomi från Riksdagens utredningstjänst som utskottet översänt för kommentarer (fråga 8) påpekas i promemorian från Regeringskansliet att tabell 1 visar de budgetbeslut som fattas men att den inte speglar Försäkringskassans tillgängliga medel. För att ge denna helhetsbild behöver ingående överföringsbe-  
lopp samt beviljad anslagskredit för ett år speglas.

### *Utfrågning med statsrådet Cristina Husmark Pehrsson*

Utskottet har den 28 april 2009 hållit en utfrågning med statsrådet Cristina Husmark Pehrsson (bilaga B8).

Statsrådet pekade på att när den nya Försäkringskassan bildades 2005 antogs en plan för omorganisationen. Denna skulle gå i mål 2008. När Försäkringskassans styrelse och dess ledning såg att man inte klarade av detta beslutade man själv i mars 2007 att snabba upp omorganisationen. Enligt statsrådets mening har det skett en för snabb uppstramning av organisationsförändringen. Den har skett på för kort tid, och Försäkringskassan har inte rapporterat till regeringen om de ekonomiska konsekvenserna.

Under sommaren 2008 ökade Försäkringskassans handläggningstider vilket inte är acceptabelt, enligt statsrådet. När det gäller sjukpenningen var det i augusti bara 53 % som fick sin ersättning inom 30 dagar, men nu är man uppe i 91 %, när det gäller den tillfälliga föräldrapenningen var man nere vid 58 % i somras men är nu uppe vid 73 %.

Statsrådet framhöll att Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt eget ansvar och att myndigheten äger sin egen organisatoriska struktur. Samtidigt har statsrådet det yttersta ansvaret för myndigheten, varför hon ofta träffar Försäkringskassans ledning för avstämning om hur verksamheten fungerar.

Försäkringskassans ledning hade, enligt statsrådet, informerat Socialdepartementet om att 2008 skulle bli ett tufft år för myndigheten. Omorganisationen har genomförts fullt ut, och nu skulle alla hitta sina nya roller. Men under 2009 skulle det bara vara finjusteringar. Försäkringskassans rapportering visade att kostnaderna för 2009 skulle falla inom befintliga ramar. I mötet mellan departementet och myndigheten var budskapet till regeringen att läget var tufft men under kontroll.

Av minnesanteckningar från den 18 juni 2008 framgår, uppgav statsrådet, att Curt Malmberg då meddelade att resultatet för 2008 skulle bli något sämre på grund av att det uppstår vissa störningar med anledning av omorganisation och förnyelse. Den 30 oktober 2008 presenterades en budgetprognos där Försäkringskassan redovisade ett resursbehov som översteg myndighetens anslag för 2009 med 135 miljoner kronor eller knappt 2 %. Dessförinnan fick varken Socialdepartementet eller Försäkringskassans styrelse några rapporteringar eller underhandsinformation om detta.

Enligt statsrådet reagerade hon direkt på de första signalerna om att Försäkringskassan hade missbedömt det ekonomiska läget för 2009. Socialdepartementet begärde en åtgärdsplan och en uppdaterad prognos. Denna begäran resulterade slutligen i en ny beräkning, som inkom till regeringen den 21 januari 2009, där Försäkringskassan uppskattade resursbehovet 2009 till 7,7 miljarder kronor, dvs. drygt 500 miljarder kronor mer än i den prognos som regeringen fick i oktober. Försäkringskassan uppgav i skrivelsen i januari 2009 att det varit bristande styrning och ledning, att man tagit en stor risk och att man inte analyserat och redovisat konsekvenserna.

Statsrådet framhöll att Försäkringskassans anslag för år 2007 bestämdes utifrån den tidigare regeringens beräkningar. Under 2007 blev statsrådet snart varse att dessa resurser inte räckte till. Regeringen reagerade omedelbart och föreslog en tilläggsbudget om 700 miljoner kronor, som i huvudsak syftade till att möjliggöra omställningen i organisationen.

Efter Försäkringskassans remissyttranden över föreslagna reformer hade Försäkringskassan och Socialdepartementet, enligt statsrådet, en intensiv dialog under våren. Reformerna senarelades, förtydliganden gjordes, dessutom fick Försäkringskassan mer pengar än man hade äskat för sjukförsäkringsreformen och för informationen (man hade äskat 240 miljoner kronor per år för 2008 och 2009, och fick 250 miljoner kronor). Myndigheten har också tilldelats resurser för reformerna inom tandvård respektive barn- och familjepolitiken. Ikraftträdandet för bl.a. sjukförsäkringsreformen senarelades med ett halvår, för att myndigheten skulle få bättre möjlighet att förändra sitt arbetssätt och utbilda personalen.

Försäkringskassan har haft att rapportera till regeringen om förändringsarbetet två gånger om året mellan 2005 och 2007, vilket utökats till tre gånger om året från 2008 till 2011. Samtidigt har Statskontoret haft i uppdrag att följa förändringsarbetet från 2005 till 2008, och de har just fått en förlängning. Därutöver finns anslagsrapporteringar och många andra, både JO och Riksrevisionen, har följt förändringsarbetet.

Vidare har regeringen beslutat att Inspektionen för socialförsäkringen ska inrättas den 1 juli 2009. Regeringen har också uppdragit åt Försäkringskassan att lämna fördjupade underlag för att kunna följa utvecklingen; uppdraget till myndigheten är att redovisa utfallet i budgeten för år 2009 och 2010 per månad.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att reformer föregås av grundlig beredning med sedvanlig remissbehandling m.m. Vid förändringar av myndighetsstrukturer eller andra organisatoriska förändringar är det ofta fråga om längre förändringsprocesser där det även kan finnas anledning att under processens gång dra lärdom av gjorda erfarenheter. Det är därför också viktigt att riksdag och regering i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den bedrivs i överensstämmelse med vad som har varit avsett.

Vidare erinrar utskottet om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan, genom sådana kontakter, regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden.



Det förtjänar även att understrykas att regeringen under alla förhållanden ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter.

Utskottet vill också framhålla att regeringen bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Det ankommer på vederbörande statsråd att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som följer av 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektiv.

Granskningen visar inte annat än att socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson medverkat till att åtgärder vidtagits för att reformerna och omorganisationen skulle kunna genomföras vid Försäkringskassan.

## 4 Vissa utlänningsärenden m.m.

### 4.1 Regeringens hantering av de tre svenskar som suttit fängslade i Etiopien

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A4.1.1*, begärs att utskottet granskar hur den svenska regeringen handlat i samband med fängslandet av svenska medborgare i Etiopien.

Enligt anmälan satt tre svenskar fängslade i Etiopien fr.o.m. januari 2007 och släpptes först i maj månad. Enligt anmälan träffade de under fängelsetiden, enligt egen utsago, representanter från svenska säkerhetspolisen vid två tillfällen och från den svenska ambassaden vid tre tillfällen. De fängslade personerna ska vid något av dessa tillfällen, enligt anmälan, ha visat upp skador, och uppgifter om tortyr ska ha lämnats till personal från svenska ambassaden i Etiopien. Anmälaren anför att det är oklart hur denna information har hanterats. Säkerhetspolisen säger sig ha rapporterat till utrikesdepartementet, men UD har förnekat kännedom om tortyr.

Mot bakgrund av att UD självt i sitt faktablad om Etiopien beskriver att tortyr förekommer i etiopiska fängelser menar anmälaren att den svenska regeringen borde ha agerat betydligt aktivare, tidigare och kraftfullare för att undvika att svenska medborgare utsattes för tortyr och annan kränkande behandling.

Enligt anmälan bör granskningen omfatta hur regeringen säkerställt att få relevant information om de fängslade svenskarnas situation samt när regeringen vidtagit åtgärder och vilka åtgärder som vidtagits i anledning av informationen.

Utskottet inledde sin granskning under riksmötet 2007/08. Ärendet bordlades i och med att utskottet justerade betänkandet den 22 maj 2008 (se 2007/08:KU20 s. 1). Utskottet återupptog granskningen våren 2009.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. fyra inom Utrikesdepartementet upprättade promemior och därtill bifogad dokumentation, *bilagorna A4.1.2–5*. Promemoriorna inklusive bilagor innehåller uppgifter för vilka gäller sekretess. Dessa uppgifter har uteslutits ur bilagorna till betänkandet.

#### Utredning i ärendet

##### *Bakgrund*

I december 2006 gick etiopiska trupper in över gränsen till Somalia. Enligt uppgift befann sig fyra personer med svensk anknytning, tre män och en 17-årig kvinna, i Somalia då de etiopiska trupperna intog Mogadi-

shu. Kvinnan och två av männen är svenska medborgare och en av männen är marockansk medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige. När kriget bröt ut flydde de, och de greps någon gång i januari 2007 vid gränsen mellan Somalia och Kenya. Till en början ska de ha hållits fängslade i Nairobi av den kenyanska underrättelsetjänsten. De överfördes senare till Mogadishu och hölls i förvar av somalisk och etiopisk militär. I början av februari överfördes de till den etiopiska säkerhetstjänsten i Addis Abeba i Etiopien.

Kvinnan släpptes och kunde återvända till Sverige den 28 mars 2007. De tre männen frigavs och återvände till Sverige den 19 maj 2007. När männen återvände till Sverige uppgav de via sin advokat att de hade blivit utsatta för misshandel och psykisk tortyr under sin tid i fängelset.

### *Pressmeddelande från UD den 28 mars 2007*

I samband med att den 17-åriga kvinnan återvände till Sverige och med anledning av det stora medieintresset för frågan om frihetsberövade svenskar i anslutning till konflikten i Etiopien meddelade utrikesdepartementet följande i ett pressmeddelande den 28 mars 2007:

Den minderåriga flicka som suttit frihetsberövad i Etiopien har i dag kunnat återvända till Sverige. UD och ambassaderna i regionen har arbetat intensivt med hennes fall. Hon kommer i dag att återförenas med sin familj. Det finns inga brottsmisstankar mot henne.

De tre andra svenskar som frihetsberövades i samband med Somalia-konflikten har också besökts.

Säkerhetspolisen har varit UD behjälpligt i detta ärende.

Ambassaden kommer gentemot etiopiska myndigheter att verka för att de frihetsberövades rättigheter tillgodoses och att deras fall hanteras i en ordinarie rättsprocess.

UD lämnar för närvarande inte några ytterligare kommentarer.

### *Skriftliga frågesvar och interpellationssvar*

Två skriftliga frågor ställdes till utrikesminister Carl Bildt den 21 februari 2007 (2006/07:680 och 2006/07:702). Frågorna gällde vilka initiativ utrikesministern var beredd att ta för att klargöra om det fanns svenska medborgare som i strid med internationell rätt arresterats i Somalia och för att dessa skulle garanteras sina mänskliga rättigheter samt vilka insatser utrikesministern avsåg att göra för berörda svenska medborgare i Somalia. I sitt svar den 28 februari framhöll utrikesministern bl.a. att man trots stora ansträngningar både från svenska ambassader och från UD vid den tidpunkten ännu inte hade fått någon officiell bekräftelse på att svenska medborgare satt fängslade eller var de i så fall satt fängslade.

Den 5 juni 2007 ställde Thomas Bodström (s) en skriftlig fråga (2006/07:1307) till utrikesminister Carl Bildt om när utrikesministern fick information om den tortyr som svenskarna utsatts för och vilka åtgärder

som vidtogs med anledning av den information utrikesministern fick om de svenskar som fängslats i Etiopien. Bildt besvarade frågan den 15 juni 2007 och anförde bl.a. följande:

Utrikesdepartementet och ambassaderna i Nairobi och Addis Abeba har sedan januari 2007 arbetat mycket intensivt med fallen med de tre svenska medborgare som frihetsberövades i anslutning till konflikten i Somalia. I gruppen har också funnits en marockansk medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det som gjorde arbetet särskilt komplicerat var att det dröjde lång tid innan UD fick bekräftat var personerna hölls fångna. Efter hand var det alltmer som talade för att personerna befann sig i Etiopien, efter att tidigare ha hållits fångna i Kenya och Somalia.

Utrikesdepartementets främsta mål var att få de gripna frisläppta, eftersom Etiopien, trots påstötningar, inte förmått ange någon godtagbar rättslig grund för att hålla kvar dem, till exempel att de misstänktes för brott. Detta lyckades också, efter ett mycket intensivt arbete både i Stockholm och på ambassaderna i regionen. Självfallet var det viktigt att bedriva detta arbete på ett sådant sätt att de frihetsberövades situation inte förvärrades.

Thomas Bodström (s) ställde vidare under våren 2007 två skriftliga, i huvudsak likalydande, frågor till justitieminister Beatrice Ask om händelsen med de fängslade svenskarna i Etiopien (skriftlig fråga 2006/07:1308 och 2006/07:1390). Frågorna gällde när justitieministern fick information om den tortyr som svenskarna utsatts för och vilken åtgärd som vidtogs med anledning av den information hon fick om de svenskar som fängslats i Etiopien. Beatrice Ask besvarade dessa frågor den 14 juni respektive den 26 juni 2007. I sitt svar den 14 juni anförde justitieministern bl.a. att säkerhetspolisen kontinuerligt avrapporterat till UD i ärendet och att säkerhetspolisen också lämnat information om vidtagna åtgärder till Justitiedepartementet. Justitieministern anförde vidare att hon i det sammanhanget inte hade fått några uppgifter om att svenskarna utsatts för tortyr.

Svaret den 26 juni överensstämmer i stort med det svar justitieministern senare gav då frågan upprepades av Bodström i en interpellation till justitieministern den 7 augusti 2007 (ip. 2006/07:657). I interpellationsdebatten den 16 augusti 2007 besvarade Beatrice Ask frågan, och hon anförde bl.a. följande.

I en muntlig redogörelse till Justitiedepartementet den 4 april i år, kort efter det första besöket hos de gripna i Etiopien, rapporterade Säkerhetspolisen att männen mådde förhållandevis väl. Enligt Säkerhetspolisen har männen själva uppgett att de inte blivit utsatta för tortyr men att en av dem ska ha fått ett slag i ansiktet.

Den informationen ska enligt Säpo också ha lämnats till Utrikesdepartementet. Uppgifterna var inte av sådan karaktär att de föranledde någon åtgärd från min sida.

I debatten hänvisade Bodström till vissa handlingar från UD, som han fått del av:

Nu är det så att de här handlingarna har blivit offentliga, och det finns ett protokoll från Säkerhetspolisen daterat den 18 april. I den promemorian står det följande: De gripna har uppgivit i samtal med Säpo att de har blivit utsatta för psykisk och fysisk tortyr under förhören.

Detta är Säpos uppgifter, och de har meddelat detta till Säpo. Nu hör vi Beatrice Ask säga att sådan information inte har lämnats från Säkerhetspolisen till Beatrice Ask.

Då har vi alltså följande situation: Antingen uppger Säpo detta i en promemoria som dessutom är tillskriven Regeringskansliet, UD, eller så har det på annat sätt framförts slutsatser som inte är sanna.

Därför vill jag ha ett konkret svar på hur det kommer sig att Säkerhetspolisen själv uppger att de gripna till Säpo har sagt att de har blivit utsatta för tortyr, medan du som justitieminister och ansvarig för den myndigheten säger att sådan information inte har kommit till Regeringskansliet. Innebär det i så fall att Säpo har underlåtit att ge den informationen till Regeringskansliet och till den minister som faktiskt är ansvarig för Säkerhetspolisen?

Som svar anförde Ask bl.a. hon inte fått den nämnda promemorian utan att hon fått muntlig redovisning.

### *Gällande ordning*

Enligt 2 kap. 5 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot tortyr. Av 2 kap. 22 § första stycket 3 framgår att utländska medborgare är likställda med svenska medborgare i fråga om skydd mot bl.a. tortyr. Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har vidare införlivats med svensk rätt och utgör sedan 1995 svensk lag. Enligt artikel 3 får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen är generell och undantagslös.

Såväl Sverige som Etiopien har vidare tillträtt FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt artikel 1 i konventionen definieras tortyr som varje handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon antingen för sådana syften som att erhålla information eller en bekännelse av honom eller en tredje person, att straffa honom för en gärning som han eller en tredje person har begått eller misstänks ha begått eller att hota eller tvinga honom eller en tredje person eller också av något skäl som har sin grund i någon form av diskriminering, under förutsättning att smärtan eller lidandet åsamkas av eller på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som handlar såsom företrädare för det allmänna. Tortyr innefattar inte smärta eller lidande som uppkommer enbart genom eller är förknippad med lagenliga sanktioner.

### *Svenska statens bistånd till enskilda utomlands*

Den konsulära biståndsverksamheten har sin grund i folkrätten. Enligt folkrätten har staterna vissa rättigheter att utöva skydd, dvs. att bistå sina medborgare i utlandet på olika sätt (SOU 2001:70 s. 54 f.). Till staternas

grundrättigheter enligt folkrätten hör deras *jus protectionis*, dvs. rätten att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vis-telslandet. Det kan gälla t.ex. att skydda de egna medborgarna mot godtyckliga frihetsingrepp. Denna rättighet kommer till uttryck i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10).

Enligt artikel 3.1b) i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser omfattar en diplomatisk beskicknings uppgifter bl.a. att i den mottagande staten inom den internationella rättens ram tillvarata den sändande staten och dess medborgares intressen. Såväl Sverige som Etiopien har tillträtt konventionen.

1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser innehåller vissa allmänna regler om konsulär verksamhet. Reglerna är tillämpliga även när den konsulära verksamheten utövas av en diplomatisk beskickning. De konsulära uppgifterna innefattar bl.a. att utfärda pass och viseringar samt att ge medborgare i den sändande staten hjälp och bistånd. Enligt artikel 36.1c) i konventionen har en konsul rätt att besöka en medborgare i den sändande staten som är fängslad, häktad eller tagen i förvar, att samtala och brevväxla med honom och att ombesörja att han får ett rättsligt biträde. Artikel 36.1b) ålägger även vederbörande myndigheter i den mottagande staten att, när en medborgare i den sändande staten inom konsulatdistriktet anhålls, sätts i fängelse eller i häkte i avvaktan på rättegång eller tas i förvar på något annat sätt, utan dröjsmål underrätta konsulatet om frihetsberövandet, om den frihetsberövade personen begär det. Upprättandet av konsulära förbindelser mellan två stater förutsätter ömsesidigt samtycke. Sverige, men inte Etiopien, har tillträtt konventionen om konsulära förbindelser.

Nämnas kan slutligen att i lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd finns bestämmelser om ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands.

I förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentation finns bestämmelser om utlandsmyndigheters allmänna skyldighet att hjälpa svenska medborgare i utlandet. Med utlandsmyndigheter avses bl.a. ambassader och konsulat (2 §). Utlandsmyndigheterna har en allmän skyldighet att ta tillvara Sveriges intressen och svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning (12 §). De ska även i övrigt i skälig omfattning lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

### *Konflikt den 14 april 2007 och den 26 maj 2007*

I programmet Konflikt i Sveriges radio den 14 april 2007 intervjuas brodern till en av de frihetsberövade svenskarna. Han berättar bl.a. om hur Säpo i mars 2007 försökt få honom att lämna uppgifter till Säpo, vilket enligt Säpo skulle kunna påskynda frigivningen av den fängslade brodern.

Vidare görs i programmet bl.a. gällande att de frihetsberövades advokat Björn Hurtig den 11 april fått ett svar från UD om när UD egentligen fick bekräftat att svenskarna satt fängslade. Enligt svaret fick UD redan den 17 januari bekräftat att en av männen satt fängslad och den 28 januari 2007 fick UD bekräftat att de övriga tre svenskarna satt fängslade.

I Konflikt den 26 maj 2007 intervjuas de fyra personerna som suttit fängslade i Etiopien. De berättar om hur de greps, om fängelset och om hur de förhördes av amerikanska och andra utländska säkerhetstjänster. En av dem berättar om misshandel och om hur de blivit slagna under förhören. Så här berättar han om själva tortyren:

- Det var ett rum, som en liten korridor, och där stod man upp. Där kom de in och piskade oss.
- Vad piskade de med? (fråga från reportern)
- Antingen tar de av oss tröjan eller så har det en handduk eller nåt som de smackar på en. De försöker strypa en och säger: "Idag ska du tala sanning. Talar du inte sanning ska vi skära dig i bitar".
- Med vad försökte de strypa dig? (fråga från reportern)
- Med klädesplagg.
- Fick du några märken? (fråga från reportern)
- Ett tag, i en och en halv månad, så hade jag märken runt halsen.
- Var du nära att inte kunna andas? (fråga från reportern)
- Ja, de ströp mig tills man svimmade.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har genom sammanlagt fyra skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt att få svar på vissa frågor och att få del av en promemoria från Säkerhetspolisen och viss annan dokumentation.

Som svar har den 4 mars 2008, den 3 april 2008, den 19 februari 2009 och den 18 mars 2009 översänts inom Utrikesdepartementet upprättade promemorior (bilagorna A4.1.2–5). Till svaret den 4 mars 2008 bifogades den promemoria från Säkerhetspolisen som utskottet bett att få ta del av. Svarspromemoriorna från Utrikesdepartementet och bifogade handlingar innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Dessa uppgifter har därför uteslutits ur bilagorna till utskottets betänkande.

### **Svar den 4 mars 2008**

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet att få ta del av en promemoria från Säpo (daterad 2007-04-18) som Thomas Bodström (s) hänvisat till i en interpellationsdebatt (se ovan). Utskottet begärde även svar på följande frågor.

- Vilka åtgärder har vidtagits för att få relevant information om huruvida de tre personerna med svensk anknytning satt fängslade och att lokalisera var och i vilket land de i så fall satt fängslade?

- När fick Utrikesdepartementet bekräftat att de tre personerna med svensk anknytning satt fängslade i Etiopien? Vilka åtgärder vidtogs med anledning av denna information?
- Vilken information har mottagits om hur de berörda personerna behandlades under fängelsetiden? Vilka åtgärder vidtogs med anledning av informationen?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälan och innehållet i denna promemoria?

Som svar har den 4 mars 2008 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A4.1.2).

Av svaret framgår bl.a. att den svenska ambassaden i Nairobi den 11 januari 2007 rapporterade medieuppgifter om att svenska medborgare skulle ha tagits som krigsfångar i Somalia. Därefter inkom uppgifter bl.a. från en anhörig om att svenskar satt gripna i Somalia. UD instruerade den 15 januari 2007 ambassaderna i Nairobi och Addis Abeba att utröna sanningshalten i dessa uppgifter. I svaret framhålls att det på detta stadium var fråga om vaga och motstridiga uppgifter. I syfte att bringa klarhet i uppgifterna tog ambassaderna i Nairobi och Addis Abeba åtskilliga kontakter med myndigheterna i respektive land och med den somaliska övergångsregeringen. Kontakter togs även med representanter för andra länders ambassader och Röda korset.

Den 16 januari uppgav, enligt svaret, en anhörig i samtal med UD att en svensk medborgare satt gripen i Kenya. Den 25 januari kunde ambassaden besöka honom i fängelset i Nairobi. Vid denna tidpunkt hade även UD från ambassaden i Nairobi fått uppgifter om att ytterligare en svensk medborgare och en marockansk medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige gripits i Kenya. I svaret framhålls att av dessa var den först nämnda svensken den enda av personerna som bekräftades som gripen av de kenyanska myndigheterna.

Enligt svaret förflyttades de tre männen och den 17-åriga kvinnan, som var fästmo till en av männen, till Mogadishu i Somalia omkring den 27 januari. Där hölls de sedan, enligt Säpos promemoria, under förvar av den etiopiska underrättelsetjänsten och den somaliska underrättelsetjänsten. I svaret påpekas att det fram till denna tidpunkt inte hade inkommit några uppgifter om kvinnan.

I början av februari 2007 inkom uppgifter som tydde på att de fyra personerna hade förflyttats till Etiopien. Den 7 februari instruerade UD ambassaden i Addis Abeba att försöka få dessa uppgifter bekräftade samt att besöka dem och ge konsulärt bistånd. I svaret framhålls att ambassaden tog åtskilliga kontakter med företrädare för regeringen i Etiopien utan att någon bekräftelse erhöles. Däremot meddelade vice protokollchefen vid det etiopiska utrikesministeriet officiellt till ambassaden i Addis Abeba den 14 februari att personerna fortfarande skulle befinna sig i Somalia.



Av svaret framgår att ambassaden i Washington den 14 februari fick instruktioner om att be USA om vägledning i ansträngningarna att lokalisera de frihetsberövade.

I svaret anförs att UD den 19 februari instruerade ambassaden i Addis Abeba att ta kontakter på högre nivå än hittills för att klara ut saken. I svaret framhålls att det var oklart vilket land som i praktiken ansvarade för och kontrollerade fångarna. Vidare framhålls att Sverige så sent som den 5 mars inte hade fått någon officiell bekräftelse på att personerna fanns i Etiopien, men att allt mer tydde på att så var fallet.

Enlig svaret fick UD under hand indikationer om att den enda möjligheten att få kontakt med svenskarna var genom säkerhetstjänsten. Mot denna bakgrund gav UD den 23 mars Säpo i uppdrag att besöka Addis Abeba för att utföra konsulära uppgifter. Samma dag fick den svenska ambassaden i Addis Abeba besöka den 17-åriga kvinnan. Säpo besökte henne den 27 mars och hon frisläpptes senare samma dag. Säpo besökte även de tre männen den 27 mars. Av svaret framgår att det var först i och med dessa besök som UD fick bekräftat att de satt fängslade i Addis Abeba.

Av svaret framgår att ambassaden i Addis Abeba vid upprepade tillfällen av de etiopiska myndigheterna fick försäkringar om att personerna behandlades väl. Likväl fanns indikationer på motsatsen. I svaret framhålls att alla uppgifter om att de frihetsberövade behandlades illa avsåg tiden *innan* de svenska myndigheterna fick besöka dem. Kvinnan uppgav vid det första besöket att hon för det mesta behandlades ”mer eller mindre okej”. Hon hade inte torterats, men blivit slagen med en sopborste. Männen uppgav att de hade blivit slagna, men en av dem tyckte att det var tveksamt om det gick att säga att de hade blivit torterade. Denna uppgift lämnades vid ambassadens besök den 12 april, och inrapporterades till UD nästföljande dag.

Den 4 april besökte företrädare för Säpo UD och berättade muntligen om sina intryck från besöken i fängelset i Addis Abeba. Samtidigt förutskickades en skriftlig rapport. Vid mötet visade tjänstemännen från Säpo fotografier som de tagit av de frihetsberövade svenskarna, men av dessa framgick inte något om skador. I den muntliga redovisningen sades ingenting om att männen skulle ha uppgivit att de utsatts för tortyr eller att Säpo skulle ha dragit någon sådan slutsats.

I den skriftliga rapporten från Säpo den 18 april 2007 anförs dock att männen i samtal med Säpo uppgivit att blev utsatta för psykisk och fysisk tortyr under förhören. I rapporten anges att förhören, enligt de gripna, nästan uteslutande handlade om kopplingar till Sverige och individer i Sverige.

I svaret hänvisas vidare till den interpellationsdebatt den 16 augusti 2007 vid vilken statsrådet Beatrice Ask anförde att Säpo den 4 april lämnat en muntlig redogörelse till Justitiedepartementet efter det första besöket hos de gripna och att Säpo rapporterat att männen mådde

förhållandevis väl. I svarspromemorian konstateras att UD:s respektive Justitiedepartementets redogörelser överensstämmer vad gäller att Säpo inte uppgav att de frihetsberövade blivit utsatta för tortyr.

Av svaret framgår att UD efter att de frihetsberövade kommit tillbaka till Sverige bjöd in dem i syfte att klarlägga hur de hade behandlats under fångenskapen, men att de inte hörsammade inbjudan. UD kallade även upp Etiopiens ambassadör för att framföra kritik mot att Etiopien under lång tid hade förnekat att personerna befann sig där och att det dröjt lång tid innan Sverige medgavs rätt att ge konsulärt stöd åt de frihetsberövade.

I svaret framhålls även att det under stora delar av processen var oklart var de frihetsberövade befann sig, vilket komplicerade handläggningen. Ärendet uppges ha givits hög prioritet. Vidare framhålls att det även i fall där inhuman behandling kan ha förekommit är vanskligt att protestera offentligt om bedömningen är att en protest riskerar att försvåra fångarnas situation.

### **Svar den 3 april 2008**

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

- Vilka eventuella åtgärder vidtogs med anledning av informationen från ambassaden i Nairobi i januari 2007 om att en av personerna satt fängslad i Nairobi (s. 2)?
- Den 6–7 februari 2007 inkom uppgifter som tydde på att de fyra personerna hade förflyttats till Etiopien (s. 3) Vad bestod dessa uppgifter av och från vem kom uppgifterna?
- Vad var det i de etiopiska myndigheternas agerande som indikerade att den enda möjligheten att få kontakt med svenskarna var genom Säkerhetspolisens medverkan (s. 4, stycke 6)?
- Vad bestod indikationerna av om att de gripna svenskarna inte behandlades väl (s. 6, sista stycket)? Från vem/vilka kom dessa indikationer?
- Vilka kontakter togs med anledning av att ambassaden i Washington den 14 februari 2007 instruerades att be USA om vägledning i Sveriges ansträngningar att lokalisera de frihetsberövade personerna?
- Är den rapport som förutskickades vid mötet mellan UD och Säpo den 4 april densamma som utskottet nu fått del av? Hur kommer det sig att uppgifterna om huruvida männen utsatts för tortyr eller inte skiljer sig väsentligen åt i Säpos muntliga rapportering den 4 april och den skriftliga rapporteringen den 18 april?
- Vilka åtgärder vidtogs med anledning av den information om psykisk och fysisk tortyr som Utrikesdepartementet fick genom den skriftliga rapporten från Säpo den 18 april 2007?
- Hur kommer det sig att uppgifterna i Säpos promemoria om tortyr inte kommit till justitieministerns kännedom? Vilka rutiner för inre kommunikation av uppgifter av denna art finns mellan Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet?

Som svar har den 3 april 2008 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A4.1.3).

Av svaret framgår bl.a. som svar på frågan om vilka åtgärder som vidtogs med anledning av informationen från ambassaden i Nairobi om att en person satt frihetsberövad där att personen i fråga dessförinnan hade suttit frihetsberövad på annan ort i Kenya. UD bad ambassaden i Nairobi att undersöka fallet närmare och ambassaden fick uppgiften bekräftad den 17 januari 2007. Efter det att mannen förflyttats till Nairobi tog ambassaden den 24 januari kontakt med den aktuella häkteschefen och det ansvariga polisbefälet i Nairobi, och fick därefter till stånd ett besök hos mannen.

Enligt svaret kom uppgifterna i början av februari 2007 om att de frihetsberövade hade förflyttats till Etiopien bl.a. från en anhörig.

Av svaret framgår att ambassaden i Addis Abeba i mars 2007 hade kontakter med den etiopiska säkerhetstjänsten liksom det etiopiska utrikesministeriet och den somaliska säkerhetstjänsten, eftersom det ännu var oklart vem som hade kontroll över de frihetsberövade. Det kom fortfarande motstridiga signaler. Som exempel anges att Sverige i detta skede fick besked om att den minderåriga kvinnan skulle släppas och att företrädare för Sverige skulle få träffa de tre andra personerna. Av svaret framgår att UD hade löpande kontakter med Säpo om att Säpo skulle besöka Addis Abeba på ett konsulärt uppdrag.

Vidare framgår att den rapport som förutskickades vid mötet mellan UD och Säpo den 4 april är densamma som den utskottet har fått del av. Regeringskansliet har ingen information om varför uppgifterna om huruvida männen utsatts för tortyr eller inte i Säpos muntliga rapportering till såväl UD som Justitiedepartementet skiljer sig från uppgiften i den skriftliga rapporteringen till UD den 18 april. Regeringskansliet har bett Säpo att bringa klarhet i denna fråga, men någon förklaring har inte kunnat ges till varför uppgifterna inte överensstämmer.

Av svaret framgår vidare att informationen i den skriftliga rapporten grundade sig på uppgifter från Säpos besök hos de frihetsberövade den 27 respektive den 29 mars 2007. Denna information, påpekas det, var inte i överensstämmelse med den information som ambassaden i Addis Abeba hade fått vid sitt besök hos de frihetsberövade den 12 april, då en av personerna i de andra personernas närvaro hade sagt att det var tveksamt om det gick att säga att de hade torterats. Det konstateras att uppgifterna om hur de frihetsberövade hade behandlats alltså var motstridiga och avsåg tiden innan företrädare för Sverige fick besöka dem. I svaret anförs att öppen kritik på detta stadium inte hade förbättrat situationen. Tvärtom riskerade sådan kritik att försämra de frihetsberövades situation, eftersom behandlingen av dem enligt deras egen utsago hade förbättrats efterhand.

I svaret anförs vidare att Justitiedepartementet till skillnad mot UD inte har någon roll i hanteringen av enskilda konsulära ärenden och att det därför inte fanns någon anledning för UD att vidarebefordra informationen om ärendet till Justitiedepartementet. Därmed har inte heller justitieministern haft tillgång till denna information.

I svarspromemorian framhålls att uppgifterna i Säpos skriftliga rapportering om vad förhören med de frihetsberövade handlade om inte har påverkat UD:s agerande. Vidare nämns att handläggare på UD den 27 april tog upp ärendet med företrädare för USA:s ambassad i Stockholm. På svensk sida togs upp att Sverige hade uppgifter om att de frihetsberövade hade förhörts av amerikaner samt att de själva uppgivit att de blivit slagna under förhören.

### **Svar den 19 februari 2009**

När granskningen återupptogs i januari 2009 begärde utskottet genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet svar på bl.a. följande frågor.

- Har fler personer med svensk anknytning utöver de nu fyra kända personerna varit frihetsberövade i Somalia/Etiopien?
- I svarspromemorian den 4 mars 2008 återfinns en uppgift om att de tre männen och kvinnan förflyttades till Mogadishu i Somalia kring den 27 januari 2007 (s. 2). Samma uppgift återfinns i Säpos promemoria. Hur och när fick UD kännedom om att dessa personer hade förflyttats till Somalia? Kände man vid denna tidpunkt till identiteten hos dessa personer?
- Finns hos regeringen eller Regeringskansliet någon ny information i fråga om hur det kommer sig att uppgifterna om huruvida männen utsatts för tortyr eller inte skiljer sig väsentligen åt i Säpos muntliga rapportering till UD den 4 april och den skriftliga promemorian daterad till den 18 april 2008? Finns någon ny information om varför justitieminister Beatrice Ask inte fått kännedom om uppgifterna i promemorian från Säpo om att männen skulle ha utsatts för tortyr? Har det med anledning av det inträffade funnits anledning att se över de befintliga rutinerna för inre kommunikation av uppgifter av denna art i Regeringskansliet?
- Har det under tiden som personerna i fråga suttit frihetsberövade förekommit några kontakter mellan Säpo och andra länders underrättelsetjänster? Vad har syftet med dessa kontakter varit? Har UD haft någon information om sådana kontakter? Hur och på vilket sätt har detta påverkat UD:s agerande?
- I svarspromemorian den 4 mars nämns att UD i syfte att få närmare klarlagt hur de frihetsberövade behandlats under fångenskapen bjöd in dessa och deras ombud till UD vid ett flertal tillfällen, men att dessa inte hörsammat inbjudan. I svaret den 3 april 2008 påpekas att frågan om hur de frihetsberövade behandlades under tiden i fångenskap inte har kunnat utredas närmare då de f.d. frihetsberövade och deras

ombud inte gett någon information om detta. Har UD sedan dess haft någon kontakt med personerna och deras ombud och kunnat följa upp frågan? Hur många gånger, när och på vilket sätt har UD varit i kontakt med personerna och deras ombud för att söka få till stånd ett möte?

Som svar har den 19 februari 2009 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A4.1.4).

Av svaret framgår att såvitt UD känner till har inte fler personer med svensk anknytning än de fyra kända personerna varit frihetsberövade i Somalia eller Etiopien under den aktuella tidsperioden. Vidare framgår att anhöriga till de frihetsberövade kontaktade UD den 28 januari 2007 och uppgav att de hade förflyttats till Mogadishu i Somalia. I svaret anförs att UD hade tillgång till namnuppgifter om de tre männen före den 28 januari, men att namnet på kvinnan blev känt först i och med att anhöriga denna dag kontaktade UD om denna sak.

Av svaret framgår att det inte finns någon ny information om hur det kommer sig att uppgifterna om huruvida männen blev utsatta för tortyr eller inte skiljer sig åt i Säpos muntliga och skriftliga rapportering. Vidare anförs att Justitiedepartementet inte deltar i handläggningen av enskilda konsulära ärenden och att departementet därmed inte får rutinmässig tillgång till den information som UD får i sådana ärenden från Säpo. I samband med att interpellationen som ställdes till justitieministern den 7 augusti 2007 gemensambereddes enligt gängse rutiner inom Regeringskansliet borde, anförs det i svaret, Justitiedepartementet ha uppmärksammat på uppgifterna i Säpos rapport från den 18 april 2007. Dessa uppgifter hade återgetts i medierna i mitten av juni 2007 i anslutning till att delar av rapporten hade lämnats ut. Så skedde emellertid inte. I svaret konstateras att handläggningen inom Regeringskansliet inte har varit fullgod i detta fall.

När det gäller uppföljningen av ärendet framgår i svaret att UD vid flera tillfällen har varit i kontakt med ombudet till de frihetsberövade för att få till stånd ett möte om hur de hade behandlats under fångenskapen. Något möte har dock inte kommit till stånd.

### **Svar den 18 mars 2009**

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt att få ta del av viss skriftlig dokumentation i ärendet. Dokumentationen hänför sig till svar på frågor som utskottet tidigare ställt, bl.a. om uppgifter i Säpos promemoria den 18 april 2008 om de förhör som de frihetsberövade uppges ha genomgått under fångenskapen.

Som svar har den 18 mars 2009 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria inklusive bifogad dokumentation (bilaga A4.1.5). Dokumentationen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och har utesluts ur bilagorna till betänkandet.

Dokumentationen som utskottet fick ta del av består bl.a. av en instruktion från UD:s konsulära enhet till ambassaden i Addis Abeba angående de frihetsberövade personerna (daterad 2007-02-07). Av instruktionen fram-

går att UD erhållit uppgifter om att fyra namngivna personer överförts från Somalia, och att de då satt frihetsberövade i Addis Abeba. Ambassaden instruerades att snarast kontakta etiopiska myndigheter för att få uppgifterna bekräftade (jämför ovan med svaret den 4 mars 2008).

I dokumentationen ingår vidare en instruktion från UD till ambassaden i Washington med kopia till ambassaden i Addis Abeba (daterad 2007-02-14). Instruktionen gäller lokalisering av de frihetsberövade personerna. I den anges att fyra namngivna personer ursprungligen ska ha gripits i Kenya på flykt från Somalia, och att UD "den senaste tiden" erhållit olika information om var de "för närvarande" hålls frihetsberövade. Enligt instruktionen gör "aktuella uppgifter" gällande att de kan ha flyttats från Mogadishu till Addis Abeba. Ambassaden i Washington ombads att ta kontakt med amerikanska myndigheter på den nivå man befann lämpligt för att be om vägledning i Sveriges ansträngningar att lokalisera de frihetsberövade. I den mån amerikanska myndigheter kunde förmå etiopiska myndigheter att lämna information välkomnades detta.

Vidare ingår en skrivelse från ambassaden i Addis Abeba till UD (daterad 2007-02-09), som är en uppföljning på instruktionen den 7 februari. Av skrivelsen framgår att ambassadören i Addis Abeba samtalat med den amerikanska ambassadören. Den svenska ambassadören framhöll att ärendet hanterades som en konsulär fråga och att ambassaden i Addis Abeba hade begärt information från den etiopiska regeringen och tillträde till de fängslade, och att man av det skälet också hade kontaktat den amerikanska ambassaden.

Av en bifogad skrivelse från UD till ambassaden i Addis Abeba (daterad 2007-02-20) framgår bl.a. att chefen för konsulära enheten vid UD samma dag hade kallat upp Etiopiens ambassadör i anledning av oklara etiopiska svar på ambassaden i Addis Ababas frågor om de fyra saknade personerna. Vid mötet konstaterade chefen för konsulära enheten att departementet hade tillgång till uppgifter som gjort det sannolikt att de fyra trots allt fanns i Etiopien, och hänvisade till svårigheterna att få skriftliga bekräftelser på redan muntligen lämnad information.

### Utskottets ställningstagande

Enligt folkrätten har stater en rätt att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet, t.ex. för att skydda de egna medborgarna mot godtyckliga frihetsingrepp. Denna rätt kommer bl.a. till uttryck i Wienkonventionen om konsulära förbindelser. Utlandsmyndigheterna har en allmän skyldighet att ta till vara svenska medborgares rätt och bästa i enlighet med lag eller annan författning. De ska även i övrigt i skälig omfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

Sverige har ratificerat Europakonventionen och FN-konventionen mot tortyr. Mot denna bakgrund kan det enligt utskottets mening göras gällande att svenska medborgare har en berättigad förväntan på att regeringen aktivt agerar för att söka förhindra att svenska medborgare utsätts för tortyr eller annan omänsklig behandling.

Utrikesdepartementet och ambassaderna i Addis Abeba respektive Nairobi har tagit åtskilliga kontakter med myndigheterna i respektive land samt med den somaliska övergångsregeringen och representanter för andra länders ambassader i syfte att bringa klarhet i uppgifterna. Kontakter har också tagits med den etiopiska ambassadören i Sverige.

Framhållas bör att uppgifterna om var personerna fanns under lång tid var motstridiga. Efter hand tydde alltmer på att de fanns i Etiopien. Utrikesdepartementet fick under hand indikationer om att den enda möjligheten att få kontakt med de frihetsberövade personerna var genom säkerhetstjänsten. Mot denna bakgrund fick Säkerhetspolisen i uppdrag av Utrikesdepartementet att utföra konsulära uppgifter och att söka få tillträde till svenskarna. Det var först i och med att Säkerhetspolisen och ambassaden i Addis Abeba fick besöka de frihetsberövade personerna som Utrikesdepartementet fick bekräftat att de satt frihetsberövade i Addis Abeba.

Av granskningen i ärendet framgår inte annat än att regeringen alltsedan de första uppgifterna inkom till Utrikesdepartementet om att svenska medborgare tagits som krigsfångar i Somalia förefaller ha agerat aktivt för att dels initialt få kunskap om personernas belägenhet, dels sedan det stod klart att de satt frihetsberövade i Etiopien få dem frisläppta.

## 4.2 Regeringens agerande i ett ärende om avvisning av en marockansk medborgare

### Ärendet

#### *Anmälningar*

Tre granskningsanmälningar som inkommit till konstitutionsutskottet, *bilagorna A4.2.1–3*, avser regeringens beslut att avvisa den marockanske medborgaren Abderazzak Jabri till Marocko. Avvisningen verkställdes den 4 augusti 2008 genom att Säpo överlämnade Jabri till gränspolisen i Casablanca.

I en av anmälningarna begär ledamöterna (v) att utskottet granskar regeringens agerande dels i det avseendet att regeringen genomfört avvisningen trots att det framkommit uppgifter om risk för tortyr, dels i det avseendet att regeringen inte gjort några ansträngningar för att följa upp om tortyr eller annan förnedrande eller omänsklig behandling förekommit. Anmälarna begär att utskottet granskar om regeringens agerande i ärendet i sin

helhet skett i överensstämmelse med svensk grundlag, utlänningslagen och relevanta internationella konventioner som Sverige undertecknat samt om skyddet för mannens rättssäkerhet och mänskliga rättigheter iakttagits.

I två av anmälningarna begärs att utskottet granskar regeringens handläggning av utvisningsärendet. I den ena anmälan anför ledamoten (s) att fråga är om den svenska regeringen vidtagit tillräckliga åtgärder för att försäkra sig om att Jabri inte skulle bli utsatt för tortyr och annan omänsklig behandling efter att ha avvisats till Marocko. I anmälan ifrågasätts det om inte regeringen hade tillräckligt underlag redan före avvisningen för att inse att åtgärden kunde leda till att den avvisade torterades. I så fall har regeringen, enligt anmälaren, brustit i sitt åtagande enligt de internationella konventioner mot tortyr som Sverige ingått. Alternativt har regeringen inte tagit in tillräckligt med uppgifter innan avvisningen verkställdes och har på så sätt brustit i beredningen av ärendet.

I den andra anmälan anför ledamöterna (mp) att en avvisning inte borde ha skett utan att regeringen förvissat sig om att man inte bryter mot de konventioner man har förbundit sig att följa. Anmälarna finner det även anmärkningsvärt att de svenska myndigheterna inte har följt upp påståendena om tortyr och annan omänsklig behandling i det marockanska fängelset som Jabri sitter i.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två inom Justitiedepartementet upprättade promemorior, *bilagorna A4.2.4–5*. Promemoriorna innehåller uppgifter för vilka gäller sekretess. Dessa uppgifter har uteslutits ur bilagorna till betänkandet.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

#### **Händelseförlopp och de olika instansernas beslutsskäl**

Den 24 oktober 2002 ansökte Jabri om asyl och uppehållstillstånd i Sverige. Han blev kallad till förhör med Migrationsverket, men infann sig aldrig. Ett möte kom dock till stånd i juli 2003. Jabri uppgav då att han inte visste var han var född eller uppvuxen och att han aldrig haft något pass eller identitetskort. Han visste inte var hans föräldrar fanns, men uppgav att han hade arbetat i Västsahara. En språkanalys visade att han kom från Marocko. Jabri infann sig därefter inte till några fler möten med Migrationsverket.

I mars 2004 förhördes Jabri av Säpo angående en svensk-marockan som han hade hyrt ett rum av i Brandbergen. I april 2004 uppgav Säpo till Migrationsverket att man hade vissa upplysningar om Jabri, vilka indikerade att han kunde bli inblandad i aktiviteter som hotade nationens säkerhet. Den 9 november 2005 avslog Migrationsverket hans ansökan,



huvudsakligen på grund av att han inte deltagit i asylutredningen och att han inte uppgett att han riskerade att bli förföljd eller trakasserad i sitt hemland. Verket fann att Jabri själv inte ansåg sig vara i behov av skydd i Sverige. Beslutet kunde inte delges honom eftersom han hade försvunnit.

I augusti 2006 greps Jabri av den österrikiska polisen när han försökte komma in i Österrike med hjälp av ett falskt franskt pass och med en flygbiljett till Syrien. När myndigheterna i Österrike upptäckte att han försökt dölja sin identitet genom att uppge två namn som inte var det han uppgivit för svenska myndigheter, skickades han i enlighet med Dublinförordningen tillbaka till Sverige i november 2006. Vid ankomsten till Sverige delgavs han beslutet om avvisning och togs omedelbart i förvar eftersom det bedömdes föreligga en risk för att han skulle försöka komma undan verkställigheten.

Jabri gav in en ny ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd samt flyktingförklaring och resedokument i november 2006. Som skäl för ansökan uppgav han att eftersom han var från Västsahara och hade lämnat landet illegalt skulle de marockanska myndigheterna utgå från att han var medlem i Polisario Front – en väpnad politisk organisation som kämpar för Västsaharas frigörande från Marocko – och att de därför skulle gripa honom och tortera honom vid ett återsändande till Marocko. Jabri hävdade dock att han aldrig varit politiskt aktiv eller stött Polisario Front. Han åberopade också att han på grund av de anklagelser som Säpo riktat mot honom var att betrakta som flykting *sur place*.<sup>1</sup> Han förnekade dock att han var en säkerhetsrisk i Sverige.

Migrationsverket beslutade den 4 december 2006 att avslå hans ansökan och att han skulle avvisas till Marocko. Till grund för beslutet anfördes bl.a. att Säkerhetspolisen av säkerhetsskäl avstyrkt att den sökande skulle beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

Jabri överklagade Migrationsverkets beslut. Eftersom ärendet var ett s.k. säkerhetsärende enligt utlänningslagen (se nedan) och Säpo avstyrkt bifall till Jabris ansökan om uppehållstillstånd överlämnades det till Migrationsöverdomstolen för att domstolen skulle avge ett yttrande till regeringen. Migrationsöverdomstolen höll muntlig förhandling vid vilken samtliga parter – Jabri, Migrationsverket och Säpo – närvarade. Inför domstolen anförde Jabri bl.a. att Säpo på grund av internationella åtaganden hade informerat sin marockanska motsvarighet om hans samröre med en svensk-marockan som fanns på en amerikansk lista över sympatisörer med al-Qaida.

Migrationsöverdomstolen förordade i sitt yttrande den 2 februari 2007 att Migrationsverkets beslut skulle fastställas av regeringen och att avvisningsbeslutet skulle förenas med ett återreseförbud. Domstolen konstaterade att klaganden inte var att anse som flykting eller skyddsbehövande i

<sup>1</sup> Med flykting *sur place* avses en situation där flyktingskapet har uppkommit under tiden som en utländsk medborgare vistas i ett annat land än medborgarskapslandet. Uppkomsten av flyktingskap kan t.ex. bero på politiska förändringar i hemlandet som innebär att personen i fråga inte kan återvända dit.

övrigt samt bedömde att det inte förelåg hinder mot att verkställa avvisningen. Domstolen fann att klaganden inte gjort sannolikt att han skulle riskera dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig och förnedrande behandling vid ett återvändande. Domstolen framhöll i sin bedömning bl.a. att klaganden inte påstått sig ha varit politisk aktiv och att han hade uppgett att han inte haft någon kontakt med de marockanska myndigheterna. Att klaganden enbart på grund av att han inte hade några identitetshandlingar och på grund av sin västahariska brytning skulle misstänkas tillhöra Polisario Front fann domstolen inte sannolikt.

*Regeringen* avslog överklagandet den 22 mars 2007 och beslutade att Jabri så snart som möjligt skulle avvisas till Marocko. Han förbjöds samtidigt att återvända till Sverige före den 22 mars 2017. Regeringen fann ingen anledning att ifrågasätta Säpos bedömning rörande risken att han kunde komma att bedriva säkerhetshotande verksamhet. Jabri ansågs inte ha gjort sannolikt att han vid ett återvändande till Marocko riskerade att utsättas för förföljelse eller sådan bestraffning eller behandling att han därmed var att betrakta som flykting eller som skyddsbehövande. Han hade inte heller gjort sannolikt att Säpo hade givit sådan information till marockanska myndigheter att han var att betrakta som en flykting *sur place* eller att myndigheterna där fått vetskap om hans umgänge i Sverige.

Efter regeringens beslut lämnade Jabri in ett *klagomål till Europadomstolen* för de mänskliga rättigheterna. Den 27 mars 2007 begärde Jabri att Europadomstolen – med tillämpning av regel 39 i domstolens procedurregler<sup>2</sup> – skulle anmoda den svenska regeringen att inhibera verkställigheten av avvisningsbeslutet. På begäran av Europadomstolen ställde Migrationsverket in verkställigheten av avvisningsbeslutet tills vidare.

Med anledning av att Europadomstolen ställde ett antal frågor till Sverige som svarande i målet hämtade Regeringskansliet in vissa uppgifter från Säpo. En tjänsteanteckning upprättades inom Regeringskansliet den 19 juni 2007 efter kontakten med Säpo. Av denna framgår att Säpo uppgett ”att det finns anledning att tro att marockanska myndigheter vet vem klaganden är och vilka han umgås med”. I ett brev den 20 juni 2007 informerade regeringen Europadomstolen om att nya omständigheter hade kommit fram som kunde hindra verkställigheten av avvisningsbeslutet.

Regeringskansliet lämnade över tjänsteanteckningen till Migrationsverket. Med anledning av innehållet i tjänsteanteckningen fann *Migrationsverket* att de omständigheter som kommit fram i verkställighetsärendet var nya och att det förelåg hinder mot verkställighet. Det fanns enligt Migrationsverket skälig anledning att anta att den sökande riskerade tortyr om han återvände till sitt hemland. Enligt gällande processordning för säkerhetsärenden lämnade därför Migrationsverket över ett ärende om verkställighetshinder till regeringen.

<sup>2</sup> Enligt regel 39 i Europadomstolens procedurregler (Rules of Court) kan kammaren i domstolen, eller dess president, ge en stat anvisning om en interimistisk åtgärd som den bör vidta i avvaktan på målets fortsatta prövning.

På begäran av regeringen lämnade *Migrationsöverdomstolen* ett nytt yttrande den 10 augusti 2007. Domstolen fann att uppgifterna i den nämnda tjänsteanteckningen åtminstone till viss del kunde anses utgöra sådana nya omständigheter som skulle föranleda en ny prövning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (se nedan). I sin bedömning fann domstolen sammantaget att det inte var troligt att de marockanska myndigheterna hade något intresse av den sökande och att han därför inte riskerade tortyr eller omänsklig behandling. Migrationsöverdomstolen fann mot denna bakgrund att det inte förelåg något hinder för att verkställa det lagakraftvunna avvisningsbeslutet.

Den 19 september 2007 fann *regeringen* i ett nytt beslut att det inte förelåg något hinder mot verkställighet av avvisningsbeslutet, men noterade att den alltså var inhiberad med anledning av klagomålet till Europadomstolen. Regeringen instämde i Migrationsöverdomstolens bedömning att det i ärendet delvis förelåg nya omständigheter genom att Söpo uppgett att det fanns anledning att tro att marockanska myndigheter visste vem klaganden var och vilka han umgicks med. Regeringen fann emellertid att dessa omständigheter inte var sådana att det förelåg hinder mot att verkställa avvisningsbeslutet.

### **Europadomstolens beslut**

I Europadomstolen klagade Jabri bl.a. över att ett utlämnande av honom till Marocko skulle innebära en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Enligt denna artikel får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I sitt beslut<sup>3</sup> den 8 juli 2008 erinrade Europadomstolen inledningsvis om staternas rätt att själva bestämma om utlänningsars inresa, bosättning och utvisning. Domstolen framhöll dock att en utvisning kan medföra att frågor uppkommer enligt artikel 3 när det finns välgrundad anledning att tro att personen i fråga kommer att utsättas för behandling i strid med den artikeln. Domstolen framhöll vidare att det av artikeln följer en skyldighet att inte avvisa en person till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för behandling i strid med artikel 3.

Domstolen fann att det visserligen finns rapporter om kränkningar av mänskliga rättigheter i Marocko, men att de inte var av sådan art att de i sig visade att det skulle ske en kränkning av artikel 3 om Jabri återsändes till Marocko. Frågan var i stället om hans personliga situation var sådan att ett utlämnande skulle strida mot den aktuella bestämmelsen. Domstolen noterade att Jabri åberopat två skilda grunder för sin fruktan att återvända hem. För det första att de marockanska myndigheterna skulle anta att han var medlem av Polisario Front och för det andra att dessa myndigheter är medvetna om att han betraktas som en säkerhetsrisk i Sverige. Domstolen erinrade om att asylsökande befinner sig i en så speciell situation att det ofta är nödvändigt att sätta tilltro till deras berättelser och de handlingar

<sup>3</sup> Europadomstolens beslut den 8 juli 2008 i A.J. v. Sweden, ansökan nr 13508/07.

de lägger fram till stöd för sin berättelse. När uppgifterna emellertid är sådana att de ger starka skäl för att ifrågasätta trovärdigheten i en asylsökandes berättelse, måste personen i fråga lämna en tillfredsställande förklaring till de föreliggande motstridigheterna. Den sökande måste lägga fram bevisning som kan visa att det finns välgrundad anledning att tro att han eller hon skulle utsättas för behandling i strid med artikel 3 om den ifrågasatta åtgärden verkställdes.

Domstolen beaktade både allmänna och personliga omständigheter och noterade bl.a. följande. Jabri hade när han kom till Sverige inte infunnit sig till det första förhöret. När han nio månader senare infann sig åberopade han inte några som helst grunder för asyl och han lämnade mycket begränsade uppgifter om sin bakgrund. Vidare hade han inte någon gång förklarat varför han uppgett två olika namn och varför han lagt fram ett falskt franskt pass för myndigheterna i Österrike. Han hade inte heller förklarat varför han hade en flygbiljett till Syrien om han, som han uppgett, hade för avsikt att resa till Spanien. Det fanns därför goda skäl att ifrågasätta hans berättelse. Han hade inte heller lämnat någon som helst bevisning till stöd för sina påståenden om att han lämnat Marocko illegalt eller för att myndigheterna misstänkte honom för att tillhöra Polisario Front. Det fanns vidare inte något som tydde på att de marockanska myndigheterna skulle vara intresserade av honom.

När det gällde Jabris andra grund, att myndigheterna i Marocko kände till att Säpo ansåg honom vara en säkerhetsrisk, noterade domstolen att frågan inte gällde huruvida han riskerade att tas i förvar av och bli förhörd eller inte av marockanska myndigheter utan att frågan var huruvida han riskerade att bli misshandlad eller torterad i strid med artikel 3. Domstolen noterade att förhållandena i Marocko har förbättrats under de senaste åren. Antitortyrslagstiftning har antagits och åtgärder har införts för att förhindra myndigheterna att använda tortyr. Poliser och säkerhetspoliser som misstänkts för att använda tortyr har åtalats och några har dömts till långa fängelsestraff. Militär och polis har fått utbildning i mänskliga rättigheter och regeringen har tillåtit besök i fängelser och häkten av oberoende observatörer. Marocko har således vidtagit betydande åtgärder för att förbättra situationen i landet. Även om misshandel och tortyr fortfarande förekommer har det inte visats att det sker rutinmässigt.

Domstolen erinrade om att det ankommer på Jabri att lägga fram bevisning om att det finns skälig grund för att tro att han kommer att utsättas för en verklig risk att behandlas i strid med artikel 3. Han har inte anklagats för något brott i Sverige och han har inte påstått att han är efterlyst av marockanska myndigheter eller anklagad för brott där. Han har påstått sig inte ha haft någon kontakt med dessa myndigheter och han har uppgett att han aldrig varit politiskt aktiv. Enligt domstolen har han således inte förmått anföra något till stöd för sina påståenden att de marockanska myndigheterna skulle visa ett särskilt intresse för honom. Till sist när det gällde att Jabri låtit publicera sitt namn och sin bild i svenska medier,

fann domstolen att det tydde på att han inte ansåg att det förelåg någon stor risk för att han skulle avvisas och utsättas för tortyr i Marocko. Den aktuella tidningsartikeln hade huvudsakligen handlat om Jabris försäkringar om att han inte utgjorde någon säkerhetsrisk för Sverige och att han bara ville stanna här. Mot denna bakgrund och allt material i akten fann domstolen att den sökande inte visat att det fanns välgrundad anledning att tro att han skulle utsättas för misshandel eller tortyr i strid med artikel 3 om han återvände till Marocko. Klagomålet var därför uppenbart ogrundat och skulle avvisas. Domstolen förklarade klagomålet för ”inadmissible”.<sup>4</sup>

Enligt domstolen fanns inte skäl för fortsatt inhibition.

### **Verkställigheten av beslutet**

Med anledning av Europadomstolens beslut upphävde Migrationsverket sitt tidigare meddelade beslut om inhibition. Säpo verkställde avvisningen av Jabri den 4 augusti 2008. Enligt verkställighetsrapporten övertog marockansk gränspolis ansvaret över Jabri efter att det konstaterats att han var marockansk medborgare.

### *Bestämmelser om asylrätt m.m.*

#### **Svenska bestämmelser**

Bestämmelser om utländska medborgares rätt att resa in i och ut ur samt att vistas och arbeta i Sverige, liksom om rätten till asyl här i landet, finns främst i utlänningslagen (2005:716). Lagen innehåller även bestämmelser om avvisning och utvisning. Den nya utlänningslagen trädde i kraft den 31 mars 2006 och ersatte 1989 års utlänningslag.

#### *Rätt till uppehållstillstånd*

Med asyl avses ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. Enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen har flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd.

Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit (4 kap. 1 § utlänningslagen). Definitionen grundas på den som finns i FN:s flyktingkonvention.

<sup>4</sup> Europadomstolens första uppgift i ett mål är att pröva om målet ska avvisas (förklaras ”inadmissible”) eller – efter inhämtande av yttrande från den anklagade regeringen – tas upp till sakbehandling (förklaras ”admissible”).

Med skyddsbehövande i övrigt avses bl.a. den som utan att vara flykting har lämnat sitt land därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (4 kap. 2 § första stycket 1).

Rätten till uppehållstillstånd gäller inte undantagslöst. Upphållstillstånd får enligt 5 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen bl.a. vägras, om det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

### *Verkställighet av avvisning och utvisning*

Bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning finns i 12 kap. utlänningslagen. Innebörden av termerna avvisning och utvisning har varierat över tid och har ändrats senast genom 2005 års utlänningslag. Med termen *avvisning* avses fall där avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet i första instans inom tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 § utlänningslagen). Med termen *utvisning* avses avlägsnandet av utlänningar som antingen vistats i Sverige längre än tre månader från den första ansökan efter ankomsten till landet eller som har begått brott av en viss svårighetsgrad (8 kap. 7 och 8 §§).

I vissa fall kan det finnas hinder mot verkställighet. Ett absolut *verkställighetshinder* är att en person riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr. En avvisning eller utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En avvisning eller utvisning får inte heller verkställas till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara (12 kap. 1 § utlänningslagen).

Ett annat verkställighetshinder är om personen i fråga riskerar förföljelse. Detta hinder gäller dock inte undantagslöst. Verkställighet får enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen i princip inte ske till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Sådan verkställighet, dvs. till ett land där risk för förföljelse föreligger, kan dock få ske vid synnerligen grov brottslighet eller om utlänningen har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Hinder mot verkställighet enligt bl.a. de nämnda bestämmelserna ska alltid beaktas när en fråga om avvisning eller utvisning prövas (8 kap. 17 §).

Beslut om avvisning verkställs enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen normalt av Migrationsverket. Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i s.k. säkerhetsärenden (se vidare nedan). Vissa beslut ska verkställas av polismyndigheten.

Beträffande *tidpunkten* för verkställighet gäller enligt 12 kap. 15 § utlänningslagen för vissa fall att beslut om avvisning ska verkställas snarast möjligt. I andra fall ska en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet. Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, ska beslutet verkställas så snart det kan ske av den ansvariga myndigheten.

Enligt 12 kap. 12 § utlänningslagen gäller att ett avvisningsbeslut ska *inhiberas* om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda riktar en begäran till Sverige om detta, om inte synnerliga skäl talar mot det. I bestämmelsen anges inte vilken myndighet som ska pröva begäran om inhibition. I normalfallet torde en sådan begäran avse ett laga-kraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Det har i ett sådant fall ansetts naturligt att Migrationsverket som normalt är verkställande myndighet också fattar beslut om inhibition (Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 8:e uppl., 2006, s. 409).

Av 12 kap. 18 § utlänningslagen följer att Migrationsverket får bevilja permanent uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut som vunnit laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §. En förutsättning för detta är dock att hindret är bestående.

Enligt 12 kap. 20 § andra stycket utlänningslagen ska Migrationsverket, om det vid verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende (se nedan) kommer fram uppgifter om att verkställigheten inte kan genomföras, skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning enligt 12 kap. 18 §. Regeringen ska vid denna prövning inhämta yttrande från Migrationsöverdomstolen. I yttrandet ska särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §. Finner domstolen att hinder föreligger, får regeringen vid prövningen inte avvika från domstolens bedömning.

### *Något om instansordningen*

Genom den nya utlänningslagen har en ny instans- och processordning införts. Asylärenden avgörs normalt av Migrationsverket (4 kap. 6 § och 8 kap. 4 § utlänningslagen). Om Migrationsverket avslår ansökningen, kan beslutet överklagas till en migrationsdomstol<sup>5</sup> (14 kap. 3 § utlänningslagen). En migrationsdomstols beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen<sup>6</sup> (16 kap. 9 §).

<sup>5</sup> Länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö är migrationsdomstolar.

<sup>6</sup> Kammarrätten i Stockholm är Migrationsöverdomstol.

I s.k. *säkerhetsärenden* kan utlänningsärenden emellertid avgöras av regeringen. Säkerhetsärenden definieras som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas, eller att hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd ska avslås eller att uppehållstillståndet ska återkallas (1 kap. 7 §). I första instans avgörs säkerhetsärenden av Migrationsverket. Verkets beslut kan överklagas till regeringen både av utlänningen och av Säkerhetspolisen (14 kap. 11 § utlänningslagen).

Ett överklagande i ett säkerhetsärende ska ges in till Migrationsverket som, efter prövning av om ärendet inkommit i rätt tid, skyndsamt ska överlämna ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen ska dock inte fatta beslut i ärendet utan ska i stället – i regel efter att ha hållit muntlig förhandling – lämna över ärendet med ett eget yttrande till regeringen. Om Migrationsöverdomstolen finner att hinder för verkställighet föreligger, ska yttrandet i den delen vara bindande för regeringen (14 kap. 12 § utlänningslagen).

#### *Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll*

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen kan, om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet eller om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till terroristbrott, i stället utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572) (nedan, LSU). Beslut enligt denna lag meddelas av Migrationsverket. Frågan tas upp på ansökan av Säkerhetspolisen.

Migrationsverkets beslut om utvisning enligt LSU får överklagas till regeringen. När Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen ska verket skyndsamt lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen, som med eget yttrande ska lämna dessa vidare till regeringen.

#### *Vissa internationella överenskommelser m.m.*

##### **FN:s flyktingkonvention (Genèvekonventionen)**

FN-konventionen om flyktingars rättsliga ställning, som antogs den 28 juli 1951, tillsammans med 1967 års flyktingprotokoll är den viktigaste internationella överenskommelsen inom flyktingområdet. Konventionen innehåller en definition av begreppet flykting, som har förts in i den svenska utlänningslagen.

Konventionen innehåller också bestämmelser om undantag från konventionen. Enligt artikel 1 F är bestämmelserna i konventionen inte tillämpliga på den som det finns allvariga skäl att anta bl.a.

- har förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott eller



- förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöill tillträde till detsamma som flykting eller
- gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta nationernas syften och grundsatser.

Konventionen innehåller ett förbud mot utvisning och avvisning (artikel 33). Förbudet innebär att en konventionsstat inte, på vilket sätt det vara må, får utvisa eller avvisa en flykting till gränsen mot område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.<sup>7</sup> Bestämmelsen får likväl inte enligt artikeln åberopas av en flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftäggande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.

Konventionen innehåller inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskap ska gå till. Slutsatser om detta har däremot antagits av UNHCR:s (FN:s flyktingkommissarie) exekutivkommitté.

### **Europakonventionen**

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) utgör sedan 1995 svensk lag. Enligt artikel 3 i konventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen är generell och undantagslös. Konventionen innehåller inte något uttryckligt förbud mot utvisning eller utlämning av en person till ett annat land. Som den tillämpas av Europadomstolen innebär den dock att avvisning eller utvisning eller utlämning till ett land där personen i fråga löper risk att utsättas för behandling i strid med bestämmelsen kan utgöra ett brott mot konventionen (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3:e uppl., 2007, s. 78).

Artikel 13 innehåller bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel – möjlighet att få ett meddelat beslut prövat – för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. Kravet gäller ett rättsmedel inför en nationell myndighet.

Enligt artikel 35 i konventionen får ett ärende tas upp till prövning i Europadomstolen först sedan inhemska rättsmedel uttömts i enlighet med folkrättens allmänt erkända grundsatser, och varje framställning som inte uppfyller detta villkor ska avvisas.

<sup>7</sup> Non refoulement-principen innebär att ingen får sändas till ett land där han eller hon riskerar förföljelse. Principen är en del av internationell sedvanerätt och bindande för alla stater.

### **FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter**

FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som antogs den 16 december 1966, innehåller ett förbud mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 7). Den innehåller också förbud mot att avlägsna en utlänning som lagligen uppehåller sig i ett land, annat än efter ett i laga ordning fattat beslut (artikel 13). Utlänningen ska ha rätt att få sin sak omprövad, såvida inte tvingande skäl hänförliga till den nationella säkerheten talar emot det. Varje konventionsstat förpliktar sig enligt artikel 2 att säkerställa att envar vars i konventionen inskrivna fri- och rättigheter kränkts ska ha effektiv möjlighet att föra talan mot kränkningen.

Konventionen föreskriver ett övervakningssystem genom en särskild kommitté för de mänskliga rättigheterna (artiklarna 28–45). Konventionsstaterna ska avge rapporter om genomförandet av rättigheterna enligt konventionen och om framsteg som gjorts i fråga om dessa rättigheter. Sådana rapporter ska avges när kommittén begär det. Kommittén ska granska rapporterna och tillställa staterna sina egna rapporter och de allmänna kommentarer som den finner anledning till. Konventionsstaterna kan avge en förklaring om att de erkänner behörighet för kommittén att ta emot och pröva framställningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för statens kränkningar av bestämmelserna i konventionen. Sverige har avgett en sådan förklaring.

### **FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning**

FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning antogs den 10 december 1984. Begreppet tortyr definieras i artikel 1. Med tortyr avses varje handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon. Gärningen ska ha skett i ett visst angivet syfte som att erhålla information eller en bekännelse av honom eller en tredje person, att straffa honom för en gärning som han eller en tredje person har begått eller misstänks ha begått eller att hota eller tvinga honom eller en tredje person eller också av något skäl som har sin grund i någon form av diskriminering. Smärtan eller lidandet ska ha åsamkats av eller på anstiften eller med samtycke eller medgivande av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som handlar såsom företrädare för det allmänna. Tortyr innefattar inte smärta eller lidande som uppkommer enbart genom eller är förknippad med lagenliga sanktioner.

Konventionsstaterna ska vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom varje territorium under deras jurisdiktion (artikel 2). Enligt artikel 3 förbinder sig konventionsstaterna att inte utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han skulle vara i fara för att utsättas för tortyr. För att fastställa om sådan anledning

föreligger ska de behöriga myndigheterna beakta alla hänsyn av betydelse, vari i förekommande fall ska inbegripas förekomsten i den berörda staten av ett konsekvent handlingsmönster av grova, uppenbara eller talrika kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

I artikel 16 finns en föreskrift för konventionsstaterna att inom varje territorium under deras jurisdiktion förhindra andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning men som inte kan betecknas som tortyr.

Konventionen tolkas och tillämpas av en särskild övervakningskommitté, FN:s kommitté mot tortyr (CAT-kommittén). Artiklarna 17–24 innehåller bestämmelser om kommittén. Konventionsstaterna ska vart fjärde år avge rapporter om de åtgärder de vidtagit för att genomföra sina skyldigheter enligt konventionen. Staterna ska också avge de andra rapporter som kommittén kan begära.

Kommittén kan ta emot och pröva framställningar från enskilda personer som säger sig ha blivit utsatta för en konventionsstats kränkningar av bestämmelserna i konventionen. En förutsättning är att konventionsstaten har avgett förklaring att den erkänner kommitténs behörighet i detta avseende. Sverige har, i likhet med ett femtiotal andra länder, avgett en sådan förklaring.

Kommittén antog i november 1997 en allmän kommentar som riktlinje för bedömningen av risk för tortyr enligt artikel 3 (A/53/44, annex IX, CAT General Comment No. 01).

### *Interpellationssvar*

I en interpellation (ip. 2008/09:154) fick statsrådet Tobias Billström frågan om hur han avser att gå vidare med fallet Jabri och hur han avser att agera för att säkerställa att ingen människa utlämnas från Sverige till ett land där denne riskerar tortyr.

I sitt svar den 13 januari 2009 anförde statsrådet följande.

Frågan om det i det enskilda ärende som Veronica Palm hänvisar till har funnits skälig anledning att anta att personen i fråga skulle vara i fara för att utsättas för tortyr har prövats i enlighet med svensk lag och internationella åtaganden av svenska instanser i två omgångar. Dessutom har Europadomstolen granskat ärendet och uttalat att hans klagomål varit uppenbart ogrundat. För att återge domstolen kom denna i sitt beslut fram till att han inte hade visat att det förelåg grundad anledning att tro att han skulle utsättas för en verklig risk att bli torturerad. Verkställigheten av avsningsbeslutet genomfördes först efter Europadomstolens avgörande.

Med anledning av påståenden från den aktuella personens ombud i Sverige om övergrepp i Marocko har regeringen redan informerat sig om hans situation via Sveriges ambassad i Rabat. Ambassaden har fått uppgift om att han sitter häktad och att han har ett ombud. Hans egna uppgifter om övergrepp har dock inte bekräftats. Jag avser inte för närvarande att vidta ytterligare åtgärder.

Statsrådet anförde vidare följande.

Europadomstolen ställde ett antal frågor till regeringen. Regeringen hämtade med anledning av dessa frågor in uppgifter från Säkerhetspolisen, och dessa uppgifter lämnade regeringen över till Migrationsverket.

Mot bakgrund av de uppgifter som regeringen hade lämnat till Migrationsverket ansåg verket att det hade kommit fram uppgifter som gjorde att verkställigheten inte kunde genomföras. Därför lämnade Migrationsverket enligt gällande processordning för säkerhetsärendet över ett ärende om verkställighetshinder till regeringen. Detta initierade den andra prövningen i svenska instanser.

I detta ärende, som avsåg verkställighetshinder, bedömde såväl Migrationsöverdomstolen som regeringen mot bakgrund av omständigheterna i ärendet att han inte löpte en sådan risk för tortyr att det förelåg verkställighetshinder enligt utlänningslagen. Regeringen baserade, precis enligt vad lagen föreskriver, sin bedömning på Migrationsöverdomstolens bedömning. Personen har via sitt ombud fått lägga fram sina argument inför såväl de inhemska instanserna som Europadomstolen.

Därefter svarade regeringen på Europadomstolens frågor, och Europadomstolen kom fram till att personens klagomål om risken för tortyr var uppenbart ogrundat.

Det här är naturligtvis viktigt att framhålla. Eftersom klaganden inte har visat att det förelåg en grundad anledning att anta att han skulle utsättas för verklig risk att bli torterad har domstolen avvisat hans klagomål som uppenbart ogrundat. Enligt domstolen fanns inte skäl för ett fortsatt verkställighetsstopp.

### *Kalla fakta*

I tv-programmet *Kalla fakta* som sändes den 23 november 2008 (avsnitt 13 "Ett rop på hjälp") på TV4 granskades Sveriges utlämning av Jabri.

I programmet gjordes gällande att regeringen redan innan utlämnandet hade tillgång till uppgifter som visade att Jabri riskerade tortyr vid utvisningen till Marocko. I en tjänsteanteckning från Justitiedepartementet (daterad 2007-06-19), som *Kalla fakta* tagit del av och som visades upp i programmet, står följande att läsa:

Vid kontakt med Säkerhetspolisen med anledning av faktakontroll av uppgifter i utkast till yttrande till Europadomstolen i UD FmR:s ärende dnr MR/ER 10/2007 uppger Säkerhetspolisen att det finns anledning att tro att marockanska myndigheter vet vem klaganden är och vilka han umgås med.

Det var, enligt *Kalla fakta*, till följd av denna tjänsteanteckning som Migrationsverket i sitt yttrande till regeringen angav att det "mot denna bakgrund finns anledning att anta att han riskerar tortyr" och som fick Migrationsverket att be regeringen att pröva Jabris fall på nytt.

I programmet spelades även ett telefonsamtal upp där Jabri säger att han torteras i fängelset.

Utskottet har sedermera fått del av tjänsteanteckningen genom en inom Justitiedepartementet utarbetad svarspromemoria inklusive bilagor den 12 mars 2009 (se nedan).

### *Skrivelse från ambassaden i Rabat, Marocko*

Kalla fakta begärde i november 2008 att få ut samtliga handlingar rörande Jabri som upprättats av eller inkommit till Regeringskansliet sedan regeringens beslut den 13 november 2008 om att lämna ut handlingar rörande honom. Efter att Kalla fakta fick ut de begärda handlingarna har de lagts ut av Kalla fakta på TV4:s hemsida.<sup>8</sup> Handlingarna består dels av en skrivelse från den svenska ambassaden i Rabat, Marocko (daterad 2008-11-17), dels av en tjänsteanteckning vid Justitiedepartementet (daterad 2008-11-18).

Konstitutionsutskottet har fått del av skrivelsen från den svenska ambassaden i Rabat genom Justitiedepartementets svarspromemoria från den 12 mars 2009 (se nedan). Delar av skrivelsen är sekretessbelagda och har därför uteslutits.

Av skrivelsen (s. 1) framgår att ambassadrådet Anna Block Mazoyer i samband med ett annat ärende besökt fängelset i Salé och då fått

bekräftat – om än inofficiellt – [...] att Abderazzak Jabri är häktad och befinner sig i fängelset. [...] ville inte säga varför Jabri var häktad, men antydde med gester (visade i luften ett skägg) att det skulle röra terroristbrott. Jabri har som alla häktade personer ett juridiskt ombud, men det gick inte att få bekräftat om han hade fått träffa ombudet ännu.

På frågan om Jabris hälsotillstånd och om han hade varit utsatt för övergrepp [...] som skulle ta reda på vad som stod i Jabris läkarjournal. Medan detta skedde klarade Block Mazoyer av sitt ursprungliga besök. Efter detta (som blev långt) visade det sig att Jabri hade kallats till läkaren för undersökning (möjligen för första gången) medan Block Mazoyer var i fängelset. Av en tillfällighet kom Block Mazoyer att se Jabri när han var på väg till läkaren, dock utan att just då förstå vem det var. Då [...] hade hunnit gå på lunch fick Block Mazoyer ett sammandrag av läkarjournalen [...]. Enligt denne hade Jabri ett hälsoproblem som rörde hans rygg (vid mötet hade Block Mazoyer noterat att Jabri gick med krum rygg). [...] fick Jabri (skulle få?) behandling för detta, men problemet var, svarade [...] inte ett resultat av misshandel. Det fanns inte några anteckningar om skador som kunde ha orsakats av misshandel, Inte heller hade Jabri uppgivit för [...] att han hade utsatts för misshandel.

Vidare anges följande (s. 2 andra stycket):

När det gäller hur Jabri behandlades i fängelset [...] att han behandlades väl, liksom övriga fångar. Det förekommer att säkerhetstjänsten, som först tar hand om terrormisstänkta personer, använder fysiskt våld, men att behandlingen i fängelserna, åtminstone enligt marockanska mått, är relativt korrekt. [...] också att så kunde vara fallet.

Av det korta mötet i korridoren fick Block Mazoyer intrycket av att Jabri efter omständigheterna mätte väl, om än med undantaget för att hans rygg var krum.

Av tjänsteanteckningen vid Justitiedepartementet (daterad 2008-11-18) framgår att departementet vid telefonsamtal med ambassaden i Rabat bett att få en del klargöranden avseende skrivelsen. Av tjänsteanteckningen framgår att det i fråga om det som står i skrivelsen om att det "förekommer att

<sup>8</sup> [http://www.tv4.se/1.732454/2008/11/21/dokument\\_visar\\_fysiskt\\_vald\\_vanligt\\_mot\\_terrormisstankta](http://www.tv4.se/1.732454/2008/11/21/dokument_visar_fysiskt_vald_vanligt_mot_terrormisstankta).

säkerhetstjänsten ... använder fysiskt våld” (se ovan s. 2 andra stycket andra meningen) är fråga om ambassadens egen bedömning mot bakgrund av vad som är allmänt känt i Marocko. Den sista ofullständiga meningen i samma stycke avser enligt Block Mazoyer förekomsten av våld hos säkerhetstjänsten generellt och inte specifikt avseende Jabri.

### *Utrikesdepartementets rapporter – mänskliga rättigheter i Marocko*

Utrikesdepartementet har i rapporter från 2006 och 2007 sammanställt läget för de mänskliga rättigheterna i Marocko. UD framhåller att sammanställningarna är grundade på departementets bedömningar och att rapporterna inte kan ge en fullständig bild av läget.

I rapporten från 2006 anges inledningsvis att tydliga ansträngningar görs i Marocko för att förbättra situationen vad gäller respekten för de mänskliga rättigheterna, men att Marocko ännu inte fullt ut respekterar de internationella åtaganden landet gjort på området för mänskliga rättigheter. Marocko har enligt rapporten bl.a. ratificerat FN-konventionen mot tortyr och annan grym behandling och tog under 2006 tillbaka ett förbehåll rörande denna konvention och enskild klagorätt erkändes. I rapporten framhålls att en ny marockansk lag sedan februari 2006 definierar och förbjuder uttryckligen tortyr i enlighet med FN:s konventioner. Lagen föreskriver straff på upp till livstids fängelse för statsanställda som gör sig skyldiga till tortyr och obduktion är obligatorisk för varje dödsfall som skett i fängelse för att undanröja misstankar om tortyr.

Enligt rapporten (s. 4) uppger åtalade som inför domstol hävdar att de har torterats att de sällan får den tillgång till medicinsk expertis som de redan, enligt den tidigare lagen, hade rätt till. Trots att marockansk lag föreskriver att domstolar ska bortse från alla uppgifter som kommit fram under tortyr och noga utreda varje anklagelse om övergrepp, finns enligt rapporten exempel på motsatsen. Enligt uppgifter från enskilda organisationer får offer systematiskt se sin begäran avslås då de vill kalla poliser anklagade för tortyr till domstolsförhör. Även begäran om att få kalla vittnen till domstol, eller att få en medicinsk undersökning genomförd, godkänns sällan.

I rapporten (s. 4 f.) framhålls även att trots tydliga lagförbud rapporteras många fall av trolig misshandel och/eller tortyr i häkten och fängelser. Det finns också uppgifter om att delar av ordningsmakten fortfarande använde sig av häkten från de repressiva ”blyåren” (under 1960-, 1970- och 1980-talen) där tortyr förekom och där tidsgränser för anhållanden och information till de gripnas familjer inte respekterades. I rapporten framhålls dock att utbildningsinsatser görs på området för de mänskliga rättigheterna för att höja kunskapsnivån inom ordningsmakten.

Förhållandena i fängelserna uppges enligt rapporten vara svåra till följd av överbeläggning, otillräckliga anslag, omoderna byggnader och outbildade vaktare. Fysisk bestraffning från fångvårdare uppges inte vara ovanligt. Det finns uppgifter om att de dödsdömda fångarna behandlas sämst.

Humanitära organisationer tillåts enligt rapporten i regel besöka fängelserna. Situationen uppges ha förbättrats något de senaste åren till följd av de åtgärder myndigheterna har vidtagit. Ansträngningar görs för att utbilda personalen, för att ge fångarna bättre mat och medicinsk vård, för att förbättra och utöka lokalerna samt för att underlätta återanpassningen i samhället efter avslutat straff.

Den marockanska staten förnekade enligt rapporten att någon hålls fängslad enbart för sina politiska åsikter. Flera MR-organisationer hävdar motsatsen men uppskattningarna av antalet samvetsfångar varierar. Flera fall rör saharier som fängslats för att ha propagerat för ett självständigt Västsahara. En annan grupp är de islamister som gripits på lösa grunder i enlighet med terroristlagen.

I Utrikesdepartementets rapport från 2007 (s. 4 f.) anges bl.a. att det alltfjämt finns trovärdiga uppgifter om fysiska övergrepp och tortyr, som de senaste åren i några fall har lett till dödsfall. Vidare anges att marockanska myndigheter under året i större utsträckning än tidigare har följt upp och utrett anklagelser om fysiska övergrepp och tortyr i enlighet med lagen om förbud mot tortyr. Sjutton sådana utredningar har gjorts under 2007. I det fåtal fall där dödsfall har skett till följd av fysiska övergrepp eller tortyr har de ansvariga skiljts från sina tjänster och dömts till fängelse. Detta tycks, enligt rapporten, ha lett till en viss minskning av fysiska övergrepp från ordningsmaktens sida.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt redogörelser och svar på frågor samt att få del av vissa dokument.

Som svar har den 12 mars 2009 och den 16 april 2009 översänts inom Justitiedepartementet upprättade promemorior (bilagor A4.2.4–5). Promemoriorna inklusive bilagor innehåller uppgifter för vilka gäller sekretess. De delar som innehåller uppgifter för vilka gäller sekretess har utelämnats i betänkandet.

### **Svar den 12 mars 2009**

Utskottet begärde genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet följande redogörelser och svar på följande frågor.

- En redogörelse för beslutsunderlaget beträffande regeringens avvisningsbeslut den 22 mars 2007.
- En redogörelse för beslutsunderlaget beträffande regeringens beslut den 19 september 2007 att det inte fanns något hinder mot verkställighet av avvisningsbeslutet.
- Varför bedömde regeringen att Jabri inte var intressant för de marockanska myndigheterna?

- Vilka kontakter har den svenska regeringen/de svenska myndigheterna haft med den marockanska regeringen/de marockanska myndigheterna? Vad har förevarit vid dessa kontakter? Vilken information har lämnats till de marockanska myndigheterna om Jabri?
- Vidtog regeringen några åtgärder för att förvissa sig om att Jabri inte skulle komma att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen efter det att avvisningen verkställdes? Vilka åtgärder vidtogs?
- Har regeringen vidtagit några åtgärder efter verkställigheten av avvisningsbeslutet för att förvissa sig om att Jabri inte utsätts för tortyr i fängelset i Marocko? Vilka?
- Vad har regeringen haft för information om, utöver vad som framkommer i UD:s rapport från 2007, hur terroristmisstänkta behandlas i Marocko?
- Hade man någon anledning att tro att Jabri var misstänkt för terroristbrott i Marocko?
- Är det känt på vilka grunder Jabri nu hålls i fängsligt förvar?
- Vilka kommentarer i övrigt ger granskningsanmälningarna och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar har den 12 mars 2009 översänts en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria inklusive bilagor. Promemorian inklusive bilagor innehåller uppgifter för vilka gäller sekretess. De bifogas i en version där dessa uppgifter utesluts (bilaga A4.2.4).

I svaret lämnas redogörelser för beslutsunderlaget beträffande regeringens beslut den 22 mars 2007 och den 19 september 2007 (se ovan). Till svaret har de olika instansernas beslut och yttranden bifogats. Av svaret framgår, utöver av vad som ovan redovisats, bl.a. att det föredragande statsrådet Tobias Billström den 16 mars 2007 – inför regeringsbeslutet den 22 mars 2007 – hade ett möte angående ärendet med Säpo. Vid mötet lämnades viss information om Jabri.

Av svaret framgår vidare att Regeringskansliet, med anledning av att Europadomstolen ställde ett antal frågor till Sverige som svarande i målet vid Europadomstolen, hämtade in uppgifter från Säpo. En tjänsteanteckning upprättades inom Regeringskansliet den 19 juni 2007 efter kontakten med Säpo. Av denna framgick att Säpo uppgett ”att det finns anledning att tro att marockanska myndigheter vet vem klaganden är och vilka han umgås med”.

I svaret framhålls att Europadomstolen i sitt beslut den 8 juli 2008, som alltid, gjorde en förstahandsbedömning av de omständigheter som klaganden hade anfört. Vidare framhålls det i svaret att Europadomstolens bedömning ligger mycket nära en fullständig sakprövning och att domstolen vid sin granskning av fallet hade tillgång till den information om Jabri som marockanska myndigheter uppgetts ha fått del av.



Frågan om varför regeringen bedömde att Jabri inte var intressant för de marockanska myndigheterna besvarades bl.a. med att såväl regeringen som Migrationsöverdomstolen och Europadomstolen gjorde sina bedömningar utifrån vad som var känt och det som kunde förutses vid tidpunkten för ställningstagandena. Det fanns enligt svaret inte någon anledning att tro att Jabri var misstänkt för terroristbrott i Marocko.

Som svar på frågan om vilka kontakter som svenska myndigheter haft med marockanska myndigheter och vilken information om Jabri som lämnats till de marockanska myndigheterna framhålls bl.a. att Regeringskansliet i november 2008 inhämtade information från ambassaden i Rabat om situationen för Jabri. Med anledning därav var ambassaden i kontakt med personal på fängelset i Salé, och ambassaden lämnade vid detta tillfälle uppgifter om Jabris namn och att han hade avvisats från Sverige. I svaret anges också att en rapport om verkställigheten av avsningsbeslutet rörande Jabri inkom den 14 augusti 2008 från Säpo till Regeringskansliet. Av rapporten framgick att marockansk gränspolis övertog ansvaret för honom efter det att det konstaterats att han var marockansk medborgare.

Frågan om regeringen vidtog några åtgärder för att förvissa sig om att Jabri inte skulle komma att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling och vilka åtgärder som vidtogs besvaras med följande. Regeringen har fattat beslut i två säkerhetsärenden gällande Jabri och har då prövat frågan om risken för tortyr eller annan omänsklig behandling i enlighet med utlänningslagen. Vidare anføres att Europadomstolen vid sin prövning kommit till samma slutsats som regeringen vad avser risken för tortyr.

Av svaret framgår även att Regeringskansliet hämtat in viss information från ambassaden i Rabat i februari 2008 för att dels utröna vilket intresse Jabri skulle ådra sig från marockanska myndigheter vid ett återvändande dit, dels mer allmänt om förhållandena i Marocko. I målet vid Europadomstolen åberopade Jabri förhållandena kring en svensk-marockan. Av ambassadens svar framkom att personen i fråga var åtalad i Marocko för bildande av terrorgrupp m.m. Denna person hade förhörts om sina kontakter i Sverige, men det tycktes enligt ambassaden inte ha haft någon avgörande grund för åtalet, som enbart grundades på handlingar som ägt rum i Marocko. Familjen till den åtalade hade i kontakter med pressen uppgett att han utsatts för tortyr. När det gällde marockanska myndigheters agerande i allmänhet mot terroristmisstänkta personer var det ambassadens uppfattning att marockansk säkerhetstjänst och polis inte längre grep personer i samma omfattning som efter attentaten 2003. Ambassaden uppgav vidare att det fortfarande fanns uppgifter om att delar av ordningsmakten använde sig av häkten från de repressiva "blyåren" där fysiska övergrepp och tortyr uppgavs förekomma och att dessa uppgifter framför allt gällde terroristmisstänkta personer.

När det gäller åtgärder vidtagna efter verkställigheten anges i svaret att Regeringskansliet i augusti 2008 var i kontakt med ambassaden i Rabat vid två tillfällen för att få veta om ambassaden hade någon information

om Jabri. Regeringskansliet var även i kontakt med ambassaden i november 2008. Ambassaden lämnade då i en skrivelse, daterad den 17 november 2008, det svar som återgivits ovan.

Frågan om det är känt på vilka grunder Jabri nu (mars 2009) hålls i fängsligt förvar besvarades bl.a. med att det är den marockanska kriminalpolisen som handlägger ärendet.

### **Svar den 16 april 2009**

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ytterligare några frågor och att få ta del av vissa dokument. En fråga anslöt till svaret på den i den första skrivelsen ställda frågan om vilka kontakter som de svenska myndigheterna haft med de marockanska myndigheterna och vad som förevarit vid dessa kontakter samt vilken information som lämnats om Jabri till de marockanska myndigheterna. En annan fråga gällde vilken information i ett visst avseende som statsrådet Tobias Billström respektive statsrådet Beatrice Ask hade inför regeringsbesluten den 22 mars 2007 och den 19 september 2007. Vidare begärde utskottet att få ta del av två skrivelser som Säkerhetspolisen hänvisat till i Migrationsöverdomstolen (se Migrationsöverdomstolens yttrande från den 10 augusti 2007).

Som svar har den 16 april 2009 översänts en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria inklusive viss dokumentation. Svaren och de bifogade dokumenten innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Dessa uppgifter har därför uteslutits i betänkandet (bilaga A4.2.5).

De av utskottet begärda skrivelserna daterade till den 9 maj 2007 och den 11 juli 2007 fanns tillgängliga på Justitiedepartementet och bifogades svaret.

Av svaret framgår bl.a. att ärendet inför regeringsbeslutet den 22 mars 2007 föredrogs den 12 mars 2007 muntligen för statsrådet Tobias Billström. Vidare anges att statsrådet Beatrice Ask och statsrådet Tobias Billström vid muntlig beredning den 17 september 2007 inför regeringsbeslutet den 19 september 2007 fick information som den framgår av tjänsteanteckningen från Justitiedepartementet den 19 juni 2007 och Säpos yttrande från den 11 juli 2007.

Vidare framgår att regeringen inte har vidtagit några åtgärder efter november 2008 för att följa upp ärendet och att Jabris nuvarande situation inte är känd.

### **Utskottets ställningstagande**

Sverige har förbundit sig att inte avvisa någon till ett annat land, i vilket det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Den grundläggande frågan i ärendet är huruvida regeringen har levt upp till sina åligganden enligt de internationella konventioner mot tortyr som Sverige har ratificerat och om det har funnits skäl原因 anledning att anta att Jabri skulle riskera att utsättas för tortyr eller annan

omänsklig behandling vid en avvisning till Marocko. Denna fråga har av regeringen prövats i två beslut i enlighet med svensk lag och internationella åtaganden.

Migrationsverket fann mot bakgrund av de nya uppgifter som Säpo lämnat till regeringen i juni 2007 – om att det fanns anledning att tro att de marockanska myndigheterna visste vem Jabri var och vilka han umgicks med – att det fanns skälig anledning att anta att han riskerade att utsättas för tortyr vid ett återsändande till Marocko. Migrationsöverdomstolen gjorde en annan bedömning och fann att det inte var troligt att de marockanska myndigheterna hade något intresse av den sökande och att han inte heller riskerade tortyr eller annan omänsklig behandling om han skulle avvisas till Marocko. Regeringen fann på samma grunder som Migrationsöverdomstolen att de nya omständigheterna inte var sådana att det förelåg hinder mot att verkställa avvisningsbeslutet. Inte heller Europadomstolen fann det visat att det fanns välgrundad anledning att tro att han skulle utsättas för misshandel eller tortyr i strid med artikel 3 i Europakonventionen om han återvände till Marocko.

Framhållas bör att såväl regeringen som Migrationsöverdomstolen och Europadomstolen gjorde sina bedömningar utifrån vad som var känt och som kunde förutses vid tidpunkten för ställningstagandena.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

## 4.3 Ansvaret för ett beslut att avvisa två egyptiska medborgare till Egypten

### Ärendet

#### *Anmälningarna*

I tre anmälningar till konstitutionsutskottet, *bilagorna* A4.3.1–3, begärs att utskottet granskar dåvarande statsminister Göran Perssons och dåvarande justitieminister Thomas Bodströms roll vid avvisningen av de två egyptiska medborgarna Ahmed Agiza och Mohammed El Zary i december 2001. I anmälningarna hänvisas till uppgifter i boken *Väninnan* av Eva Franchell, som kom ut i januari 2009.

I en av anmälningarna (bilaga A4.3.1) hänvisas till medieuppgifter om att statsminister Göran Persson spelat en avsevärt större roll än vad som tidigare framkommit och i praktiken beordrat Anna Lindh att se till att en avvisning genomfördes och om att justitieminister Thomas Bodström känt till omständigheterna kring avvisningen redan den 17 december 2001, betydligt tidigare än han själv medgett. Anmälaren anser mot denna bakgrund att utskottet på nytt bör granska avvisningsärendet och att granskningen bör inriktas särskilt på att klarlägga och bedöma Göran Perssons respektive Thomas Bodströms ansvar i fråga om beslutet och omständigheterna kring avvisningen.

I en annan av anmälningarna (bilaga A4.3.2) begärs att utskottet granskar statsminister Göran Persson och justitieminister Thomas Bodström "avseende deras ansvar och skuld" vid avvisningen av de båda egyptierna. Anmälaren hänvisar till att det stora ansvar som enligt Eva Franchells uppgifter i hennes bok lagts på Anna Lindh egentligen borde tillskrivas fler, att Göran Persson ska ha gett en direkt order om att avvisningarna skulle ske och att Thomas Bodström ska ha godkänt hur avvisningarna genomfördes. Anmälaren anför vidare att både Göran Persson och Thomas Bodström vid utfrågningar i utskottet 2005 hävdade att de inte kände till att avvisningarna genomfördes av CIA-agenter, vilket enligt anmälaren "står i direkt kontrast till de nya uppgifterna".

I den tredje anmälan (bilaga A4.3.3) hänvisas till nya uppgifter av Eva Franchell och begärs att utskottet närmare granskar Justitiedepartementets agerande i beredningen av ärendet. Anmälaren ställer frågorna om justitieminister Thomas Bodström hade kännedom om hur avvisningen skulle ske när regeringen fattade avvisningsbeslutet, om någon oförsiktigt eller av annat skäl "informerat" om vad som avsågs med omgående verkställighet och hur transporten skulle kunna ordnas så snabbt, om någon åtgärd vidtogs av justitieministern eller från Justitiedepartementets sida under den tidiga eller slutliga beredningen för att säkerställa att de berörda fick tillgång till effektiva rättsmedel, särskilt när regeringen beslutade om omgående verkställighet, samt om det hos regeringen förelåg några andra skäl för överväganden om rikets säkerhet än de som Säpo redovisade.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två inom Justitiedepartementet respektive Utrikesdepartementet upprättade promemorior, *bilaga A4.3.4*.

## **Utredning i ärendet**

### *Tidigare granskning*

Den 18 december 2001 beslöt regeringen att avslå ansökningarna om asyl från de två egyptiska medborgarna och avvisa dem till Egypten. Avvisningen verkställdes samma dag. Konstitutionsutskottet har vid tre tidigare tillfällen granskat frågor med anknytning till avvisningen.

Under riksmötet 2001/02 behandlade utskottet två anmälningar med begäran att utskottet skulle granska om avvisningsärendet hade hanterats i enlighet med gällande svensk och internationell rätt, dvs. om regeringens handläggning av ärendena i sin helhet varit i överensstämmelse med svensk grundlag, utlänningslagen, relevanta internationella konventioner som Sverige tillträtt och den som svensk rätt gällande europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna samt om skyddet för männens rättssäkerhet och mänskliga rättigheter iakttagits. Sedan nya uppgifter om avvisningen kommit fram genom tv-programmet Kalla fakta granskade utskottet åter ärendena under riksmötena 2004/05 och 2005/06.

Under riksmötet 2005/06 behandlade utskottet ärendet ytterligare en gång, denna gång med anledning av en anmälan, vari det begärdes att utskottet skulle granska regeringens samarbete i det s.k. kriget mot terrorismen i olika avseenden. Granskningen avsåg då bl.a. uttalanden om de två avvisade egyptierna som gjorts av statsråd, främst statsminister Göran Persson, och om regeringen aktivt eller genom underlåtenhet att handla tillåtit CIA-verksamhet i Sverige eller svenskt stöd eller deltagande i transittrafik av fångar inom "Guantanamo-systemet".

Vid *granskningen 2001/02* (bet. 2001/02:KU20 avsnitt 2.12) redogjorde utskottet för händelseförloppet i ärendena, såvitt då var känt, och gav en ingående redogörelse för aktuella svenska bestämmelser och internationella överenskommelser. Granskningen grundades bl.a. på handlingar i avvisningsärendena, en promemoria från Utrikesdepartementet och en utfrågning med utrikesminister Anna Lindh.

Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande till att ärendena avsåg sådana uppgifter som riksdagen enligt 11 kap. 8 § regeringsformen inte får fullgöra och att bedömningar av de avvägningar som regeringen gjort i fall som dessa borde göras med stor försiktighet. Någon egentlig kritik uttalades inte. En reservation (v, fp, mp) avgavs.

*Den förnyade granskningen 2004/05–2005/06* (bet. 2005/06:KU2 avsnitt 1), som innebar att utskottet med anledning av de då framkomna uppgifterna om verkställigheten återupptog granskningen, grundades bl.a. på promemorior från Regeringskansliet (2005-01-13 från Utrikesdepartementet, 2005-03-10 från Justitie- och Utrikesdepartementen, 2005-04-13 från Justitie- och Utrikesdepartementen, 2005-05-09 från Utrikesdepartementet och 2005-05-30 från Justitie- och Utrikesdepartementen), en promemoria från Säkerhetspolisen 2002-02-12, yttranden från Säkerhetspolisen 2005-05-04 och 2005-05-30, JO:s beslut 2005-03-22 över granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av regeringsbeslutet om avvisning samt offentliga utfrågningar den 24 maj 2005 med kanslichefen Arne Andersson vid Säkerhetspolisen, f.d. chefen för Säkerhetspolisen Jan Danielsson, ambassadören Sven-Olof Petersson, ambassadören Gun-Britt Andersson, generalsekretären Thomas Hammarberg och justitieminister Thomas Bodström. Till dessa utfrågningar kom uppgifterna vid utfrågningen våren 2002 med utrikesminister Anna Lindh. Utskrifter från samtliga utfrågningar fogades till betänkandet som bilaga.

Utskottet redogjorde för vad som framkommit om beredningen av avvisningsbesluten. Bland annat noterades att vissa möten hållits och att besluten gemensamberetts med Justitiedepartementet. Om den brådska som uppfattades ha rått hänvisades i svar från Regeringskansliet till att det av både säkerhets- och resursskäl fanns starka anledningar att snabbt komma till beslut om avvisning och att tillse att besluten verkställdes omedelbart. "Männen stod under Säpos bevakning dygnet runt, och det fanns en påtag-

lig oro för att männens aktiviteter skulle övergå i en konkret planering av terroristdåd. Riskerna bedömdes stora för att de skulle avvika om det gick för lång tid mellan regeringens avvisningsbeslut och verkställigheten.”

Utskottet redogjorde vidare för vad som framkommit om bl.a. omständigheter kring genomförandet av verkställigheten.

I sitt ställningstagande noterade utskottet att det förhållandet att utrikesminister Anna Lindh, som var föredragande i regeringen vid besluten, inte längre var i livet var av betydelse för möjligheten till granskning. Utskottet kommenterade och kritiserade olika inslag i handläggningen av ärendena. Den allvarligaste kritiken riktades mot godtagandet av de s.k. diplomatiska garantierna. För ställningstagandet i dess helhet hänvisas till det aktuella betänkandet.

Ställningstagandet var enhälligt.

Vid *granskningen 2005/06 av statsrådsuttalanden m.m.* (bet. 2005/06: KU20 avsnitt 2.3) inhämtades promemorior från Regeringskansliet. Utskottet höll också en utfrågning med statsminister Göran Persson. En utskrift från utfrågningen fogades till betänkandet som bilaga.

I sitt ställningstagande ansåg utskottet att det givetvis var viktigt att statsråd visar återhållsamhet i uttalanden som kan vara till skada för enskilda människor och att uttalanden som statsråd gör är korrekta. Vidare noterades att regeringen låtit luftfartsmyndigheterna utreda om några irreguljära flygrörelser av det slag som anmälan avsåg förekommit och att sådana frågor utreddes i ett större sammanhang inom Europarådet och Europaparlamentet, och utskottet hade inte funnit skäl att gå vidare i granskningen i denna del.. För ställningstagandet i dess helhet hänvisas till det aktuella betänkandet.

### *Massmedieuppgifter*

#### **Väninnan – Rapport från Rosenbad**

I januari 2009 gavs boken *Väninnan – Rapport från Rosenbad* ut. Författaren är Eva Franchell, väninna till och tidigare pressekreterare hos Anna Lindh.

I boken anförts bl.a. följande om handläggningen av avvisningsärendena (s. 214 f.).

Måndagen den sjuttonde december tar statssekreterare Gun-Britt Andersson hissen ner till Anna Lindh för att dra ett migrationsärende som ska upp på regeringssammanträdet redan nästa dag, en tisdag, vilket är en ovanlig sammanträdesdag för regeringen.

Det är ett känsligt ärende, statssekreterarna Pär Nuder i Statsrådsberedningen, Hans Dahlgren på UD samt Dan Eliasson på Justitie har enats om att det ska hanteras som ett vanligt avvisningsärende. I den röda salongen väntar en hel grupp av medarbetare från migrationsenheten och folkrättsenheten. Vid fönstret väntar två chefer från Säkerhetspolisen.

— — —

Amerikanarna trycker på via ambassaden i Stockholm. Säpo har kontakt med CIA som har erbjudit sig att hjälpa till med transporten ut ur landet.

Anna har haft ett långt samtal med Göran och han vill att egyptierna utvisas snabbt, han befinner sig i en ren utpressningssituation där amerikanerna hotar med att inleda en handelsblockad mot EU om inte Sverige lämnar ut dem.

Göran vill att de utvisas redan före jul. Nu, när medierna stänger för julhelgen, är risken för uppmärksamhet dessutom liten.

Han är beredd att ta beslutet på en lunchberedning i morgon, tisdag. Men det är Anna som måste föredra ärendet, formellt är det här ett migrationsärende och just nu är det hon som är migrationsminister.

Hon tycker att hon inte har något val. Antingen tar hon beslutet eller så får hon avgå. Och om hon avgår kommer beslutet att tas i alla fall.

— — —

För även Thomas Bodström har ett möte denna måndag, den sjuttonde december 2001. Med på mötet finns de båda rättscheferna Fredrik Wersäll och Christina Weihe. De går igenom upplägget, egyptierna ska ut ur landet. Thomas Bodström ger sitt klartecken. Därmed har han godkänt formerna för avvisningen av egyptierna. Han har accepterat att den kommer att ske med hjälp av utländska agenter. Christina Weihe kommer att ge honom löpande information om avvisningen.

Eva Franchell var pressekreterare hos Anna Lindh under dennas perioder som miljöminister och utrikesminister. I boken kan det utläsas att anställningen upphörde före det svenska EU-ordförandeskapet våren 2001. Hon arbetade därefter, bl.a. under den tid då avvisningsärendet bereddes inom Regeringskansliet och avvisningsbeslutet fattades, hos TV4. Vid tiden för mordet på Anna Lindh var Franchell åter anställd i Regeringskansliet som pressekreterare, denna gång på Socialdepartementet hos ett annat statsråd. Franchell arbetar nu på Aftonbladets ledarredaktion.

Innan boken kom ut den 20 januari 2009 uppmärksammades den i medierna, bl.a. genom en intervju med Franchell i Sveriges Televisions program Agenda. Budskapet i intervjun var att Anna Lindh oförskyllt fått ensam bära ansvaret för avvisningen, medan statsminister Göran Persson och justitieminister Thomas Bodström ”gått fria”.

## **Intervjuuttalanden m.m.**

### *Uttalanden av Eva Franchell m.m.*

I Svenska Dagbladet publicerades en intervju med Eva Franchell den 18 januari 2009. Enligt intervjun menar Franchell att Anna Lindh släppte frågan om vad det utländska erbjudandet till Säkerhetspolisen om hjälp med transporten innebar ”innan den brände till”, och att det dessutom ”inte var hennes ansvar att hantera själva utvisningen, den sorterade under justitiedepartementet”. Franchell hänvisar till att ärendet samma dag, den 17 december, drogs för dåvarande justitieministern Thomas Bodström. ”Att han efteråt i intervjuer och vid konstitutionsutskottets granskning sagt att han blev informerad först efter jul skulle, enligt Franchell, vara lögn.”

På frågan om vad som bevisar att Franchell vet sanningen noteras i artikeln att hon "rotar i sin väska, letar fram ett mejl från justitiedepartementet till UD, daterat kl. 16.12 den 17 december 2001, som bekräftar att 'hela Ju', det vill säga de två rättscheferna och justitieministern deltog 'vid beredningen'." På invändningen att detta mejl inte säger att man diskuterade avvisningen av de två egyptierna svarar Franchell att det finns andra uppgifter som bekräftar det och att hon har en hel packe papper hemma i form av offentliga handlingar som vem som helst kan läsa.

I intervjun uppger också Franchell på frågan vad Anna Lindh sagt till henne att hon valt att inte lämna ut dennas personliga förtroenden.

I Aftonbladet publicerades den 19 januari 2009 i en artikel med rubriken "Beviset mot Bodström" en kopia av ett mejl från den 17 december 2001 (kl. 16.12) från en handläggare på Justitiedepartementet till handläggaren av ärendet på Utrikesdepartementet. Mejlet, som har ärendemeningen "gem beredning", har följande lydelse:

Hej!

Jag pratade med Cecilia Bergman och hon meddelade att hennes vidi gäller för hela Ju (rättscheferna Fredrik Wersäll och Christina Weihe deltog vid beredningen med ministern). /M v h Catarina.

I Aftonbladets artikel anges att mejlet är en del i ett omfattande research-material som legat till grund för påståendena i boken och att Franchell efter ett regeringsbeslut våren 2008 fått ta del av tidigare hemligstämplade handlingar om avvisningen av egyptierna.

*Skriftlig kommentar av Göran Persson den 18 januari 2009*

(TT-telegram den 18 januari 2009, 22.59)

Regeringen var gemensamt ansvarig för beslutet att utvisa de terrorist-anlagade egyptierna. Det var inte lätt beslut att fatta. Ärendet var svårt och krävde en ordentlig beredning. Den som i regeringen ansvarade för beredningen var Anna Lindh.

De referat i media ur Eva Franchells bok "Väninnan" som handlar om handläggningen av detta ärende känner jag inte igen mig i. Jag har en annan minnesbild.

Det är dock omöjligt för mig att kommentera olika detaljer närmare utan att först haft möjlighet att läsa boken.

*Kommentarer av Thomas Bodström*

I ett TT-telegram den 19 januari 2009, kl. 17.02, sägs att Thomas Bodström står fast vid att han inte i förväg kände till att CIA-agenter skulle sköta avvisningen av de två terrorismisstänkta egyptierna 2001. Han försäkrar enligt telegrammet att han inte fick informationen att transporten till Egypten skulle ske med amerikansk hjälp förrän vid ett möte med dåvarande Säpochefen den 7 januari 2002. Vidare citeras Bodström säga i telefon på väg hem från Australien: "Jag har sagt allt detta tidigare och är beredd att berätta det igen för KU." Han betonar vidare enligt telegrammet



att han aldrig försökt skjuta över skulden på någon annan, ”allra minst Anna Lindh”. Beslutet har tagits kollektivt av regeringen och det är ingen som har mer skuld än någon annan, säger han.

### *Uppgifter från Regeringskansliet*

Utskottet har hos Regeringskansliet begärt samtliga allmänna handlingar som rör den gemensamma beredningen av ärendet mellan Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet inför regeringsbesluten den 18 december 2001 om avvisning av de två egyptierna samt angivit att begäran inkluderar handlingar som gäller föredragningen den 17 december inför justitieministern.

Som svar har den 12 mars 2009 översänts två promemorior upprättade inom Justitiedepartementet respektive Utrikesdepartementet (bilaga A4.3.4). Enligt promemorian från Justitiedepartementet finns det inte inom departementet några handlingar av det slag som utskottet begärt. I promemorian från Utrikesdepartementet förklaras att det av den dokumentation som kunnat anträffas i departementet framgår att vissa bifogade handlingar varit föremål för gemensam beredning med Justitiedepartementet inför regeringsbeslutet. De bifogade handlingarna är dels koncept till de två regeringsbesluten med vidhängande mejlkopia, dels en promemoria med kopia av den aide mémoire som överlämnades till egyptiska företrädare vid statssekreterare Gun-Britt Anderssons besök i Kairo i december 2001. Regeringsbesluten finns, liksom aide-mémoire-handlingen, i utskottets tidigare akt. Mejlkopian har den lydelse som återgivits ovan under rubriken Intervjuuttalanden m.m.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att utskottet under den föregående mandatperioden gjorde en noggrann granskning av regeringens handläggning av ärendena om avvisningen av de två egyptierna och kritiserade den i olika avseenden. Vad som framkommit i den nu genomförda granskningen föranleder enligt utskottet inget nytt ställningstagande från utskottets sida. Det som tidigare uttalats kvarstår således.

## 5 Vissa övriga frågor om statsråds tjänsteutövning

### 5.1 Folkhälsominister Maria Larssons styrning av Smittskyddsinstitutet

#### Ärendet

##### *Anmälan*

En anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.1.1*, avser folkhälsominister Maria Larssons styrning av Smittskyddsinstitutet.

Anmälaren anför följande i sin anmälan. Efter att generaldirektören för Smittskyddsinstitutet Ragnar Norrby uttalat att myndigheten inte ville hjälpa polisen med bevisföring mot en person misstänkt för att ha smittat en annan person med hiv kontaktades han, enligt anmälaren, av statsrådet. Efter påtryckningar från statsrådet drog generaldirektören tillbaka sitt uttalande. Enligt egna utsagor i medierna var Maria Larssons samtal den direkta orsaken till detta.

Anmälaren begär att utskottet granskar om statsrådet ägnat sig åt ministerstyre och anför att regeringens och myndigheternas relationer är reglerade i regeringsformen. Utskottet bör därför granska om statsrådets styrning av Smittskyddsinstitutet är förenlig med regeringsformens 11 kap.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en inom Socialdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A5.1.2*.

#### Utredning i ärendet

##### *Bakgrund*

Enligt en artikel i tidningen Dagens Medicin den 22 oktober 2008 anser generaldirektören för Smittskyddsinstitutet, Ragnar Norrby, att det inte längre bör vara kriminellt att medvetet smitta någon med hiv. Enligt artikeln anser Ragnar Norrby att "kriminaliseringen av hiv försvårar preventionsarbetet. Dessutom är straffsatserna väldigt hårda." I samma artikel uttalar Jan Albert, som är överläkare och professor i smittskydd och ansvarig för hiv-sektionen på Smittskyddsinstitutet, följande om kriminaliseringen av spridningen av hiv: "Vi anser numera att spridning av hiv inte bör vara kriminaliserat."

Bakgrunden till dessa uttalanden är enligt artikeln att en åklagare begärt att Smittskyddsinstitutet skulle utföra en jämförelseanalys för att på så sätt hitta smittkällan till en "hiv-smittad etnisk svensk kvinna". Smittskydds-

stitutet avböjde dock att hjälpa polisen i jakten på den misstänkta gärningsmannen. Detta trots att myndigheten, enligt artikeln, utfört liknande analyser i 15 års tid.

Av en annan artikel i Expressens nätupplaga den 22 oktober 2008 framgår att Smittskyddsinstitutet den 20 oktober 2008 i sitt skriftliga svar på polisens förfrågan som skäl för myndighetens ställningstagande anför följande: "Bakgrunden till beslutet är att SMI anser att kriminaliseringen av HIV-smittspridning försvårar ett effektivt preventionsarbete och därmed står i konflikt med Regeringens instruktion för Smittskyddsinstitutet (SFS 2007:1215) ..." I svaret hänvisas till 1 § i instruktionen enligt vilken Smittskyddsinstitutet har till uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och främja skyddet mot sådana sjukdomar.

Senare samma dag meddelade generaldirektören Ragnar Norrby att myndigheten inte kan vägra att utföra de undersökningar av möjlig smittspridning som begärts av polisen. Sådana undersökningar kommer därför i fortsättningen att utföras.<sup>1</sup> Enligt Expressens nätupplaga den 22 oktober 2008 hade han på förmiddagen samma dag blivit uppringd av folkhälsominister Maria Larsson. Expressen citerar folkhälsominister Maria Larsson som enligt artikeln ska ha kontaktat Ragnar Norrby och sagt: "Så här ser lagen ut", dvs. att Smittskyddsinstitutet är tvunget att hjälpa polisen. Maria Larsson ska enligt artikeln även ha uttalat följande: "Lagen står över instruktionen."

## *Gällande ordning*

### **Bestämmelser i regeringsformen**

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 regerings-sammanträde. 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. 80.).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

<sup>1</sup> Se Smittskyddsinstitutets hemsida den 22 oktober 2008 kl. 11.24.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är dock begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte till myndigheterna utfärda föreskrifter 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 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).

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.

### **Lagstiftning på området**

Hiv definieras i *smittskyddslagen* (2004:168) som en allmänfarlig sjukdom. Av *smittskyddslagen* följer att de allmänfarliga sjukdomarna och vissa andra smittsamma sjukdomar ska anmälas eller bli föremål för smittspårning enligt bestämmelserna i lagen.

Enligt 2 kap. 5 § *smittskyddslagen* ska bl.a. en behandlande läkare som misstänker eller konstaterar fall av allmänfarlig sjukdom eller annan anmälningspliktig sjukdom utan dröjsmål anmäla detta till smittskyddsläkaren i det landsting där den anmälande läkaren har sin yrkesverksamhet och till Smittskyddsinstitutet. Med hänsyn härtill har det ansetts lämpligt att i lagen klargöra att Smittskyddsinstitutet som expertmyndighet ska följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt. Smittskyddsinstitutet ska även föreslå åtgärder för att landets smittskydd ska fungera effektivt (1 kap. 7 § *smittskyddslagen*, prop. 2003/04:30 s. 212).

Av lagen följer vidare en skyldighet för den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en smittsam sjukdom att vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smittrisk (2 kap. 2 §). Den som vet att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom är även skyldig att lämna information om smittan till andra människor som han eller hon kommer i sådan kontakt med att beaktansvärd risk för smittoöverföring kan uppkomma.

Enligt 6 § *förvaltningslagen* (1986:223) ska varje myndighet hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten. Regeln är generell och omfattar all verksamhet hos förvaltningsmyndigheter. I 3 § tredje stycket *polislagen* (1984:387) föreskrivs att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga och utreda brott (2 § *polislagen*). Den grundläggande utredningen av ett brott sker genom förundersökning. Bestämmelser om förundersökning finns i 23 kap. *rättegångsbalken* (RB). En förundersökning ska inledas om det kan antas att ett brott har begåtts som hör under allmänt åtal, och den inleds av polisen eller av en åklagare.

Att utsätta en person för risken att bli smittad av hiv kan utgöra ett brott enligt *brottsbalken*. Brottsbalken innehåller flera bestämmelser som alltefter omständigheterna i det enskilda fallet kan bli tillämpliga på förfaranden som innebär att smitta överförs eller riskerar att överföras (prop. 2003/04:30 s. 178). Tillämpningen av dessa bestämmelser har emellertid varit långt ifrån okomplicerad. I de fall där smitta verkligen har överförts kan det bli aktuellt att döma för mord, dråp, vållande till annans död, misshandel eller vållande till kroppsskada eller sjukdom. Den som uppsåtligt berövar någon annan livet döms för mord eller, om brottet är att anse som mindre grovt, för dråp. Om den utsatte inte dör kan det bli aktuellt att döma för försök till mord eller dråp. Den som av oaktsamhet orsakar någon annans död döms för vållande till annans död eller grovt vållande till annans död.

### *Skriftligt frågesvar*

Christer Winbäck ställde den 22 oktober 2008 en skriftlig fråga (2008/09:132) till statsrådet Maria Larsson om vilka åtgärder hon avser att vidta för att lagen om spridning av hiv ska respekteras.

I sitt svar den 29 oktober 2008 anförde statsrådet bl.a. att lagar givetvis ska följas och att detta gäller för såväl enskilda som myndigheter. Hon anförde vidare att Smittskyddsinstitutet hade meddelat att institutet ska respektera det ansvar det har som central förvaltningsmyndighet att vid förfrågan bistå polisen i deras brottsutredningar.

### *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.

Under föregående riksmöte 2007/08 granskade utskottet bl.a. ett uttalande som gjorts av statsrådet Åsa Torstensson angående Post- och telestyrelsens allmänna råd. Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida (bet. 2007/08:KU20 s. 159).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- Stämmer det att statsrådet Maria Larsson kontaktat generaldirektör Ragnar Norrby? Om så är fallet, vad var innehållet i denna kontakt?
- Vilket är stödet för uppfattningen att Smittskyddsinstitutet är skyldigt att bistå polisen i deras brottsutredning?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder granskningsanmälan och innehållet i denna promemoria?

Som svar har den 10 mars 2009 översänts en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (bilaga A5.1.2).

Av svaret framgår att statsrådet Maria Larsson blev ombedd av en journalist från Dagens Medicin att kommentera de uttalanden om kriminaliseringen av spridningen av hiv som generaldirektör Ragnar Norrby gjort. Maria Larsson befann sig på resa och ville inte lämna några kommentarer innan hon hört med Ragnar Norrby att de uttalanden och uppgifter som redovisats i artikeln var korrekta. Därutöver behövde hon även informera sig om vilka regler som gällde beträffande samverkan mellan SMI och åklagarna.

Efter att statsrådet fått information om innehållet i 6 § förvaltningslagen och 3 § polislagen av tjänstemän vid Socialdepartementet talade statsrådet med Ragnar Norrby i telefon. Vid detta samtal bekräftade Ragnar Norrby att uttalandena och uppgifterna i den aktuella artikeln var korrekt återgivna. Statsrådet berättade om den information om innehållet i förvaltningslagen och polislagen som hon fått från sina tjänstemän och hon frågade om Ragnar Norrby kände till dessa bestämmelser. Ragnar Norrby bekräftade att han kände till bestämmelserna.

I svaret anförs att SMI är en statlig myndighet och att om en myndighet begär hjälp av SMI, ankommer det på SMI att bedöma om sådan hjälp ska lämnas. Vid en sådan bedömning har SMI att bl.a. beakta bestämmelserna i 6 § förvaltningslagen och 3 § tredje stycket polislagen samt de rättsliga förutsättningar i övrigt som finns för att lämna den hjälp som begärts.

## Utskottets ställningstagande

Statsråd bör iakttä en viss försiktighet i sina kontakter med myndigheter för att inte riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer myndigheterna.

Granskningen i det nu aktuella ärendet föranleder inte något särskilt uttalande.

## 5.2 Utbildningsminister Jan Björklunds styrning av Skolverket

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan, *bilaga A5.2.1*, har begärts att konstitutionsutskottet granskar utbildningsminister Jan Björklunds uppdrag till Skolverket att sammanställa, analysera och bedöma kunskapsresultatens utveckling i grundskolan.

Anmälaren anger att utskottet bör granska huruvida det förekommit ministerstyre då statsrådet gett Skolverket i uppdrag att genomföra en ny sammanställning av statistik efter att det framkommit att Skolverkets analyser av tillgänglig statistik inte sammanfallit med statsrådets.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat en inom Utbildningsdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A5.2.2*, ett pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, *bilaga A5.2.3*, samt ett regeringsbeslut, *bilaga A5.2.4*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

I augusti och september 2008 sände Sveriges Radio P 1 programserien ”Kris i skolan?” om situationen i den svenska skolan. I de två första avsnitten som sändes den 24 augusti 2008 och den 31 augusti 2008, granskades på vilket sätt utbildningsminister Jan Björklund använt statistik till stöd för sina politiska uttalanden om situationen i den svenska skolan. Efter en genomgång av de internationella skolundersökningar som utbildningsministern hänvisat till vid ett flertal tillfällen riktades det i programmet kritik mot att den kraftigt negativa bilden ministern förmedlade av den svenska skolan inte överensstämde med de statistiska resultaten.

Den 29 augusti 2008 anmälde Jan Björklund i ett pressmeddelande (*bilaga A5.2.3*) att Utbildningsdepartementet gett Skolverket i uppdrag att på nytt göra en genomgång av tillgängliga fakta. Ett regeringsbeslut

(bilaga A5.2.4) rörande uppdraget utfärdades till Skolverket den 2 oktober 2008. Den 29 januari 2009 redovisade Skolverket sin sammanställning till Utbildningsdepartementet.

### *Gällande ordning*

#### **Gällande ordning beträffande förbud mot s.k. ministerstyre**

Statliga myndigheter lyder enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Detta innebär att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur som regeringen meddelar. Regeringen kan också meddela direktiv för särskilda fall om det inte gäller sådana beslut som anges i 11 kap. 7 §. Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Bestämmelser om regeringsbeslut finns i 8 kap. regeringsformen. Enligt 3 § avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträde. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör. I 4 § framgår vidare att statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd ska delta i regeringssammanträden. I 7 § tydliggörs att författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut för att bli gällande ska skrivas under av statsministern eller annat statsråd på regeringens vägnar.

#### **Regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet**

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Objektivitetsprincipen, som kommer till uttryck i denna paragraf, innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose. De får inte ta hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas i ett ärende. Ovidkommande hänsyn, t.ex. en sökandes politiska åsikter eller härstamning, får inte beaktas. Paragrafen gäller regeringen och statsråden när regeringen agerar som högsta förvaltningsmyndighet eller när den svarar för förvaltningsuppgifter. Grundlagens krav på saklighet gäller emellertid inte bara vid handläggningen av ärenden och de juridiska bedömningarna av dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna.



### *Tidigare granskning av frågor om ministerstyrelse*

Under riksmötet 2004/05 granskade utskottet den dåvarande socialministerens uppdrag till Riksförsäkringsverket att göra beräkningar av vilka effekter ett förslag från Moderata samlingspartiet angående förtidspensioner skulle få (bet. 2004/05:KU20 avsnitt 5.2). Granskningen gällde huruvida statsrådet genom uppdraget till Riksförsäkringsverket utövat ministerstyrelse genom att åsidosätta regeringsformens regler om myndigheters självständighet. Utskottet konstaterade i ärendet att omvärldsbevakning är en del av departementets verksamhet och att det därmed är naturligt att departementet orienterar sig om konsekvenserna av olika förslag på socialförsäkringsområdet som framförs i den allmänna debatten eller i riksdagen. Granskningen visade även att några påtryckningar för att påverka resultaten inte förekommit, och därmed heller ingen otillåten styrning från statsrådets sida.

Utskottet har tidigare också granskat den f.d. utbildnings- och kulturministerns hantering av sändningstillstånd för digital-tv (bet. 2007/08:KU20 avsnitt 6.3). I anmälan anfördes att ett uttalande av den dåvarande ministern hösten 2005 skulle ha påverkat marknaden flera månader innan regeringsbeslutet offentliggjordes den 23 februari 2006. Utskottet noterade i detta sammanhang att statsrådets uttalanden i samband med regeringsbeslutet med uppdrag till Radio- och tv-verket gick utöver vad som uttrycktes i regeringsbeslutet. Med utgångspunkt i detta påtalade utskottet vikten av att statsråd iakttar viss försiktighet så att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, då sådana ska meddelas kollektivt av regeringen. Utskottet påpekade dessutom att ett uttalande inte ska kunna leda till att en beslutsprocess utåt uppfattas på ett annat sätt än vad det faktiska beslutet innebär.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vad som föranledde regeringens uppdrag till Skolverket den 2 oktober 2008 att sammanställa, analysera och bedöma kunskapsutvecklingen i grundskolan. Utskottet har även begärt svar på vilka kontakter som förekommit mellan Utbildningsdepartementet och Skolverket i samband med uppdraget samt vilken grund uppgiften i pressmeddelandet från den 29 augusti 2008 om att Skolverket skulle få ett uppdrag av regeringen vilade på.

Av den inom Utbildningsdepartementet upprättade svarspromemorian (bilaga A5.2.2) framgår att regeringen funnit att det fanns behov av ett uppdrag till Skolverket att sammanställa, analysera och bedöma kunskapsutvecklingen i grundskolan och att det var lämpligt att utforma uppdraget på det sätt som skett. Under beredningen av ärendet förekom sedvanliga kontakter på telefon mellan Utbildningsdepartementet och Skolverket, och Skolverket gavs tillfälle att lämna synpunkter under hand på ett utkast till regeringsbeslut i samband med gemensam beredning av ärendet. Angående pressmeddelandet från den 29 augusti 2008 anfördes att ärendet inleddes på

initiativ av utbildningsminister Jan Björklund såsom ansvarigt statsråd. Vidare anförts att samordningskanslierna i Statsrådsberedningen hade kommit överens om uppdraget när det aviserades i pressmeddelandet även om regeringsbeslutet fattades först senare.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

## **5.3 Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths handläggning av en jävssituation på Kulturdepartementet**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.3.1*, begärs att utskottet granskar kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths ansvar för och handläggning av en uppkommen situation på Kulturdepartementet. Situationen består enligt anmälan av delikatessjäv i presstödsfrågan för statssekreteraren Ingrid Eiken genom att hon är gift med Odd Eiken, som är ledamot i Svenska Dagbladets styrelse (HB Svenska Dagbladets AB & Co).

I anmälan anförts att ansvaret för frågorna om presstöd, sedan förhållandet uppmärksammat i pressen den 20 november 2008, fördes över till statssekreteraren i Justitiedepartementet Magnus G Graner. Vidare pekas på bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) och ett tidigare uttalande av konstitutionsutskottet om statsråds ansvar för jävsförhållanden på statsrådets departement.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Kulturdepartementet, *bilagorna A5.3.2–3*, samt en utfrågning med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth, *bilaga B1*.

### **Utredning i ärendet**

#### *Bakgrund*

#### **Svenska Dagbladets bolagsstruktur**

Enligt uppgifter hämtade från Svenska Dagbladets hemsida är Odd Eiken en av ledamöterna i styrelsen för HB Svenska Dagbladets AB & Co. Enligt uppgift från dagspress blev han invald i april 2007. Handelsbolaget helägs av SvD Holding AB, vari Stiftelsen Svenska Dagbladet äger 0,2 %. Odd Eiken ingår också i stiftelsens styrelse.

## **Presstödsfrågan**

Våren 2006 godkände riksdagen (prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367) att regeringen skulle besluta om vissa ändringar i pressstödsförordningen (1990:524). Beslutet innebar bl.a. att driftsstödet skulle höjas med 10 % för alla dagstidningar utom storstadstidningar. Enligt riksdagens beslut skulle de ändrade reglerna träda i kraft 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.

I budgetpropositionen för 2007 föreslog den i oktober 2006 tillträdde regeringen att riksdagen skulle godkänna att ändringarna i reglerna om driftsstöd till dagstidningar inte skulle träda i kraft den 1 januari 2007 utan vid en senare tidpunkt som regeringen skulle bestämma. Som skäl för förslaget hänvisade regeringen till att kommissionen meddelat att den skulle komma att inleda en fördjupad granskning av om det svenska pressstödet var förenligt med bestämmelserna om statsstöd i EG-fördraget. Granskningen uppgavs kunna ta stora delar av 2007 i anspråk, och att genomföra ändringarna i driftsstödet innan denna process var slutförd skulle enligt regeringen medföra en risk att tidningsföretagen blev skyldiga att återbetala det ytterligare driftsstöd som genom de nya reglerna skulle tas emot under 2007.

Kontakterna mellan Sverige och kommissionen i ärendet fram till våren 2007 beskrivs i utskottets granskningsbetänkande 2006/07:KU20 avsnitt 3.6, där den förra regeringens och den nuvarande regeringens hantering av frågan efter riksdagens beslut våren 2006 granskas. Den nuvarande regeringens fortsatta hantering av frågan granskades under förra riksmötet (bet. 2007/08:KU20 avsnitt 1.2).

## **Statssekreterarförordnande**

Ingrid Eiken tillträdde som statssekreterare åt kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth den 21 december 2006.

Kulturministern informerade den 2 december 2008 utskottet om utvecklingen i presstödsfrågan och meddelade samtidigt att statssekreteraren i Justitiedepartementet Magnus G Graner övertagit statssekreterarsvaret för hanteringen av frågan.

## *Gällande ordning*

### **Bestämmelser om jäv inom domstolar och förvaltning**

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 (sakägarjäva), av dess utgång kan vänta syn-

nerlig nytta eller skada (intressejäv), eller om han eller hon 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). Enligt förvaltningslagens inledande ord i 11 § gäller jävsreglerna den som ska handlägga ett ärende. Reglerna avser således inte alla personer som på något sätt har att göra med ett ärende hos en myndighet. Trygve Hellners och Bo Malmqvist konstaterar att personen ska ta sådan befattning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången (*Förvaltningslagen med kommentarer*, 2:a uppl., 2007, s. 133–134). Vidare påpekas att det finns tre kategorier av personer som jävsreglerna omfattar.

För det första omfattas självfallet den som deltar i avgörandet, dvs. beslutsfattandet. [...] För det andra avses också den som är med om den slutgiltiga handläggningen utan att delta i avgörandet. Hit hör främst personer som medverkar som föredragande, som chef för en berörd enhet inom myndigheten eller som särskilt tillkallad rådgivare. [...] För det tredje omfattar jävsreglerna också den som bereder ett ärende utan att vara med om den slutgiltiga handläggningen. Det gäller t.ex. den som upprättar förslag till beslut i ärendet men sedan inte är med vid avgörandet.

Den som ska handlägga ett ärende är enligt förvaltningslagen 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).

Med hänsyn till generalklausulens allmänna formulering konstaterar Hellners och Malmqvist att praxis är mångskiftande och att något uttömmande svar på vilka fall som går in under den inte är möjligt att ange. Frågor som anknyter till sakägar-, intresse- eller släktskapsjäv förekommer dock ganska ofta i praxis (s. 147).

Enligt 12 § förvaltningslagen får den som är jävig inte handlägga ärendet och den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självmant ge det till känna.

Förvaltningslagen är inte formellt tillämplig på regeringsärenden. I praxis brukar regeringsärendena ändå i möjligaste mån handläggas enligt förvaltningslagens bestämmelser, vilket också förutsattes i förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 57).

### *Tidigare behandling av frågor om jäv inom Regeringskansliet*

Som anförs i anmälan granskade utskottet våren 2005 en fråga om statsråds ansvar för en jävssituation. Granskningen avsåg försvarsminister Leni Björklunds handlande eller underlåtenhet att handla för att undvika att en jävssituation uppkom inom Försvarsdepartementet (bet. 2004/05:KU20 avsnitt 2.7). Frågan gällde en begäran från Försvarets materielverk om undantag från vissa lagregler om offentlig upphandling, som regeringen har möjlighet att besluta. Begäran avsåg ett medgivande om att verket bl.a. skulle hos Kockums AB Karlskronavarvet få upphandla vissa tjänster avseende marinens korvetter. Regeringen beslutade om det begärda medgivandet. Föredragande statsråd var Leni Björklund. Beslutet kontrasignerades av en departementssekreterare, som var son till vice ordföranden i Kockums.

Som också berörs i anmälan uttalade utskottet i sitt ställningstagande följande.

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen skall delta i handläggningen av ett ärende om det finns omständigheter som riskerar kunna leda till att förtroendet till opartiskhet rubbas. För att förebygga risken för att jäv uppstår är det angeläget att Regeringskansliet bl.a. beaktar vikten av kunskaper i förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjuder vidareutbildning i förvaltningsrätt.

Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Med hänsyn till att försvarsministern inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet kan hon emellertid inte kritiseras för att jäv förelåg. Enligt utskottets mening var det en lämplig åtgärd av försvarsministern att begära att chefer och handläggare på Försvarsdepartementet informeras om jävsbestämmelserna efter att händelsen blev känd för henne.

I en reservation (m, fp, c, kd) uttalades följande.

Enligt utskottets mening [...] vidareutbildning i förvaltningsrätt.

Enligt utskottets mening har en departementschef ett allmänt ansvar för förhållandena på sitt departement. Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Försvarsministern borde ha tillsett att kunskaperna om jävsbestämmelserna är väl kända och tillämpas i varje ärende.

I granskningsbetänkandet 2006/07:KU20 (avsnitt 1.3) lämnade utskottet en ingående redogörelse för tidigare granskning av frågor om statsråds aktieinnehav och jävssituationer.

## *Promemorior från Regeringskansliet*

### **Svar den 6 februari 2009**

Konstitutionsutskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet ställt frågor om jäv inom Kulturdepartementet i hanteringen av presstödet. Som svar på frågorna har från Regeringskansliet den 6 februari 2009 lämnats en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (bilaga A5.3.2) där det anförs att det av 23 § förordningen (1996:1515) framgår att statssekreteraren leder arbetet inom ett departement närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet. Enligt Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Kulturdepartementet (RKF 2008:6) ska ärenden som genom ett statsråd ska avgöras av regeringen eller Regeringskansliet föredras för departementschefen eller annat statsråd. Enligt arbetsordningen ska frågor anmälas för statssekreteraren innan de föredras för statsrådet. Ärenden som inte ska avgöras av regeringen eller Regeringskansliet men som är av principiell betydelse eller annars av större vikt ska också anmälas för statssekreteraren. I praktiken innebär det att alla frågor som kräver ett ställningstagande från den politiska ledningen stäms av med statssekreteraren.

Fram till den 18 november 2008 anmäldes och föredrogs för Ingrid Eiken frågor av betydelse som rör presstödet, t.ex. instruktioner inför de informella mötena med kommissionen, texter i budgetpropositioner och remittering av promemorior.

I promemorian framhålls att presstödsförordningen (1990:524) innehåller generella regler som berör tidningsföretag i allmänhet och inte endast tidningsföretaget Svenska Dagbladet. Av förordningen framgår bl.a. att s.k. storstadsstöd – som Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet får – utgår med högst 63 908 000 kr under 2009. I promemorian anförs också att om förändringar av presstödet ska göras, t.ex. en sänkning av storstadsstödet, krävs det att riksdagen beslutar om det, vilket normalt sker på förslag från regeringen. Beslut om stöd enligt presstödsförordningen fattas av Presstödsnämnden efter ansökan från den som ger ut tidningen. Mot denna bakgrund gjordes enligt promemorian bedömningen att det inte förelåg jäv i fråga om Ingrid Eiken och hennes ansvar för presstödsfrågor.

Sedan kommissionen den 7 november 2008 kommit in med sin preliminära uppfattning i frågan om det svenska presstödet förenlighet med den gemensamma marknaden gjordes en förnyad bedömning om huruvida jäv förelåg. Genom kommissionens skrivelse hade dock frågan kommit in i en ny fas. Det innebar bl.a. att regeringen på olika sätt formellt skulle kunna komma att ta ställning. För att det inte skulle finnas någon som helst grund för att ifrågasätta beslutsprocessen bedömdes det i det läget vara lämpligt att låta någon annan fullgöra uppgiften som statssekreterare när det gäller frågor om stöd till dagspressen.

## Svar den 10 mars 2009

Konstitutionsutskottet har i en ytterligare skrivelse begärt redogörelser för vilka regler eller riktlinjer – utöver dem som följer av lag – som gäller för personal inom Regeringskansliet för att undvika jävssituationer och för vilken närmare befattning som Ingrid Eiken under sin tid som statssekreterare haft med frågan om agerande gentemot Europeiska kommissionen om statsstödet.

Som svar har den 10 mars 2009 överlämnats en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (bilaga A5.3.3). I promemorian anförts att det i avsnitt 6 i de etiska riktlinjer för Regeringskansliet som beslutades i februari 2004 finns en redogörelse för reglerna om jäv och riktlinjer i jävsituationer. Där hänvisas bl.a. till Statsrådsberedningens riktlinjer *Jäv och bisysslor i tjänsten som statsråd* (PM 1987:2), där även frågor om jäv för statssekreterare behandlas.

När det gäller agerandet gentemot Europeiska kommissionen om statsstödet framhålls att det förelåg en överenskommelse mellan regeringspartierna om hur presstödsfrågan skulle hanteras. En partiledaröverläggning som behandlade presstödsfrågan genomfördes inför budgetpropositionen 2009, varvid man beslöt att ytterligare ta strid för presstödet och att till kommissionen notifiera avsikten att genomföra de ändringar av presstödet som riksdagen beslutade 2006. Alla frågor i detta ärende som krävt ett ställningstagande från den politiska ledningen har – med utgångspunkt i de parti- och partiledaröverenskommelser som gällt – på sedvanligt sätt föredragits för och stämts av med statssekreterare Ingrid Eiken under tiden fram till den 18 november 2008 samt med det ansvariga statsrådet, dvs. kulturministern. Således har föredragning och avstämningar skett med statssekreteraren inför de informella mötena med kommissionen, inför arbetet med och remitteringen av departementspromemorian *Nya villkor för pressstödet* (Ds 2008:25) samt inför och under beredningen av de ställningstaganden till förslagen i promemorian som regeringen redovisade i budgetpropositionen (prop. 2008/09:1 utg.omr. 17 s. 31–32).

## *Utfrågning med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth*

Utskottet har den 24 mars 2009 hållit en utfrågning med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth (bilaga B1).

Kulturministern förklarade att hon kände till att Odd Eiken valts in i Svenska Dagbladets styrelse men när exakt hon fick informationen kunde hon inte säkert minnas. Om Ingrid Eiken också själv underrättade henne kunde hon inte svara på. Kulturministern påpekade dock att det var känt i en vid krets och att det fanns uppgifter i medierna om saken. Frågan huruvida Ingrid Eiken var jävig som statssekreterare med ansvar för presstödsfrågor var då uppe för diskussion på Kulturdepartementet. Ingrid Eiken har varit chef för internrevisionen och arbetat på Regeringskansliet sedan slutet av 1980-talet och är därför väl förtrogen med de bestämmelser som finns om jäv i Regeringskansliet.

Eftersom regeringen ofta sitter i situationer där de ska utse personer till styrelser och också har regelbundna mål- och resultatdialoger med myndigheterna och med institutionerna kommer frågan om jäv ofta upp. Det är också någonting som medierna mycket ofta bevakar, inte minst när det gäller konstnärsområdet där det kan vara konstnärer som fördelar stipendier eller bidrag till kolleger. I och med det menade kulturministern att frågan alltid är aktuell. I övrigt framhöll hon att alla nyanställda får riktlinjerna rörande jäv och att det även förs en regelbunden diskussion om jävs- och intressekonflikter.

Under utfrågningen konstaterade kulturministern även att Ingrid Eiken haft en roll i tillsättningen av den nya chefen för presstödsnämnden den 1 juni 2007 men framhöll emellertid att beslutet fattades av kulturministern själv tillsammans med regeringen.

Adelsohn Liljeroth vidhöll sin mening att hon inte uppfattade frågan om Ingrid Eiken som en jävsfråga, varken då eller nu. Däremot konstaterade hon att det kanske varit bättre om ett beslut om större respektavstånd fattats tidigare.

### **Utskottets ställningstagande**

Förvaltningslagen är formellt inte tillämplig på regeringsärenden. Enligt utskottets mening är det emellertid mycket viktigt att bestämmelserna för jäv följs i Regeringskansliet. Jävsreglerna gäller den person som ska ta sådan befatning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången genom att obehörigen gynna eller missgynna någon. Från jäv kan enligt förvaltningslagen bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Om risk föreligger att det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för att ett ärende handläggs på ett opartiskt sätt är det enligt utskottets mening angeläget att Regeringskansliet vidtar åtgärder för att motverka detta.

Odd Eiken valdes in i styrelsen för HB Svenska Dagbladets AB & Co i april 2007. Detta var en händelse som gav anledning till ställningstagande i frågan om jäv. Utskottet konstaterar att statssekreterare Ingrid Eiken deltagit i alla delar av handläggningen av presstödsfrågorna fram till den 18 november 2008. Med anledning av att kommissionen inkommit med en preliminär uppfattning om huruvida presstödet är förenligt med den inre marknaden fördes då ansvaret för frågorna över till statssekreteraren i Justitiedepartementet Magnus G Graner.

Utskottet konstaterar att kulturministern i ett tidigt skede kände till den situation som kunde anses grunda jäv. Enligt utskottets mening borde ovan nämnda åtgärd genast ha vidtagits när frågan om jäv uppkommit. Så skedde inte. Statsrådet bär ansvaret för detta.



## 5.4 Förnyad granskning av f.d. utrikesminister Laila Freivalds agerande i samband med stängningen av en hemsida

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.4.1*, begärs att utskottet med anledning av de nya uppgifter som framkommit tar upp f.d. utrikesminister Laila Freivalds agerande i samband med stängningen av en tidnings hemsida till förnyad granskning. I anmälan redogörs för konstitutionsutskottets tidigare granskning av frågan och för uppgifterna i bok som getts ut efter förra granskningen. Enligt dessa uppgifter ska Freivalds agerande inte ha inskränkt sig till att begära att det aktuella webbhotellet skulle erbjudas information, utan själva syftet från hennes sida var att ”se till att den där sidan försvinner”. Anmälaren anför att Freivalds agerande kommer i ett helt nytt sken, särskilt vad gäller förhållandet till det grundlagsfästa censurförbudet.

Utskottet bör enligt anmälaren begära en förnyad redovisning och bedöma om det som kommer fram genom de nya uppgifterna och den nya granskningen ger anledning till att ompröva utskottets tidigare bedömning av huruvida den f.d. utrikesministerns agerande och det som skett under hennes ansvar varit i strid med grundlagens censurförbud eller inte.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A5.4.2*.

### Utredning i ärendet

#### *Tidigare granskning*

Utskottet har, som framgår av anmälan, tidigare granskat utrikesminister Laila Freivalds och regeringens roll vid stängningen av hemsidan. Granskningen gjordes under riksmötet 2006/07 och avsåg händelser under januari–februari 2006 (se bet. 2006/07:KU20 avsnitt 1.1).

Till grund för granskningen låg bl.a. ett beslut av Justitiekanslern (JK) den 24 mars 2006, promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, vari det bl.a. ingår ett yttrande från departementet till JK, pressmeddelandertext och brev, ett skriftligt frågesvar från den verkställande direktören i Levonline AB, en skriftlig kommentar från Laila Freivalds samt utfrågningar med f.d. statssekreteraren Dan Eliasson och Laila Freivalds. Utskottet redogjorde också i betänkandet ingående för gällande bestämmelser

med förarbeten och kommentarer i doktrinen samt för bakgrunden i ärendet. Utskrifter av utfrågningarna fogades, i sedvanlig ordning, till betänkandet som bilaga.

I utskottets ställningstagande framhölls att ansvaret för vad som gjorts ytterst låg hos utrikesministern, nämligen Laila Freivalds, och att det agerande som ärendet handlade om borde ha undvikits med hänsyn till tryck- och yttrandefrihetens grundläggande roll i samhället. För ställningstagandet i dess helhet hänvisas till det tidigare betänkandet.

En ledamot (fp) reserverade sig mot bedömningen och utvecklade starkare kritik. Även i fråga om reservationen hänvisas till det tidigare betänkandet.

### *Väninnan – Rapport från Rosenbad*

I januari 2009 gavs boken *Väninnan – Rapport från Rosenbad* ut. Författare är Eva Franchell, väninna till och pressekreterare hos Anna Lindh till år 2000.

I boken (s. 326 f.) ges följande framställning om händelserna kring hemsidan.

Som nu när sverigedemokraterna utlyser en tävling på sin webbsida: Skicka in den bästa karikatyren av Muhammed. Den tredje februari publiceras det första bidraget och Säkerhetspolisen upptäcker det direkt. De har ju rutinmässig granskning av sverigedemokraterna. Dessutom rapporterar den libanesiska tv-kanalen Al-Manar att Sverige häcklar profeten Muhammed.

Säpo larmar Statsrådsberedningen som ringer UD.

– Se till att den där teckningen försvinner. Vi kan inte riskera de svenskar som befinner sig i Mellanöstern. Hela Sverige blir ett perfekt mål för terroristattacker.

Säkerhetspolisen vill stänga ner sidan och föreslår att man tar kontakt med Levonline, det webbhotell som publicerar den sverigedemokratiska sidan.

Laila står rakt under kristallkronan, mitt i sitt vackra arbetsrum. Hennes röst är ansträngd, hon är trött efter veckor av kritik efter tsunamin, nu senast i KU. Hon viftar med en matt arm mot sin medarbetare.

– Samordna dig med polisen, se bara till så att sidan försvinner.

Både medarbetaren och Säkerhetspolisen ringer till Levonlines ledning och sverigedemokraternas sida slocknar den nionde februari.

Nästa dag får Laila frågan om hon kände till att en av hennes medarbetare försökt stänga hemsidan. Svaret låter nästan desperat i ekosändningen:

– Jag vet inte vad alla tjänstemän gör.

Och det är inte en fullständig lögn, för hon vet ju inte vad alla tjänstemän gör. Göran Persson, däremot, är inte lika juridiskt slipad när han får samma fråga på en presskonferens i Örebro.

– Det har aldrig sanktionerats av utrikesministern.

Sedan får Göran frågan om vad han anser om att UD-medarbetaren ringde upp webbhotellet.

– Han kan ha hur starka personliga uppfattningar som helst, men med en politisk ställning som sakkunnig i Utrikesdepartementet ska han hålla sig borta från den typen av aktiviteter.

Skuldfrågan är avgjord. I bilen hem från Örebro säger Göran inte ett ord om den stängda hemsidan. Frågan är helt enkelt utagerad.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet ställt frågan om det inom Utrikesdepartementet finns några allmänna handlingar som stöder de uppgifter om utrikesminister Laila Freivalds agerande inför kontakten med Levonline som lämnas i boken Väninnan och som citeras i anmälan.

Som svar har den 11 mars 2009 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria, vari anförts att några allmänna handlingar av det slag som utskottet efterfrågat inte anträffats inom departementet (bilaga A5.4.2).

### **Utskottets ställningstagande**

I utskottets granskning har inte någon dokumentation kommit fram som stöder de uppgifter som anmälningen bygger på.

Utskottet har tidigare under innevarande mandatperiod gjort en granskning och bedömning av den dåvarande utrikesministerns och regeringens roll vid stängningen av hemsidan. Vad gäller den kontakt en UD-tjänsteman tog med företaget Levonline anförde utskottet i sin bedömning att agerandet inte kunde anses lämpligt och att ansvaret för vad som gjorts ytterst låg hos utrikesministern. Utskottet vidhåller denna bedömning.

## Reservationer

Följande reservationer har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

### **1. Regeringens hantering av stödpaketet till fordonsindustrin (avsnitt 2.2)**

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).

Regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut. En fullgod beredning är av stor vikt för att säkerställa kvaliteten i regeringsbesluten. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen inhämtas i den mån det är behövligt. Konstitutionsutskottet har i tidigare ärenden (bet. 2003/04:KU20) haft synpunkter på beredningsunderlagets kvalitet och uttalat att beredningsunderlaget för en proposition inte varit tillräckligt.

Vi noterar att utskottets granskning visar att beredningen av den nu aktuella propositionen inleddes den 5 december 2008, och att regeringsbeslutet togs den 11 december. Sammantaget tog beredningen endast fyra arbetsdagar. Såväl den gemensamma beredningen och delningen av utkastet till propositionen som inhämtandet av synpunkter från Riksgäldskontoret skedde under en och samma dag. Det skedde dagen innan regeringen beslutade om propositionen. Någon separat dokumentation av Riksgäldskontorets synpunkter gjordes inte. Några synpunkter från andra myndigheter inhämtades inte.

Vi anser att dessa förhållanden visar på att regeringsärendet bereddes under extraordinär brådska, vilket har medfört att regeringen brustit i sitt inhämtande av remissynpunkter. Enligt vår mening borde regeringen ha inhämtat synpunkter i ärendet från ytterligare remissinstanser utöver Riksgäldskontoret och då inte minst från remissinstanser som besitter en god kännedom om den svenska fordonsindustrins verksamhet. Det ter sig som särskilt viktigt att beredningen är god i ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten.

Av utskottets granskning framgår inte några förhållanden som skulle ha förhindrat att beredningen av propositionen kunde ha inletts direkt efter den 26 november 2008. Sålunda anser vi att beredningen av ärendet kunde och borde ha omfattat längre tid än de fyra arbetsdagar som förlöpte innan regeringen beslutade om överlämnande av propositionen.

Vidare noterar vi att utskottets granskning visar på brister i propositionens förslag om bemyndiganden avseende kreditgarantier och undsättningslån. Förslagen angav inte någon tidsbegränsning. För att uppnå överensstämmelse med gällande lag ansåg finans- och näringsutskotten att preciseringar borde göras, vilket riksdagen beslutade om.

Regeringen styr riket och kan i synnerligt svåra ekonomiska förhållanden tvingas bemästra uppkomna situationer genom att komplettera sitt budgetförslag med särskilda åtgärder. Att prekära ekonomiska förhållanden orsakar tidsnöd i beredningen innebär enligt vår mening emellertid inte att beredningskravet får eftersättas. Den uppkomna tidsnöden hade dessutom kunnat undvikas om regeringen agerat tidigare.

Mot bakgrund av vad som framkommit vid granskningen anser vi det klarlagt att regeringen brustit i sitt uppfyllande av regeringsformens beredningskrav vad avser den nu aktuella propositionen.

## **2. Regeringens handläggning av nedläggningen av Svensk Kassaservice (avsnitt 2.4)**

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s) och Phia Andersson (s).

Enligt ID-kortsutredningen kan det förhållandet att utlänningar har sämre möjligheter att få ID-kort än svenska medborgare strida mot den gemenskapsrättsliga principen om likabehandling av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar (SOU 2007:100 s. 71 och 74). Den risken får anses ha förstärkts sedan Svensk Kassaservice den 31 december 2008 upphört med sin verksamhet och Posten valt att inte fortsätta tillhandahålla ID-kort. Skatteverket kommer att utfärda ID-kort först från den 1 juni 2009. Detta förhållande borde regeringen ha förebyggt.

## **3. Regeringens hantering av forskningsmedel (avsnitt 2.7)**

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 anser att det är betydelsefullt att fullständighetsprincipen upprätthålls. Det är annars svårt för riksdagen och andra att vid ett tillfälle få en helhetsbild av regeringens förslag angående den ekonomiska politiken och statens utgifter och inkomster. Om fullständighetsprincipen inte upprätthålls försvårar det också för oppositionen att formulera heltäckande och fullständiga alternativ till regeringens politik.

Det har dock förekommit vid flera tillfällen att regeringen har överlämnat propositioner med budgetkonsekvenser för det kommande budgetåret efter det att budgetpropositionen har avlämnats. Regeringen har då dessförinnan i budgetpropositionen specificerat och uttryckligen beaktat budgetkonsekvenserna i förslagen till ramar och anslagsnivåer i budgetpropositio-

nen. Vidare har båda propositionerna i dessa fall överlämnats vid i princip samma tidpunkt eller så har regeringen återkommit till anslagsfördelningen i en tilläggsbudget.

I budgetpropositionen för 2009 har regeringen endast angett en klumpsumma under anslaget 2:56 och samtidigt anført att den närmare fördelningen av medlen kommer att redovisas i forsknings- och innovationspropositionen. Den senare propositionen innehåller dock inga förslagspunkter beträffande den nya fördelningsmodellen eller om hur medlen på anslaget ska fördelas. Inte heller har regeringen återkommit i tilläggsbudget med förslag till hur medlen ska fördelas.

Vi anser mot denna bakgrund att hanteringen av forskningsmedel inte följer den hantering som tidigare har ägt rum beträffande bl.a. anslag till forskningsinsatser och satsningar på infrastruktur. Regeringen har infört en helt ny ordning.

En ordning där regeringen inte preciserar anslagens användning eller fördelning i budgetpropositionen utan i stället föreslår ramar för breda ändamål som sedan inte preciseras i beslutspunkter i en anknävtande proposition eller i en tilläggsbudget, minskar riksdagens inflytande över medelstilldelningen och försvagar budgetens funktion som styrmedel.

Enligt vår mening har förslagen i budgetpropositionen endast gett en partiell bild av den samlade medelsfördelningen mellan olika lärosäten. Vi anser att regeringens handläggning av budgetpropositionen i denna del är i strid med fullständighetsprincipen.

#### **4. Regeringens agerande avseende vissa anslag i tilläggsbudget (avsnitt 2.8)**

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).

Regeringsformens krav på beredning är av väsentlig betydelse vid samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Beredningskravet är dock inte lika i alla fall. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen inhämtas i den mån det är behövt. I regeringsformen föreskrivs inte heller någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske.

Det sätt på vilket beredningskravet uppfylls varierar stort mellan olika ärendetyper. För vissa ärendetyper inhämtas yttranden och upplysningar som regel genom ett traditionellt remissförfarande, för andra är underhandskontakter med berörda myndigheter det gängse förfarandet för inhämtande av yttranden och upplysningar. Det sistnämnda gäller exempelvis när regeringen överväger om en myndighets medelsbehov och förslag till finansiering inför beredningen av förslag till anslag i statsbudgeten.

I likhet med finans- och kulturutskotten finner vi motiveringen av det förslag till anslagsökning som granskningen avser bristfällig. I sin proposition motiverade regeringen en anslagsökning för anslaget till bidrag till

allmän kulturverksamhet m.m. med att den skulle möjliggöra en tillfällig utökning av bidragsgivningen. Sedermera inhämtade kulturutskottet uppgiften att anslagsökningen avsåg en reglering i efterhand av vissa personalkostnader gentemot ett lärosäte.

Vi noterar vidare att finans- och kulturutskotten även dels bedömde att anslagsförändringarna borde ha motiverats och förklarats för riksdagen på ett tydligare sätt, dels, mot bakgrund av uppgifter som inhämtats av kulturutskottet avseende motiven bakom anslagsökningen, tillstyrkte regeringens förslag.

## **5. Försäljningen av aktier i Telia Sonera (avsnitt 2.10)**

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 delar näringsutskottets bedömning när det gäller åtgärder vid beredning och genomförande av en försäljning och i fråga om behovet av uppföljning och dokumentation.

Som Riksrevisionen funnit var det pris som erhöles vid försäljningen av 8 % av aktierna i Telia Sonera våren 2008 rimligt bara med utgångspunkt från den låga ambitionsnivån med begränsade marknadsföringsinsatser och den korta tiden för genomförandet av transaktionen. Skillnaden mellan det pris man fick per aktie och börskursen blev hög i jämförelse med liknande transaktioner som man kände till före beslutet att genomföra försäljningen. Dessutom saknades konsekvensanalyser. Mot denna bakgrund anser vi att beredningen av ärendet var bristfällig, vilket fått till följd att försäljningen inte svarat mot budgetlagens krav på affärsmässighet.

## **6. Utnämningarna av generaldirektör för Svenska kraftnät och av rikspolischef (avsnitt 2.11)**

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 vill inledningsvis erinra om utskottets tidigare upprepade uppfattning att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Såvitt gäller utnämningmakten har granskningen därför huvudsakligen inriktats mot huruvida ärendehandläggningen stått i överensstämmelse med rådande bestämmelser, medan det materiella innehållet i enskilda utnämningsbeslut inte har granskats. Denna uppfattning vidhålls.

Något fel i formellt eller juridiskt hänseende har visserligen inte skett i dessa utnämningsärenden. Men regeringen har ett ansvar som ibland sträcker sig utanför det formella och juridiska. Regeringen har genom uttalanden i budgetpropositionen för 2008 och genom de uttalanden som

gjorts av borgerliga statsråd vid otaliga tillfällen bibringat riksdagen och allmänheten i övrigt tron att utnämningsspolitiken skulle präglas av öppenhet och spårbarhet. Några formella beslut om dessa förändringar har dock inte fattats. När det gäller dokumentationen i ärendena vill vi understryka värdet av att man i regeringsärenden – också utnämningsärenden – följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för och antecknar de uppgifter som har betydelse för utgången i ärendet och som därigenom ger den spårbarhet och öppenhet som eftersträvas. Granskningen visar brist på spårbarhet och öppenhet. Väsentlig skriftlig information som kan belysa processerna saknas, och de muntliga utfrågningar som skett har inte skapat större klarhet. Det finns ingen utanför Regeringskansliet som kan följa vilka kandidater som varit aktuella förutom de som fått anställningarna och, i fallet med rikspolischef, en annan kandidat. Det finns därför inte en reell möjlighet ens för riksdagens konstitutionsutskott att göra en självständig bedömning av ändamålsenligheten i de valda processerna och metoderna. Detta är givetvis en brist jämfört med den av regeringen utlovade möjligheten till öppenhet och spårbarhet.

## **7. Förflyttningen av generaldirektören för Arbetsförmedlingen (avsnitt 2.12)**

av Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).

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

Enligt 33 § LOA är organisatoriska skäl en grund för förflyttning av en myndighetschef. Enligt vad granskningen visat hade det vid tidpunkten för beslutet om förflyttning den 10 april 2008 inte tillkommit några andra, nya organisatoriska skäl än de som redan var kända när Bo Bylund så sent som den 19 december 2007 förordnades som chef för den nya Arbetsförmedlingen fram till mars 2011. Mot denna bakgrund anser vi att de skäl som anförts för beslutet den 10 april 2008 om förflyttningen objektivt sett inte är godtagbara. Enligt vår mening finns det följaktligen anledning att rikta kritik mot regeringens beslut att förflytta generaldirektören Bo Bylund och särskilt mot statsrådet Sven Otto Littorins hantering av ärendet.



## **8. Statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag (avsnitt 3.3)**

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).

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. En förvaltningsmyndighet är självständig vid tillämpning av lag, och myndighetens chef svarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt.

Sedan Försäkringskassan inrättades år 2005 har handläggningstiderna i huvudsak förkortats fram till år 2008 då de blev påtagligt långa.

I samband med årsskiftet 2006/07 upphörde Försäkringskassans försäkringsdelegationer bestående av förtroendevalda som bl.a. hade en kontrollerande uppgift gentemot verksamheten på Försäkringskassan.

Under år 2008 genomfördes ett omfattande arbete med att omorganisera myndigheten, vilket beslutats av myndighetens styrelse år 2007. År 2008 påbörjades även genomförandet av flera reformer, vilka förberetts genom utredningar, remissbehandling m.m. huvudsakligen under senare delen av 2006 och år 2007.

Under beredningen av reformerna uppmärksammades regeringen i olika remissyttranden från Försäkringskassan bl.a. på att myndigheten ansåg att tiden före ikraftträdandet var för kort och att genomförandet av reformerna i olika mån medförde behov av ytterligare medel. Granskningen visar inte annat än att socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson medverkat till att åtgärder vidtagits för att reformerna skulle kunna genomföras utan problem vid Försäkringskassan.

Det kan emellertid inte bortses från att de åtgärder som vidtagits inte i tillräcklig grad lyckats förebygga den situation som uppkom sommaren 2008. Vidare kan det inte helt uteslutas att socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson hade kunnat uppfatta tidiga tecken på problem och kunnat vidta kraftfullare åtgärder, om frågan ägnats en sådan särskild uppmärksamhet som kan anses ha varit påkallad av Försäkringskassans remissyttranden.

Det har framförts synpunkter på det omorganisationsarbete som ägde rum inom Försäkringskassan år 2008. Statskontoret har anført att kostnaderna för förändringsarbetet enligt Försäkringskassans nyttokalkyl uppgick till totalt ca 700 miljoner kronor för åren 2007 och 2008 och att Försäkringskassans förvaltningsanslag samtidigt minskat med ungefär lika mycket. Organisationsförändringen genomfördes således enligt Statskontoret i ett läge med kraftigt minskade anslag och höga kostnader för förändringsarbetet samt att det minskade anslaget föranledde Försäkringskassans ledning att fatta det strategiska beslutet att förändringsarbetet skulle genomföras mer skyndsamt för att snabbare uppnå förväntade effektiviseringar. Enligt Statskontoret borde de ekonomiska förutsättningarna för förändrings-

arbetet ha klarlagts före omorganisationen. Vidare har Statskontoret konstaterat att det var väl känt för myndighetens ledning att risken för produktionsstörningar var hög i samband med införandet av den nya organisationen i kombination med en kraftig reducering av personalstyrkan och att det snabba genomförandet i kombination med minskat förvaltningsanslag ledde under åren 2007 och 2008 till en kraftig reducering av personalstyrkan, cirka 3 000 årsarbetare (Den nya Försäkringskassan – Delrapport 4, 2008:19).

Det kan inte heller uteslutas att socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson hade kunnat uppfatta tidiga tecken på problem och kunnat vidta kraftfullare åtgärder, om frågan ägnats en sådan särskild uppmärksamhet som kan anses ha varit påkallad av de förhållanden som pekas på i Statskontorets rapport och som statsrådet genom sina kontakter med Försäkringskassan borde känt till redan 2007 och 2008.

Allt detta ledde sammantaget till situationen med långa handläggningstider under sommaren 2008, en situation som även socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson givit uttryck för vid utskottets utfrågning, varit oacceptabel. Regeringen och framför allt socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson bär ansvaret för detta.

## **9. Regeringens hantering av de tre svenskar som suttit fängslade i Etiopien (avsnitt 4.1)**

av Mikael Johansson (mp).

Enligt folkrätten har stater en rätt att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet, t.ex. för att skydda de egna medborgarna mot godtyckliga frihetsingrepp. Denna rätt kommer bl.a. till uttryck i Wienkonventionen om konsulära förbindelser. Utlandsmyndigheterna har en allmän skyldighet att ta till vara svenska medborgares rätt och bästa i enlighet med lag eller annan författning. De ska även i övrigt i skälig omfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

Sverige har ratificerat Europakonventionen och FN-konventionen mot tortyr. Mot denna bakgrund kan det enligt min mening göras gällande att svenska medborgare har en berättigad förväntan på att regeringen aktivt agerar för att söka förhindra att svenska medborgare utsätts för tortyr eller annan omänsklig behandling.

Av granskningen i ärendet framgår inte annat än att regeringen alltsedan de första uppgifterna inkom till Utrikesdepartementet om att svenska medborgare tagits som krigsfångar i Somalia förefaller ha agerat aktivt för att initialt få kunskap om personernas belägenhet. Framhållas bör också att uppgifterna om var personerna fanns under lång tid var motstridiga. Efter hand tydde alltmer på att de fanns i Etiopien. Utrikesdepartementet fick under hand indikationer om att den enda möjligheten att få kontakt med de frihetsberövade personerna var genom säkerhetstjänsten. Mot denna bak-

grund fick Säkerhetspolisen i uppdrag av Utrikesdepartementet att utföra konsulära uppgifter och att söka få tillträde till svenskarna. Det var först i och med att Säkerhetspolisen och ambassaden i Addis Abeba fick besöka de frihetsberövade personerna som Utrikesdepartementet fick bekräftat att de satt frihetsberövade i Addis Abeba.

När det däremot gäller vilka åtgärder som vidtagits efter att det stod klart att personerna i fråga satt frihetsberövade i Etiopien kan det enligt min mening inte uteslutas att regeringen har tagit hänsyn till andra länders underrättelsetjänster i stället för att skyndsamt se till att de frihetsberövade blev frisläppta. De frihetsberövade har själva uppgett till medier att de blivit förhörda av främmande underrättelsetjänster. De har även uppgett att de har blivit misshandlade eller torterade.

Regeringen borde enligt min mening ha agerat betydligt mer kraftfullt och skyndsamt för att de frihetsberövade skulle släppas fria.

## **10. Regeringens agerande i ett ärende om avvisning av en marockansk medborgare (avsnitt 4.2)**

av Marianne Berg (v).

Sverige har förbundit sig att inte avvisa någon till ett annat land, i vilket det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Den grundläggande frågan i ärendet är huruvida regeringen har levt upp till sina åligganden enligt de internationella konventioner mot tortyr som Sverige har ratificerat och om det har funnits skälig anledning att anta att Jabri skulle riskera att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling vid en avvisning till Marocko.

Migrationsverket fann mot bakgrund av de nya uppgifter som Säpo lämnat till regeringen i juni 2007 – om att det fanns anledning att tro att de marockanska myndigheterna visste vem Jabri var och vilka han umgicks med – att det fanns skälig anledning att anta att han riskerade att utsättas för tortyr vid ett återsändande till Marocko.

Regeringen borde med hänsyn till de nya uppgifterna ha insett att Jabri riskerade att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling om han avvisades till Marocko.

## Särskilt yttrande

Granskningen har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i det särskilda yttrandet.

### **Regeringens hantering av avtal om merkostnadsersättning vid plusjobb (avsnitt 2.1)**

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s).

Varje regering bör vara varsam med hur man vårdar överenskommelser av sådan karaktär som överenskommelserna om plusjobben. Det ska höra till undantagsfallen att en ny regering frångår sådana överenskommelser efter ett regeringsskifte.

Överenskommelsen mellan den socialdemokratiska regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting gjordes i syfte att ge sysselsättning åt personer med lång tid av arbetslöshet och byggde på ett avtal om ett gemensamt risk- och ansvarstagande från staten och kommunerna. I avtalstexten fanns tydligt reglerat hur en uppsägning av avtalen skulle ske. När den borgerliga regeringen väljer att ensidigt frångå avtalstexten och omedelbart upphöra med de åtaganden man har enligt avtalen, har man genom sitt agerande allvarligt skadat förutsättningarna för liknande överenskommelser i framtiden samt förtroendet för staten som avtalspart. Detta gäller oaktat avtalens formella och juridiska status. Genom att regeringen ensidigt sagt upp överenskommelsen har dessutom enskilda personer oförskyllt drabbats oerhört hårt.