



Granskningsbetänkande

Inledning

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen skall konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över besluten i regeringsärenden och de handlingar som hör till ärendena.

Som underlag för den granskning som nu redovisas har utskottet haft att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Utskottet har också inhämtat visst annat underlag. Utredningsmaterialet redovisas i *bilagorna A1.1.1–A 7.5.1*.

För att inhämta upplysningar har utskottet vidare hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna återfinns i *bilagorna B1–B13*.

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

Sammanfattning

Behandlade frågor

I detta betänkande redovisas den granskning som utskottet har slutfört under riksmötet 2004/05 efter det att utskottet i december 2004 justerade ett granskningsbetänkande som avsåg allmänna, administrativt inriktade granskningsuppgifter (bet. 2004/05:KU10). De granskningsärenden som behandlas har väckts genom anmälningar av riksdagsledamöter.

Betänkandet inleds med ett kapitel om frågor som rör regeringens förhållande till riksdagen. Därefter följer kapitel om handläggningen av vissa regeringsärenden m.m., vissa frågor med anknytning till EU, vissa uttalanden av statsråd, vissa frågor om statsråds förhållande till myndigheter, regeringens styrning av Vattenfall AB samt vissa övriga frågor. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Regeringens förhållande till riksdagen

Riksdagen har beslutat om villkor för ett *särskilt konto i Riksgäldskontoret*, som tillkommit för att skapa möjligheter till omstruktureringar i den statliga bolagssektorn. Kontot får endast tillföras medel från extra utdelningar från statliga bolag. Utskottet har inte funnit något att erinra mot bedömningen att en viss utdelning år 2003 från Förvaltningsaktiebolaget Stattum var en extra utdelning. Utskottet har emellertid därutöver funnit anledning att peka på att tillvägagångssättet vid vissa överföringar av medel mellan bolag och staten kunnat innebära svårigheter för utomstående att överblicka och sätta sig in i vad som förevarit.

Vid behandlingen av budgetpropositionen för år 2005 föreslog bostadsutskottet med utnyttjande av sin initiativrätt att regeringen skulle få göra vissa åtaganden när det gäller verksamheten vid Byggbkostnadsforum. Konstitutionsutskottet har granskat vad som förekommit med avseende på *regeringens ansvar för beredningen av ett ramanslag i budgetpropositionen*. Utskottet betonar vikten av att riksdagen får propositioner med erforderliga förslag till beslut och därtill fullgott beslutsunderlag. Beträffande *styrningen av statens stöd till industriella utvecklingscentra* anför utskottet att den information som ges i budgetpropositionen om mål, inriktning, insatser och resultat i skilda hänseenden utgör ett viktigt underlag för riksdagen och dess utskott. Det är härvidlag en förutsättning att den information som ges är korrekt, tillgodoser riksdagens och utskottens behov samt återspeglar innehållet i de regleringsbrev som regeringen utfärdar till myndigheterna. Utskottet uttalar sig i likartad riktning i ett ärende om *regeringens hantering av individuellt kompetenssparande*.

Ett par ärenden gäller beslut som regeringen fattat i frågor om utredningar efter det att riksdagen givit regeringen sin mening i frågorna till känna. Det rör *utredningar om socialförsäkringarna och om könsneutral lagstiftning*. I båda fallen hänvisar utskottet till sina tidigare uttalanden om vilken betydelse tillkännagivanden har. *Reservationer (m, fp, kd, c)*.

Beträffande handläggningen av frågan om indelningsärenden förutsätter utskottet att riksdagen snarast kommer att underrättas om regeringen bedömer att remissutfallet på ett avgivet kommittéförslag och möjligheten för en lösning för Heby kommun gör att det finns skäl att inte hörsamma ett tidigare tillkännagivande av riksdagen.

Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

I fråga om *samrådet med statschefen och Utrikesnämnden i samband med statsbesöket i Brunei* år 2004 anför utskottet att det är en förutsättning att ett samråd inför statsbesök utformas så att statschefen är fullt och korrekt informerad om de utrikespolitiska aspekterna av besöket. Vid statsbesök, liksom annars, ankommer det på personer av vilka det kan utkrävas poli-

tiskt ansvar att göra politiska uttalanden. En markering av skillnaden mellan politiska och ceremoniella inslag bör enligt utskottets uppfattning underlättas av att statsråd medverkar vid statsbesök.

Migrationsministern har inför utskottet beklagat att handläggningen i Regeringskansliet av *vissa asylärenden* tagit lång tid. Utskottet understryker betydelsen av att ärenden av detta slag, som berör enskilda i en mycket utsatt situation, bereds på ett sätt som inte bara tillfredsställer kraven på noggrannhet i prövningen utan också innebär att onödig tidsutdräkt undviks.

När det gäller hanteringen av *arbetet med säkerheten på fängelser* konstaterar utskottet att kontakterna mellan Justitiedepartementet och Kriminalvårdsstyrelsen intensifierades under augusti och september år 2004 efter flera uppmärksammade rymningar från kriminalvårdsanstalter och att den information som framkom förmedlades till justitieministern. Granskningen har enligt utskottet inte visat annat än att kontakterna endast omfattat informationsutbyte och inte övergått till en otillåten styrning av Kriminalvårdsverket. *Reservation (fp, kd, c).*

Utskottet konstaterar i fråga om en deklaration gällande *samarbete med USA på krigsmaterielområdet* att deklarationen syftar till att befrämja det svenska intresset av ett långtgående internationellt försvarsindustriellt samarbete för att trygga den svenska materielförsörjningen. Ärendet föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet. *Reservation (v, mp).*

Efter beslut av regeringen har *projektet Flicka* bedrivits i syfte bl.a. att få till stånd en dialog med medier m.fl. om deras roll och ansvar när det gäller påverkan på barn och unga. Utskottet anser med hänsyn till tryck- och yttrandefrihetens grundläggande roll i samhället att vissa inslag i den mediekampanj som ingått i projektet borde ha undvikits.

Regeringen fattade den 15 april 2003 på föredragning av försvarsministern beslut i ett ärende om medgivande till viss upphandling m.m. Expeditionen kontrasignerades av en tjänsteman som kunde anses jävig. Utskottet finner handläggningen otillfredsställande, men finner att försvarsministern inte hade skäl att anta att jäv förelåg och riktar inte någon kritik mot henne. *Reservation (m, fp, kd, c).*

Beredningen av *förslaget till ändringar i Försvarsmaktens grundorganisation* har granskats av utskottet. Propositionen i ärendet (prop. 2004/05: 43) föregicks av beredning i en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Regeringskansliet och Försvarsmaktens högkvarter som under sitt arbete inhämtade upplysningar och synpunkter från en mycket bred krets av berörda parter. Utskottet har inte funnit grund för kritik mot beredningen av propositionen. *Reservation (m, fp, kd, c).*

Utskottet har granskat *regeringens tillsättningar av ordförande i statliga kommittéer*. Även om det här inte är fråga om statliga tjänster, utan om statliga uppdrag, bör ordförandena enligt vad utskottet anför utses på sakliga grunder, och politisk erfarenhet får enligt utskottets mening anses vara en saklig grund bland flera när det i utredningsuppdraget ingår att till regeringen lägga fram förslag som innebär sådana avvägningar mellan olika intressen där politiska värderingar spelar en viktig roll. *Reservation (fp).*

Även regeringens beslut om *tillsättningar av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet* har granskats av utskottet. Även sådana beslut skall enligt vad utskottet uttalar fattas på sakliga grunder. Granskningen har inte givit underlag för någon annan uppfattning än att så har skett. *Reservation (m, fp, kd, c, mp).*

Vissa frågor med anknytning till EU

Utskottet konstaterar att nomineringen år 2004 av en *svensk kandidat till EU-kommissionär* gått till på samma sätt som tidigare nomineringar. Utskottet har tidigare inte haft något att erinra mot den ordning som tillämpats. *Särskilt yttrande (m, fp, kd, c, mp).*

I fråga om informationen till EU-nämnden angående *ny kommissionsordförande* konstaterar utskottet att det är viktigt att regeringen i ett så tidigt skede som möjligt samråder med EU-nämnden i fråga om vilka kriterier som bör tillämpas vid rådets beslut om nominering av ny ordförande. Det underlag utskottet har tagit del av kan emellertid enligt vad utskottet anför inte ligga till grund för att slå fast att ett meningsfullt samråd i frågan hade kunnat äga rum tidigare än som skedde under förfarandet i ärendet år 2004. *Reservation (m, fp, kd, c, mp).*

Beträffande regeringens hantering av *vapenembargot mot Kina* har utskottet funnit att regeringen fullgjort sin skyldighet att samråda med EU-nämnden. Granskningen kan enligt vad utskottet anför inte ligga till grund för att slå fast att regeringen i diskussioner i EU-kretsen hävdat någon uppfattning som avvikit från de ståndpunkter i frågan som utkristalliserats vid samrådet med EU-nämnden. *Reservation (m, fp, kd, c, mp).*

Vissa uttalanden av statsråd

Justitieminister *Thomas Bodström* gav den 24 september 2004 sin pressekreterare i uppgift att ringa till *Sveriges Television* för att lämna information om ett pågående gisslandrama. Detta gjordes samma dag som ett humorprogram med justitieministern som medverkande skulle sändas i TV-kanalen. Utskottet har funnit att det som förekommit inte inneburit att programföretagets redaktionella självständighet trätts för när eller att någon hindrande åtgärd i yttrandefrihetsgrundlagens mening förekommit. *Reservation (m, fp, kd, c).*

Vissa frågor om statsråds förhållande till myndigheter

Skolminister *Ibrahim Baylan* fällde den 25 januari 2005 i ett program i TV ett kritiskt yttrande om en nyligen offentliggjord *rapport från Skolverket*. Senare samma dag beslutade Skolverket att dra in rapporten. Utskottet hänvisar i betänkandet till sina tidigare uttalanden om behovet av försiktighet i fråga om statsråds yttranden. Granskningen föranleder inte något annat uttalande från utskottets sida. *Reservation (m, fp, kd, c, mp).*

I fråga om ett ärende i vilket Riksförsäkringsverket lämnat vissa beräkningar till Socialdepartementet angående effekterna av ett förslag av Moderata samlingspartiet rörande *förtidspensioner* anför utskottet att någon otillåten styrning av myndigheten inte förekommit. Utskottet erinrar i detta sammanhang om offentlighetsprincipens ändamål.

Såvitt gäller *regeringens styrning av Vattenfall* gör konstitutionsutskottet inte några andra bedömningar än vad näringsutskottet gjort i ett av riksdagen nyligen godkänt betänkande med anledning av en framställning av Riksrevisionens styrelse i vilket förslag om tillkännagivanden till regeringen avstyrkts. *Reservation (m, fp, kd, c, mp)*.

Vissa övriga frågor

En fråga har gällt *Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet*. I detta granskningsärende har f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh på utskottets begäran lämnat ett utlåtande om de rättsliga förhållandena. Utskottet uttalar att utlåtandet kan tjäna som en värdefull vägledning för de bedömningar som kan behöva göras framdeles.

En annan fråga har gällt en *rapport om korruption* inom den palestinska myndigheten. Rapporten togs fram av Sida år 1997 och behandlades som hemlig. Utskottet erinrar om att chefen för Utrikesdepartementet enligt 10 kap. 8 § regeringsformen skall hållas underrättad när frågor som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Vid granskningen har framkommit att det inom Regeringskansliet inte har beslutats om några särskilda regler eller rutiner som syftar till att säkerställa att myndigheters uppgifter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom. Detta kan emellertid enligt vad utskottet anför inte föranleda kritik från konstitutionell synpunkt. *Reservation (m, fp, kd, c)*.

Beträffande dåvarande finansminister *Bosse Ringholms nyttjande av ett statsflygplan* för en hemresa från Portugal i juni 2004 har utskottet funnit att det var fråga om en statlig tjänsteresa.

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Sammanfattning.....	1
Utskottets anmälan.....	13
1 Regeringens förhållande till riksdagen.....	14
1.1 Regeringens hantering av Östersjömiljard 2.....	14
Ärendet.....	14
Utredning i ärendet.....	14
Utskottets ställningstagande.....	21
1.2 Hanteringen av ett särskilt konto i Riksgäldskontoret.....	21
Ärendet.....	21
Gällande ordning.....	22
Utredning i ärendet.....	25
Utskottets ställningstagande.....	29
1.3 Regeringens ansvar för beredningen av visst ramanslag i budgetpropositionen.....	29
Ärendet.....	29
Gällande ordning.....	30
Utredning i ärendet.....	32
Utskottets ställningstagande.....	34
1.4 Statsrådet Thomas Östros ansvar för styrningen av statens stöd till Industriella utvecklingscentra.....	34
Ärendet.....	34
Utredning i ärendet.....	35
Utskottets ställningstagande.....	42
1.5 Utrikesminister Laila Freivalds besök i Israel.....	42
Ärendet.....	42
Utredning i ärendet.....	43
Gällande ordning.....	43
Skriftligt svar på fråga 2003/04:1251 om resa till Israel och de palestinska områdena.....	43
Rapportering och intervju med Laila Freivalds i Dagens Nyheter.....	43
Promemorior från Utrikesdepartementet.....	44
Utskottets ställningstagande.....	45
1.6 Utrikesminister Laila Freivalds uppgifter i en interpellationsdebatt.....	45
Ärendet.....	45
Utredning i ärendet.....	46
Gällande ordning.....	46
Vissa tidigare utskottsuttalanden om besvarande av interpellationer....	46
Utredning från kammarkansliet.....	47
Promemoria från Regeringskansliet.....	48
Yttrande från chefen för kammarkansliet.....	49
Ytterligare promemoria från Regeringskansliet.....	49
Utskottets ställningstagande.....	50
1.7 Uppgifter av näringsminister Leif Pagrotsky i en interpellationsdebatt	50
Ärendet.....	50
Uttalandet.....	50

Bakgrund.....	51
Promemoria från Regeringskansliet.....	51
Utskottets ställningstagande.....	51
1.8 Justitieminister Thomas Bodströms svar på en skriftlig fråga om utvecklingen av brottsligheten.....	52
Ärendet.....	52
Bakgrund.....	52
Promemoria från Regeringskansliet.....	53
Vissa statistiska uppgifter.....	53
Brottsutvecklingen i Sverige 2001–2003.....	55
Utskottets ställningstagande.....	57
1.9 Kommunminister Lars-Erik Lövdéns handläggning av frågan om indelningsärenden.....	57
Ärendet.....	57
Bakgrund.....	57
Utredningen om indelningsändringar.....	60
Betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen.....	62
Promemorior från Regeringskansliet.....	64
Svar på skriftlig fråga.....	65
Utskottets ställningstagande.....	66
1.10 Socialminister Berit Andnors beslut att inte tillsätta en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna.....	66
Ärendet.....	66
Utredning i ärendet.....	67
Utskottets ställningstagande.....	72
1.11 Justitieminister Thomas Bodströms agerande i fråga om en utredning om könsneutral lagstiftning.....	72
Ärendet.....	72
Utredning i ärendet.....	72
Det aktuella tillkännagivandet.....	73
Utskottets ställningstagande.....	75
1.12 Regeringens hantering av individuellt kompetenssparande.....	76
Ärendet.....	76
Gällande ordning.....	76
Utredning i ärendet.....	77
Utskottets ställningstagande.....	83
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.....	84
2.1 Samrådet med statschefen och Utrikesnämnden i samband med statsbesöket i Brunei.....	84
Ärendet.....	84
Utredning i ärendet.....	85
Utskottets ställningstagande.....	88
2.2 Handläggningstiden för vissa asylärenden.....	89
Granskningsärendet.....	89
Gällande bestämmelser.....	90
Utredning i granskningsärendet.....	91
Utskottets ställningstagande.....	95
2.3 Justitieminister Thomas Bodströms hantering av arbetet med säkerheten på fängelser.....	96

Ärendet.....	96
Uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen avseende kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning i maj 2003.....	96
Regleringsbrevet för 2004.....	97
Uppmärksammade rymningar under senare år.....	97
Justitieministerns presskonferens den 5 augusti 2004.....	97
Promemoria från Kriminalvårdsstyrelsen om åtgärder med anledning av fritagningarna från Norrtäljeanstalten och Hallanstalten.....	98
Uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen.....	98
Skifte på generaldirektörsposten.....	99
Ministerstyrelse.....	99
Tidigare granskningar i fråga om ministerstyrelse.....	102
Promemorior från Regeringskansliet.....	103
Utfrågning med justitieminister Thomas Bodström.....	104
Utskottets ställningstagande.....	105
2.4 Deklaration gällande samarbete med USA på krigsmaterielområdet.....	105
Ärendet.....	105
Utredning i ärendet.....	106
Gällande ordning.....	106
Promemoria från Regeringskansliet.....	107
Utskottets ställningstagande.....	107
2.5 Socialdepartementets projekt Flickas mediekampanj.....	108
Ärendet.....	108
Utredning i ärendet.....	108
Tryck- och yttrandefrihetsbestämmelser.....	112
Utskottets ställningstagande.....	115
2.6 Regeringens ansvar för utebliven miljökonsekvensutredning.....	116
Ärendet.....	116
Utredning i ärendet.....	116
Promemorior från Regeringskansliet.....	116
Övrig utredning.....	117
Bakgrund.....	117
Utskottets ställningstagande.....	118
2.7 Försvarsminister Leni Björklunds ansvar för jävssituation på Försvarsdepartementet.....	118
Ärendet.....	118
Utredning i ärendet.....	118
Utskottets ställningstagande.....	122
2.8 Försvarsminister Leni Björklunds ansvar för beredningen av förslag till ändringar i Försvarsmaktens grundorganisation.....	122
Ärendet.....	122
Utredning i ärendet.....	123
Bakgrund.....	123
Promemorior från Regeringskansliet.....	123
Gällande ordning.....	125
Tidigare granskning.....	126
Utfrågning.....	126
Utskottets ställningstagande.....	127
2.9 Regeringens utseende av kommittéordförande.....	128

Ärendet.....	128
Gällande ordning.....	129
Tidigare granskningar och behandlingar i utskottet.....	130
Utredning i ärendet.....	132
Utskottets ställningstagande.....	134
2.10 Regeringens utseende av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet.....	135
Ärendet.....	135
Gällande ordning.....	136
Utredning i ärendet.....	137
Utskottets ställningstagande.....	141
3 Vissa frågor med anknytning till EU.....	142
3.1 Regeringens beredning av kommissionens förslag till asylprocedurdirektiv.....	142
Ärendet.....	142
Utredning i ärendet.....	143
Beredningskrav i regeringsformen och riksdagsordningen m.m.....	143
Beredningen av svenska ståndpunkter inför rådets beslut om EG-direktiv.....	144
Konventionsbestämmelser.....	146
Förslag till gemensamma asylprocedurregler för EU:s medlemsstater.....	147
Promemoria från Regeringskansliet.....	150
UNHCR:s senare kommentarer till direktivförslaget.....	154
Utskottets ställningstagande.....	155
3.2 Statsminister Göran Perssons handläggning av processen att utse kandidat till svensk EU-kommissionär.....	155
Ärendet.....	155
Gällande ordning.....	156
Tidigare granskning.....	160
Utredning i ärendet.....	161
Utskottets ställningstagande.....	163
3.3 Utrikesminister Laila Freivalds information till EU-nämnden angående ny kommissionsordförande.....	163
Ärendet.....	163
Utredning i ärendet.....	164
Gällande ordning.....	164
EU-nämndens sammanträde den 14 maj 2004.....	165
EU-nämndens sammanträde den 11 juni 2004.....	166
EU-nämndens sammanträde den 16 juni 2004.....	167
Promemorior från Regeringskansliet.....	167
Utfrågning.....	168
Utskottets ställningstagande.....	168
3.4 Regeringens hantering av vapenembargot mot Kina.....	168
Ärendet.....	168
Utredning i ärendet.....	170
Bakgrund.....	170
Promemorior från Regeringskansliet.....	179
Gällande ordning.....	182
Tidigare granskning.....	184

Utfrågning.....	186
Utskottets ställningstagande.....	187
4 Vissa uttalanden av statsråd.....	188
Gällande regler om myndigheters självständighet, m.m.....	188
Tidigare granskning av statsrådsuttalanden.....	188
4.1 Justitieminister Thomas Bodströms agerande gentemot SVT gällande ett TV-program.....	190
Anmälan.....	190
Utredning i ärendet.....	190
Promemoria från Regeringskansliet.....	190
Utfrågning av justitieminister Thomas Bodström.....	191
Gällande ordning.....	192
Saklighet och opartiskhet i den offentliga verksamheten samt illojal maktanvändning.....	193
Utskottets ställningstagande.....	196
4.2 Statsråds ansvar för uttalanden kring tvist i arbetsrättsfrågor.....	196
Ärendet.....	196
Utredning i ärendet.....	196
Promemoria från Regeringskansliet.....	196
Övrig utredning.....	197
Bakgrund.....	198
Gällande ordning.....	199
Utskottets ställningstagande.....	199
4.3 Skolminister Thomas Östros uttalande med anledning av Skolverkets granskning av konfessionella friskolor.....	200
Ärendet.....	200
Utredning i ärendet.....	200
Promemoria från Regeringskansliet.....	200
Gällande ordning.....	201
Utskottets ställningstagande.....	201
4.4 Statsrådet Lövdéns uttalande om sekretess enligt lagen om offentlig upphandling.....	201
Ärendet.....	201
Utredning i ärendet.....	202
Gällande ordning.....	202
Utskottets ställningstagande.....	203
5 Vissa frågor om statsråds förhållande till myndigheter.....	204
5.1 Skolminister Ibrahim Baylans uttalande kring tillbakadragande av en rapport från Skolverket.....	204
Ärendet.....	204
Utredning i ärendet.....	204
Promemoria från Regeringskansliet.....	204
Utfrågning av generaldirektören för Statens skolverk Per Thullberg.....	205
Utfrågning av skolminister Ibrahim Baylan.....	207
Utskottets ställningstagande.....	207
5.2 Socialminister Berit Andnors uppdrag till Riksförsäkringsverket rörande beräkningsgrunder för förtidspension.....	208
Ärendet.....	208
Utredning i ärendet.....	208

Utskottets ställningstagande.....	214
6 Regeringens styrning av Vattenfall.....	216
Ärendet.....	216
Bakgrund.....	217
Vattenfall AB.....	217
Gällande regler.....	218
2004 års redogörelse för företag med statligt ägande.....	219
Riksdagsbeslut.....	220
Frågor och interpellationer rörande Vattenfall AB.....	222
Tidigare granskning.....	223
Riksrevisionens rapport Vattenfall AB — uppdrag och statens styrning (RIR 2004:18).....	225
Riksrevisionens styrelses framställning (framst. 2004/05:RRS5).....	227
Riksrevisionens rapport om regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag.....	227
Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens styrning av statliga bolag.....	229
Promemoria från Regeringskansliet.....	229
Näringsutskottets betänkande 2004/05:NU12 med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning.....	231
Utfrågningar.....	234
Utfrågning med kanslirådet Peter Lindell.....	234
Utfrågning med ordföranden i Vattenfalls styrelse, Dag Klackenberg.....	236
Utfrågning med statsrådet Thomas Östros.....	237
Utfrågning med statsrådet Leif Pagrotsky.....	239
Utfrågning med statsminister Göran Persson.....	242
Utskottets ställningstagande.....	243
7 Vissa övriga frågor.....	244
7.1 Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet.....	244
Ärendet.....	244
Bakgrund.....	244
Gällande regler.....	244
Promemoria från Näringsdepartementet.....	246
Utlåtande av f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh.....	247
Utskottets ställningstagande.....	248
7.2 Frågor rörande en Sida-rapport.....	248
Ärendet.....	248
Utredning i ärendet.....	249
Gällande ordning.....	249
Promemorior från Regeringskansliet.....	250
Utfrågning.....	252
Utskottets ställningstagande.....	252
7.3 Finansminister Bosse Ringholms nyttjande av ett statsflygplan.....	253
Ärendet.....	253
Utredning i ärendet.....	253
Gällande ordning.....	253
Tidigare granskning.....	256
Promemorior från Regeringskansliet.....	257
Utskottets ställningstagande.....	258

7.4 Statsråds ansvar för att videoupptagningar från vraket av M/S Estonia förstörts.....	258
Utredning i ärendet.....	259
Promemoria från Regeringskansliet.....	259
Utskottets ställningstagande.....	259
7.5 Avsaknad av fastighetsskatt för finansminister Bosse Ringholms sommarstuga.....	259
Ärendet.....	259
Utskottets ställningstagande.....	259
Reservationer.....	260
1. Socialminister Berit Andnors beslut att inte tillsätta en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna (avsnitt 1.10).....	260
2. Justitieminister Thomas Bodströms agerande i fråga om en utredning om könsneutral lagstiftning (avsnitt 1.11).....	260
3. Justitieminister Thomas Bodströms hantering av arbetet med säkerheten på fängelser (avsnitt 2.3).....	261
4. Deklaration gällande samarbete med USA på krigsmaterielområdet (avsnitt 2.4).....	261
5. Försvarsminister Leni Björklunds ansvar för jävssituation på Försvarsdepartementet (avsnitt 2.7).....	261
6. Försvarsminister Leni Björklunds ansvar för beredningen av förslag till ändringar i Försvarsmaktens grundorganisation (avsnitt 2.8).....	262
7. Regeringens utseende av kommittéordförande (avsnitt 2.9).....	263
8. Regeringens utseende av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet (avsnitt 2.10).....	264
9. Utrikesminister Laila Freivalds information till EU-nämnden angående ny kommissionsordförande (avsnitt 3.3).....	264
10. Regeringens hantering av vapenembargot mot Kina (avsnitt 3.4).....	264
11. Justitieminister Thomas Bodströms agerande gentemot SVT gällande ett TV-program (avsnitt 4.1).....	265
12. Skolminister Ibrahim Baylans uttalande kring tillbakadragande av en rapport från Skolverket (avsnitt 5.1).....	266
13. Regeringens styrning av Vattenfall (avsnitt 6).....	266
14. Frågor rörande en Sida-rapport (avsnitt 7.2).....	267
Särskilt yttrande.....	268
1. Statsminister Göran Perssons handläggning av processen att utse kandidat till svensk EU-kommissionär (avsnitt 3.2).....	268

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 19 maj 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

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

1 Regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Regeringens hantering av Östersjömiljard 2

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.1.1*, begärs att utskottet granskar f.d. statsrådet Jan O Karlssons och regeringens handläggning av anslaget Näringslivsutveckling i Östersjöregionen, även kallad Östersjömiljard 2.

I anmälan hänvisas till en rapport av Statskontoret, som på regeringens uppdrag granskat hanteringen av Östersjömiljard 2. Enligt anmälan är syftet med Östersjömiljard 2 att främja svensk handel och stimulera företagsbildning i ett programområde som utgörs av Baltikum, Polen och nordvästra Ryssland. Statskontoret konstaterar emellertid att innehållet i redovisningen av projektens verksamhet är av skiftande karaktär, att det ofta saknas redogörelser för hur ett projekts insatser skall kunna leda till de effekter som projektledningen säger sig vilja uppnå samt att tillförlitligheten i redovisningen också kan ifrågasättas. Statskontorets slutsats är, enligt anmälan, att det i dag inte är klarlagt vilka effekter programmet har medfört och att detta gör det svårt att bedöma dess totala värde. Därutöver konstaterar Statskontoret, enligt anmälan, att det saknas tillräcklig förankring i det svenska näringslivet både när det gäller programmets utformning och genomförande, varför Statskontorets slutsats är att programmet inte kommer att nå full måluppfyllelse, dvs. främja svensk handel och företagsbildning i Östersjöområdet.

Mot bakgrund av den kritik som framförts från Statskontorets sida och den kritik som tidigare framförts av både konstitutionsutskottet i sin granskning våren 2001 och av Riksdagens revisorer, anför anmälaren att konstitutionsutskottet ånyo bör granska bristerna i regeringens hantering av Östersjömiljard 2, särskilt i fråga om beredningskravet i 7 kap. regeringsformen. Konstitutionsutskottet bör enligt anmälan granska Jan O Karlssons och regeringens behandling av Östersjömiljard 2.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet, *bilaga A1.1.2*, och ett protokollsutdrag med Regeringskansliets beslut om revision av Östersjömiljard 2, *bilaga A1.1.3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Riksdagen beslutade 1996 om den s.k. första Östersjömiljarden (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15). Beslutet innebar att 200 miljoner kronor per år skulle avsättas för Östersjösamarbetet under en femårsperiod. Anslaget, B2 Samarbete och utveckling inom Östersjöområdet, ställdes i och med

beslutet till regeringens disposition. Syftet med den första Östersjömiljarden var att stärka tillväxt och sysselsättning genom att anvisa medel bl.a. inom områdena livsmedel, energisystem, kunskapsutbyte, infrastruktur och miljö.

Den andra Östersjömiljarden aviserades i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150). I budgetförslaget för år 1999 föreslogs att 1 miljard kronor skulle tillföras näringslivsinriktade insatser i Östersjöregionen under fem år. Medel skulle beviljas ett år i taget under perioden 1999–2003.

Det övergripande målet för Östersjömiljard 2 är att, utifrån ett svenskt intresse, stimulera näringslivsutveckling i och handel mellan länderna i regionen. Satsningen följer i allt väsentligt de förslag till prioriteringar, riktlinjer och beredningsordning som i maj 1999 lades fram av den s.k. Östersjöberedningen (SOU 1999:125). I proposition 2002/03:1 anføres att medlen skall användas för näringslivssatsningar och omfatta stöd till företagsetableringar, projektexport och marknadssatsningar och andra främjandeinsatser. Särskild vikt skall fästas vid små och medelstora företags deltagande i Östersjöregionens näringsliv. För 2004 anvisas inga nya medel till anslaget Näringslivsutveckling i Östersjöregionen.

Huvudansvaret för hantering av Östersjömiljarderna låg till att börja med i Statsrådsberedningen. I december 1997 fördes ansvaret över till dåvarande Närings- och handelsdepartementet. Under hösten 1998 flyttades ansvaret vidare till Utrikesdepartementet, enheten för exportfrämjande och den inre marknaden och därefter till enheten för Central- och Östeuropa. Inom den senare enheten upprättades under hösten 1999 ett Östersjömiljardsekreteriat (ÖMS) med ansvar för att följa upp och avsluta insatserna inom den första Östersjömiljarden, men också för att hantera Östersjömiljard 2.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet granskade år 2000 vissa upphandlingsfrågor i samband med den första Östersjömiljarden (1999/2000:KU20). Utskottet fann att tjänster köpts utan regelrätt upphandling och utan tillräcklig dokumentation i samband med det s.k. Polenåret och en IT-satsning i Östersjöregionen. Konstitutionsutskottet granskade under hösten 2000 även Regeringskansliets organisering för särskilda projekt, bland dem Östersjömiljarden (2000/01:KU10). I betänkandet noterar utskottet bl.a. att samordningen i upphandlingsfrågor, enligt uppgifter från Regeringskansliet, skärpts genom att interna föreskrifter om Regeringskansliets upphandlingar utfärdats.

År 2001 granskade konstitutionsutskottet beredningen av de ärenden som Östersjömiljarden omfattar (2000/01:KU20). Utskottet konstaterade att flera granskningar vad gäller den första Östersjömiljarden tidigare genomförts, bl.a. av utskottet och av Riksdagens revisorer. Analyser av hanteringen av

anslaget hade även gjorts inom Utrikesdepartementet. I samband med dessa granskningar uppmärksammades problem bl.a. vad gäller mål, upphandling och dokumentation. Dessa brister i hanteringen ansågs vara väl kända. Utskottet konstaterade att det av utfrågningen med handelsminister Leif Pagrotsky samt av de i Regeringskansliet upprättade promemoriorna framgick att bristerna fortlöpande hade korrigerats. Kritik kunde emellertid uttalas mot den tidigare handläggningen. Enligt utskottets mening borde stor kraft läggas vid att förebygga sådana brister som påvisats beträffande handhavandet av Östersjömiljard 1.

Vidare ansåg utskottet att flera av de problem som påvisats i samband med hanteringen av Östersjömiljard 1 kunde förutsättas hänga samman med att verksamheten skötts av Regeringskansliet, vars organisation inte i första hand är konstruerad för denna typ av uppgifter. En stor mängd ärenden ställer krav på administrativa resurser som normalt inte finns i Regeringskansliet.

Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer framförde i granskningspromemorian Svenska miljöinsatser i Baltikum (1998/99:1) vissa kritiska synpunkter bl.a. i fråga om handhavandet av den första Östersjömiljarden. Revisorerna anförde bl.a. att eftersom ansvaret för olika led i hanteringen av insatser genom Östersjömiljarden var uppdelat mellan departement, myndigheter och andra organ hade möjligheterna till insyn, kontroll och överblick varit begränsade. Vidare hade det inte funnits några fastställda kriterier för tillväxt och utveckling att utgå från för den som ansökt om medel.

Den 8 februari 2001 presenterade Riksdagens revisorer en förstudie angående de båda Östersjömiljarderna (förstudie 2000/01:14). Revisorerna lyfte i förstudien fram att det i olika sammanhang har konstaterats att beredningen av den första Östersjömiljarden varit behäftad med olika brister. Vidare pekade revisorerna på att det fanns bättre förutsättningar för hantering av den andra Östersjömiljarden än det funnits för den första. Revisorerna konstaterade emellertid att de problem som hängde samman med att de anslagna medlen disponerades av Regeringskansliet kvarstod, dvs. att insyn och kontroll inte fungerade som för merparten av den statliga verksamheten. Revisorerna fann det därför motiverat med en fortsatt granskning.

Resultaten av den fortsatta granskningen redovisades i rapporten Östersjömiljarderna – insyn och kontroll (2001/02:5). Rapporten remissbehandlades. Med utgångspunkt i rapporten och remissyttrandena överlämnade Riksdagens revisorer sitt förslag angående den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna (2001/02:RR14) till riksdagen. Sammanfattningsvis drog revisorerna slutsatsen att arbetet med tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna borde fortsätta, och att arbetet med att utveckla rutiner och riktlinjer för Östersjömiljarderna också skulle omfatta frågor om upphandling och beredningen av ansökningar. Rutinerna

för den ekonomiska kontrollen borde även förtydligas så att det klarare skulle framgå hur ett projekt skall redovisas och hur redovisningen skall kontrolleras.

Riksdagens revisorers förslag behandlades av konstitutionsutskottet (bet. 2001/02:KU26, rskr. 2001/02:300, rskr. 2001/02:301). I enlighet med vad utskottet tidigare anfört (bet. 2000/01:KU20) konstaterade utskottet att problem uppmärksammats i samband med de granskningar som utförts i fråga om Östersjömiljarderna, bl.a. vad gällde mål, upphandling och dokumentation. Utskottet fann som tidigare att flera av de problem som framkommit i samband med hanteringen av Östersjömiljard 1 fortlöpande hade korrigerats. Utskottet ansåg vidare att stor kraft borde läggas på att förebygga sådana brister som hade kunnat påvisas beträffande handhavandet av den första Östersjömiljarden. I enlighet med det anförda ansåg utskottet att riksdagen borde ge regeringen revisorernas förslag till känna som sin mening. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2001/02:300, rskr. 2001/02:301).

Statskontoret

Som ett steg i en slutlig utvärdering fick Statskontoret den 16 april 2003 i uppdrag av regeringen att granska Östersjömiljard 2. Såväl Östersjömiljardsekretariatets (ÖMS) och ansvariga myndigheters hantering av anslaget som insatsernas faktiska resultat och effekter skulle utvärderas.

I Statskontorets rapport Östersjömiljard 2 – mer än företagsfrämjande (2004:3) anføres att Statskontoret inte kan ge en heltäckande bild av vilka utfall och effekter som hittills uppnåtts genom Östersjömiljard 2. Anledningen till detta är att den befintliga redovisningen av utfall och effekter är bristfällig. Statskontoret bedömer att det inte är troligt att det övergripande målet helt kommer att nås då betydande delar av programmets medel lagts på projekt med svag koppling till dess mål. Statskontoret konstaterade vidare att riktlinjerna för Östersjömiljard 2 endast följts till vissa delar och att en samlad styrning och samordning av programmet saknats. Vidare bedömer Statskontoret att mervärdet av Östersjömiljard 2 som särskilt programområde är oklart. Däremot har administration och beredning av programmet markant förbättrats jämfört med Östersjömiljard 1. Östersjömiljardsekretariatets bearbetning av myndigheternas redovisning av ekonomi, utfall och effekter har dock betydande brister.

Budgetpropositionen för 2005

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) redogör regeringen för insatser som gjorts sedan 1999 inom anslaget Näringslivsutveckling i Östersjöregionen. Insatserna har innefattat stöd till olika program. Bland annat har Exportrådet fått medel för genomförandet av programmet Marknadsplats Östersjön, Nutek för Medfinansiering av tillväxtavtal för näringslivsutveckling, Sida för demonstrations- och pilotinsatser på miljö- och energiområdet (Demo Öst), Länsstyrelsen i Stockholms län för Näringslivs-

utveckling i Östersjöregionen och länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län för näringslivsutveckling i Barentsregionen. Nutek har även erhållit medel för uppdraget Baltic 21 – Näringsliv, som är en del av den särskilda miljöstatsningen Agenda 21 för en hållbar utveckling i Östersjöregionen. Medel har vidare avsatts för ett kapitaltillskott till det statliga riskkapitalbolaget Swedfund, till det multilaterala partnerskapet Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP) under samordning av Europeiska utvecklingsbanken EBRD samt till svenska konsultfonder vid Nordiska Investeringsbanken, Nordiska projektexportfonden och International Finance Corporation. Även integrationsfrämjande insatser i Öresundsregionen har finansierats från anslaget. Sammanlagt har per den 30 juni 2004 ca 755 miljoner kronor utbetalats från anslaget.

Regeringen bedömer att svenska företag inom en rad sektorer genom de olika uppdrag som finansieras ur Östersjömiljard 2 fått tillgång till handfast stöd i sina exportansträngningar i Östersjöområdet. Den svenska exporten till dessa grannländer har ökat med ca 38 % de senaste tre åren. Regeringen bedömer också att Rysslands integrering i världsekonomin och de baltiska ländernas och Polens anslutning till EU och dess inre marknad innebär att potentialen för investeringar, företagande och handel i Östersjöregionen växer.

Enligt budgetpropositionen kommer Östersjömiljard 2 att utvärderas i sin helhet i anslutning till att samtliga insatser har avslutats 2005.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka åtgärder har vidtagits för att dra nytta av tidigare erfarenheter av handhavandet av den andra Östersjömiljarden?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder det som nu anförs i granskningsanmälningen?

Som svar har den 30 september 2004 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.1.2*). I promemorian anförs bl.a. följande:

Med anledning av de förslag som Riksdagens revisorer presenterade i rapporten Östersjömiljarderna – tillsyn och kontroll (20001/02:5) har flera åtgärder vidtagits. Inom Regeringskansliet har riktlinjer och rutiner för kontroll och prövning av verksamhet av typen särskilda projekt förtydligats och vidareutvecklats. Regeringen har i budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1 utg.omr. 1 s. 51) slagit fast att verksamhet av typen särskilda projekt och program bör bedrivas av regeringen endast när särskilda behov och förutsättningar föreligger. Enligt promemorian har Regeringskansliets förvaltningsavdelning för att säkerställa att detta ställningstagande får ett enhetligt och tydligt genomslag, sammanställt en checklista som delgivits Regeringskansliets anställda.

I promemorian framhålls att en viktig förändring i sättet att bereda ansökningar inom ramen för den andra Östersjömiljarden i förhållande till den första är att ansökningar inte skall beredas inom Regeringskansliet. Östersjömiljardsekretariatet har för den andra Östersjömiljarden haft som policy att styra över förfrågningar om stöd till någon av de myndigheter som regeringen givit i uppdrag att fördela projektmedel.

I promemorian anförts vidare att direktiven för slutredovisning förtydligats inför myndigheternas avrapportering 2001 och att en mall för den ekonomiska redovisningen upprättats. Ett krav på revisionsintyg för de projekt som tilldelats medel har även införts. Kravet återfinns i direktiven för redovisning av projekten. Enligt promemorian har Östersjömiljardsekretariatet haft som regel att ett revisionsintyg minst skall intyga att den ekonomiska redovisningen skötts enligt god revisionssed.

I promemorian påpekas även att det införts en samlad redovisning av anslaget i budgetpropositionen med början 2004 (prop. 2003/04:1).

Från april 2001 skall lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) tillämpas för alla Östersjömiljardprojekt. Enligt promemorian har ett omfattande arbete genomförts inom Regeringskansliet för att förbättra den offentliga upphandlingen. De åtgärder som vidtagits redovisas i 2003 års budgetproposition (prop. 2002/03:1 utg.omr. 1 s. 49).

I promemorian kommenteras det föreliggande granskningsärendet vidare genom att de rekommendationer som Statskontoret presenterat i rapporten Östersjömiljard 2 – Mer än företagsfrämjande (2004:3) kommenteras. I promemorian framhålls att Statskontoret konstaterar att administration och beredning av programmet markant har förbättrats jämfört med Östersjömiljard 1. Inrättandet av Östersjömiljardsekretariatet med ansvar för beredning av Östersjömiljard 2 förefaller ha bidragit till detta. Enligt promemorian har Östersjömiljardsekretariatet fört en noggrann och samlad redovisning över de bidrag som regeringen fattat beslut om och de utbetalningar besluten resulterat i. Vad som däremot tidigare saknats har varit en samlad redovisning av hur projektmedlen fördelas mellan verksamhet och administration, mellan programländer och mellan aktivitetsområden. Åtgärder har vidtagits för att avhjälpa dessa brister. I den årsredovisning för 2003 som Utrikesdepartementet 2004-09-01 lämnat till riksdagens näringsutskott redovisas hur projektmedlen fördelas mellan verksamhet och administration och mellan programländer. I redovisningen för 2004 kommer även fördelningen mellan aktivitetsområden att ingå.

Enligt promemorian kommer ramprogrammen inom Östersjömiljard 2 att utvärderas under vintern 2004/05. Inför programmets avslutning prioriteras i enlighet med Statskontorets rekommendationer uppgiften att belägga och systematisera utfallet och effekterna av Östersjömiljard 2.

I promemorian anförts att en diskussion har inletts med ansvariga myndigheter om hur riktlinjernas krav skall följas upp och hur myndigheterna ska rapportera de s.k. generella kraven. De generella kraven rör programinsatsernas påverkan på kultur- och naturmiljön, deras förenlighet med en

socialt och kulturellt hållbar utveckling samt främjandet av ett jämställdhetsperspektiv. Enligt promemorian skall Östersjömiljardsekretariatet även aktivt verka för ett ökat utbyte av erfarenheter som samlats hos myndigheterna under programmets gång.

Sammantaget finner regeringen att Statskontorets rekommendationer inför avslutningen av Östersjömiljard 2 är värdefulla och i allmänhet väl underbyggda. Detta gäller i synnerhet behovet av en samlad ekonomisk redovisning, av separata utvärderingar av ramprogrammen samt av en systematiserad sammanställning av programmets resultat och utfall. Enligt promemorian förtjänar emellertid vissa av Statskontorets utgångspunkter att kommenteras närmare. Bland annat anser Statskontoret att sju projekt riktats mot fel region och att det varit lämpligare att finansiera dessa projekt från någon annan budgetpost, alternativt att ändra målen. Enligt promemorian faller fem av projekten inom den av riksdagen godkända ramen om 60 miljoner kronor som avser integrationsfrämjande aktiviteter i Öresundsregionen, medan två projekt syftar till att locka utländska investeringar till Sverige som ska fungera som nav för företagens verksamhet i hela Östersjöregionen. Regeringen bedömer att de sju projekten väl överensstämmer med målet för Östersjömiljard 2 att förstärka positionen för svenskt näringsliv i Östersjöregionen.

I fråga om beredningskravet i 7 kap. regeringsformen rörande hanteringen av Östersjömiljard 2 anförs bl.a. följande i promemorian.

Regeringen har fattat beslut om 44 uppdrag inom ramen för Östersjömiljard 2. Det operativa programansvaret har delegerats från Regeringskansliet till enskilda myndigheter i 31 av dessa fall. I promemorian framhålls i detta sammanhang Statskontorets slutsats att hanteringen av Östersjömiljarderna därmed närmat sig den ansvarsfördelning som normalt råder mellan regering och ansvariga myndigheter.

Som exempel på ett program som sköts av Regeringskansliet nämns bl.a. programmet Aktiv projektutveckling. Enligt promemorian har svenska projektexporterande företag uttryckt starkt stöd för verksamheten och särskilt framhållit betydelsen av att programmet sköts av Utrikesdepartementet. Detta för att underlätta kontakterna med myndigheterna i de berörda länderna.

Av promemorian framgår att Östersjömiljardsekretariatet vid beredningen av samtliga 44 uppdrag där regeringen fattat beslut iakttagit kravet på att behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter.

Beslut om revision

I promemorian sägs även att det i planeringen inför avslutningen av Östersjömiljard 2 ingår att en internrevision av hela programmet skall genomföras och därefter en extern slututvärdering. Granskningsuppdrag av denna typ ligger dock inte inom Regeringskansliets internrevisions verksamhets- eller kompetensområde. Det gör att Utrikesdepartementet måste anlita en

extern ”internrevisor”. Mot denna bakgrund har Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) den 4 mars 2005 beslutat att avropa tjänster från ett revisionsföretag (*bilaga A1.1.3*).

Övrigt

Enligt uppgift från Utrikesdepartementet kommer Östersjömiljardsekretariatets årsredovisning för 2004 att vara färdigställd den 15 april 2005 och överlämnas till näringsutskottet i maj.

Vidare har uppgetts att tjänsten att utföra en internrevision är upphandlad och revisionen kommer att påbörjas i maj 2005 samt att en samlad slututvärdering kommer att genomföras av Statskontoret och beräknas inledas i mars 2006.

Utskottets ställningstagande

Vad som framkommit i ärendet föranleder ur konstitutionell synvinkel inte något uttalande från utskottet.

1.2 Hanteringen av ett särskilt konto i Riksgäldskontoret

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.2.1*, begärs att utskottets granskar dåvarande näringsminister Leif Pagrotskys, dåvarande finansminister Bosse Ringholms och statsminister Göran Perssons tjänsteutövning avseende ett konto i Riksgäldskontoret.

I anmälan hänvisas till riksdagens beslut våren 2003 om att godkänna att högst ett visst belopp överförs från de statliga bolagen som extra utdelningar till ett särskilt konto i Riksgäldskontoret för insatser i av staten hel- eller delägda bolag. Beslutet innebar bl.a. att kontot endast är avsett för extra utdelningar, att lån till statliga bolag inte skall hanteras över kontot och att det inte får uppkomma underskott på kontot. Ordinarie utdelningar från statliga bolag skall inte tillföras kontot utan fortsätta att tillföras statsbudgeten på en inkomsttitel. I de fall det inte bara är fråga om en omstrukturering av resurser mellan statliga bolag utan också finns behov av att använda skattemedel för kapitaltillskott eller för att starta en ny typ av verksamhet bör anvisningen av medel ske på sedvanligt sätt över statsbudgeten.

När regeringen i samband med 2004 års ekonomiska vårproposition redovisade finansieringen och utnyttjandet av det särskilda kontot under året framkom, enligt anmälan, vissa oklarheter som konstitutionsutskottet bör granska.

För det första har kontot, anförts det, finansierats genom dels extra utdelningar om ca 1 300 miljoner kronor från olika statliga bolag, dels en utdelning om 1 000 miljoner kronor från Förvaltningsaktiebolaget Stattum. Vad som egentligen skett är, enligt anmälaren, att staten har fått en aktieutdelning i form av aktierna i Stattums dotterbolag Aktiebolaget Fortia till ett värde av 1 306 miljoner kronor. Fortia har i sin tur gett en aktieutdelning om 1 000 miljoner kronor. Utdelningen från Stattum finns inte redovisad i årsredovisningen för staten. Enligt anmälan bör konstitutionsutskottet granska dels ifall den redovisning som lämnats är i överensstämmelse med budgetlagen och god redovisningssed, dels ifall inbetalningen till det särskilda kontot i Riksgäldskontoret står i strid med riksdagens beslut om att kontot endast är avsett för extra utdelningar.

Vidare anförts i anmälan att konstitutionsutskottet bör granska de rutiner som finns inom Finansdepartementet för att redovisa saldot på det särskilda kontot samt ställningen för statens finanser i övrigt. Anledningen är att det uppgivna saldot på kontot är olika i den ekonomiska vårpropositionen och årsredovisningen för staten.

För det tredje bör, enligt anmälan, konstitutionsutskottet granska regeringens beslut att lämna en proposition till riksdagen med förslag om att riksdagen skall godkänna att kontot i Riksgäldskontoret tillförs medel från Fonden för den mindre skeppsfarten samt bemyndigar regeringen att uppdra åt Riksgäldskontoret att utfärda en garanti på motsvarande belopp.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet, *bilagorna A1.2.2 och A1.2.3*.

Gällande ordning

Regeringsformen

Enligt regeringsformen får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 2 § första stycket), vilket främst sker genom budgetregleringen (9 kap. 2 § andra stycket).

Riksdagen får även bestämma att statsmedel skall tas i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering, s.k. specialdestination (9 kap. 2 § andra stycket). Specialdestination innebär att vissa inkomster endast skall användas i en viss verksamhet. Specialdestinationer står i strid med fullständighets- och bruttoprinciperna (se nedan), men riksdagen har samma formella inflytande över dem som över anslagen.

Budgetlagen

Vägledande vid budgetregleringen är principerna om fullständighet och bruttoredovisning, vilka båda regleras i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Fullständighetsprincipen kommer till uttryck i 16 §, enligt vilken regeringens förslag till statsbudget skall omfatta alla inkomster och utgifter. Bruttoredovisningsprincipen innebär att statens inkomster och utgif-

ter skall tas upp var för sig på statsbudgeten. Principen kommer till uttryck i 17 § där det står att statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.

Undantag från fullständighets- och bruttoprinciperna förekommer (se prop. 1995/96:220 s. 40–41). Från fullständighetsprincipen görs undantag när inkomster uppbärs och medel tas i anspråk för särskilda ändamål helt utanför statsbudgeten (specialdestination vid sidan av statsbudgeten). Undantag från bruttoprincipen görs genom nettoredovisning på statsbudgeten (specialdestination i anslutning till statsbudgeten). Nettoredovisning innebär att endast överskottet eller underskottet i en verksamhet förs upp på statsbudgeten.

Redovisning av inkomster från utdelningar

Inkomster från utdelningar på statens aktier redovisas av riksdagen mot inkomsttitel (yttr. 2002/03:KU6y, se även bet. 2002/03:FiU21). Av den s.k. Inkomstliggaren framgår att inkomster av utdelningar på statens aktier av Regeringskansliet redovisas på inkomsttiteln 2411 Inkomster av statens aktier (ESV 2004:3).

Utdelningar som görs i form av aktier redovisas inte mot inkomsttitel. Skälet till det är att värdet av statens aktier och andelar i statliga bolag inte ingår i statsbudgeten. Redovisning på inkomsttitel sker först om staten säljer aktieinnehavet. Däremot är aktiernas bokförda värde en tillgång för staten och en utdelning i form av aktier ingår således i statens balansräkning.

Villkor för särskilt konto i Riksgäldskontoret

Riksdagens beslut våren 2003

I 2003 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen en ordning för förbättrad kapitalstruktur i statliga bolag (prop. 2002/03:100). Konstitutionsutskottet yttrade sig till finansutskottet över vissa delar i förslaget (yttr. 2002/03:KU6y). Finansutskottet delade konstitutionsutskottets bedömningar (bet. 2002/03:FiU21). Enligt utskotten fanns det goda skäl att skapa en ordning som underlättar kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären genom att tillämpa specialdestination, men den måste utformas så att riksdagens inflytande garanteras på ett rimligt sätt och att riksdagen också ges möjlighet att utöva finansmakten på ett korrekt sätt.

Syftet med ordningen var, enligt finansutskottet, att skapa möjligheter till omstruktureringar i den statliga bolagssektorn utan att vare sig belasta statsinkomsterna eller tränga undan andra utgifter. Ordinarie utdelningar på statens aktier skulle dock inte få tillföras det föreslagna kontot, utan de skulle även fortsättningsvis tillföras statsbudgeten på en inkomsttitel. Gränsdragningen mellan vad som är ordinarie utdelningar och särskilda engångsutdelningar fick göras från fall till fall. Riksdagen borde ta ställning till det förväntade beloppet för ett år i taget i anslutning till den ordinarie budgetprocessen. Medel skulle inte få tillföras kontot på annat sätt. I de fall det

inte bara är fråga om en omstrukturering av resurser mellan statliga bolag utan också finns behov av att använda skattemedel för kapitaltillskott eller för att starta en ny typ av verksamhet borde anvisningen av medel ske på sedvanligt sätt över statsbudgeten.

Finansutskottet anförde också att underskott inte fick uppkomma på kontot, dvs. någon kredit skulle inte vara knuten till kontot. Vidare förutsatte utskottet, mot bakgrund av fullständighetsprincipen, att nettobehållningen på kontot i Riksgäldskontoret skulle komma att ingå i den post på statsbudgeten som benämns Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto.

Finansutskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen vad utskottet anfört om omstrukturering av statliga företag. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2002/03:235).

Riksdagens beslut våren 2004

I 2004 års ekonomiska vårproposition återkom regeringen till frågan om underskott på kontot (prop. 2003/04:100). Regeringen förordade, i tillägg till de villkor och förutsättningar som riksdagen beslutat, att en kreditmöjlighet skulle knytas till kontot.

Konstitutionsutskottet yttrade sig till finansutskottet över förslaget (yttr. 2003/04:KU5y). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och hänvisade till sitt yttrande från våren 2003. Även finansutskottet vidhöll sitt ställningstagande från 2003 att underskott inte får uppkomma på kontot (bet. 2003/04:FiU21). I syfte att klara av situationer då behov av kapitaltillskott uppstår men medel ännu inte hunnit inlevereras föreslog finansutskottet att ett nytt ramanslag, Kapitalinsatser i statliga bolag, om 1 miljon kronor skulle anvisas på tilläggsbudget. Utskottet föreslog också att regeringen skulle bemyndigas att överskrida anslaget med högst 2 000 miljoner kronor. Utskottet förutsatte att, om anslaget belastas, hela underskottet återbetalas inklusive ränta före utgången av året. Avsikten var att anslaget inte skall belastas vid årets slut.

Finansutskottet föreslog att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2003/04:273–274).

Aktiebolagslagens bestämmelser om vinstutdelning

De statliga aktiebolagen regleras liksom privata aktiebolag av aktiebolagslagen (1975:1385). Aktiebolag kan överföra medel till aktieägarna genom vinstutdelning, 12 kap. 1 § aktiebolagslagen. Enligt 12 kap. 1 § får vinstutdelning endast ske enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen. Enligt 12 kap. 3 § fattas beslut om vinstutdelning på bolagsstämman efter styrelsens förslag. Ramen för vad som är tillgängligt för vinstutdelning till aktieägarna anges i 12 kap. 2 §. Av denna bestämmelse följer bl.a. att vinstutdelning till aktieägarna inte får överstiga belopp som enligt lag eller bolagsordning

skall avsättas till bundet eget kapital samt belopp som enligt bolagsordningen annars skall användas för något annat ändamål än utdelning till aktieägarna.

Enligt 12 kap. 6 § äger bolagsstämman besluta om gåva till allmännyttigt eller därmed jämförligt ändamål, om det med hänsyn till ändamålets beskaffenhet, bolagets ställning och omständigheterna i övrigt får anses skäligt. Styrelsen äger till sådant ändamål använda tillgång som med hänsyn till bolagets ställning är av ringa betydelse.

Utredning i ärendet

Stattums bolagsstämma 2003

Den 18 juni 2003 hölls bolagsstämmor i Förvaltningsaktiebolaget Stattum, nedan kallat Stattum I, och dess dotterbolag AB Fortia, nedan kallat Stattum II.

Vid bolagsstämman i moderbolaget Stattum I delade detta bolag ut sina aktier i dotterbolaget Stattum II till ägaren staten, dvs. aktierna i dotterbolaget överfördes till staten. Efter att aktierna överförts blev Stattum II ett direkt ägt statligt bolag. I samband med ägarbytet bytte moderbolaget Stattum I (med firman Förvaltningsaktiebolaget Stattum) firma till Sveaskog Holding AB.

Vid bolagsstämman i Stattum II beslutades att ändra bolagets firma från AB Fortia till Förvaltningsaktiebolaget Stattum. Vidare beslutades att till den nya ägaren, svenska staten, utdela 1 000 miljoner kronor till det särskilda kontot i Riksgälden.

Tidsmässigt förhöll det sig så, att Stattum II vid tidpunkten för sitt beslut om vinstutdelning om 1 000 miljoner kronor till staten alltså var ett dotterbolag till Stattum I.

Inbetalningar på kontot i Riksgäldskontoret under 2003

Vid behandlingen av 2003 års ekonomiska vårproposition godkände riksdagen att högst 3 000 miljoner kronor överförs från de statliga bolagen som extra utdelningar 2003 i enlighet med vad utskottet anfört till kontot i Riksgäldskontoret (bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235).

I 2004 års ekonomiska vårproposition uppgav regeringen att den i beslut den 12 november 2003 hade fastställt sitt förslag till vilka statliga bolag som skulle lämna extra utdelningar 2003 och till vilka belopp (prop. 2003/04:100 avsnitt 7.1.20). Den 31 december 2003 hade 1 300 miljoner kronor satts in på kontot i Riksgäldskontoret. Dessa medel härrörde från extra utdelningar från statliga bolag. Därutöver hade Förvaltningsaktiebolaget Stattum tidigare, vid bolagsstämma den 18 juni 2003, beslutat om utdelning med 1 000 miljoner kronor som tillfördes samma konto.

I Årsredovisning för staten 2003 (skr. 2003/04:101 avsnitt 5.3.8) redovisar regeringen i en tabell (5.67) att insättningar på det särskilda kontot härrör från utdelningar från åtta statliga bolag. Bolagen och de utdelade beloppen överensstämmer med redovisningen i den ekonomiska vårpropositionen. I tabellen anges att samtliga åtta utdelningar var extra utdelningar.

Redovisning av kontot i Riksgäldskontoret

I 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100 avsnitt 7.1.20) redovisade regeringen att summan av insättningar på det särskilda kontot under 2003 var 2 300 miljoner kronor och att medlen härrörde från utdelningar från totalt åtta statliga bolag. Som framgått ovan uppgavs att sju av dessa utdelningar var extra utdelningar. När det gäller den åttonde utdelningen, den från Stattum AB, uppgavs inte att utdelningen var extra. Vidare i propositionen uppgavs att summan av de kapitaltillskott som lämnades under 2003 var 2 055 miljoner kronor, och vid utgången av 2003 fanns en behållning på kontot som uppgick till 245 miljoner kronor.

I Årsredovisning för staten 2003 (skr. 2003/04:101 avsnitt 5.3.8) redovisade regeringen att under 2003 kapitaltillskott på sammanlagt 2 055 miljoner kronor hade utbetalats från det särskilda kontot till statliga bolag och att detta hade finansierats av sju statliga bolag genom extra utdelningar på mellan 50 och 1 000 miljoner kronor. I en tabell redovisades dock, som nämnts ovan, extra utdelningar från totalt åtta statliga bolag, inklusive utdelningen från Stattum AB. Vidare var, enligt årsredovisningen, saldoto på kontot 252 miljoner kronor (inkl. ränta) vid årets slut.

Uppgifterna som redovisades i den ekonomiska vårpropositionen om antal extra utdelningar och beloppet på det särskilda kontot vid 2003 års utgång är således inte helt överensstämmande med motsvarande uppgifter i årsredovisningen för staten.

Proposition om att föra medel från Fonden för den mindre skeppsfarten till kontot i Riksgäldskontoret

Våren 2004 föreslog regeringen i proposition 2003/04:128 Medel från Fonden för den mindre skeppsfarten att riksdagen skulle godkänna att 55 miljoner kronor från den nämnda fonden skulle få tillföras kontot. I propositionen anförde regeringen att Svenska skeppshypotekskassan (Kassan), som förvaltar Fonden för den mindre skeppsfarten, inte är ett bolag och att Kassan sålunda inte omfattas av riksdagsbeslutet våren 2003 om kapitalöverföringar från de statliga bolagen till det särskilda kontot i Riksgäldskontoret. Som skäl för förslaget anförde regeringen att ytterligare medel behövde tillföras det särskilda kontot och att medel ur fonden borde kunna användas för förbättrad kapitalstruktur i de statliga bolagen. Kapitalet i fonden, som utgör statens medel, fungerar som lånegaranti. Regeringen ansåg det lämpligt att det föreslagna beloppet skulle tas från fonden och att dessa likvida medel skulle ersättas med en statlig garanti från Riksgäldskontoret.

Därmed uppfylls, anförde regeringen, kravet på en förlusttäckningsgaranti för beviljade lån till mindre redare. Regeringen erinrade också om att riksdagen tidigare hade beslutat om liknande uttag av medel från fonden.

Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag (bet. 2003/04:FiU21 s. 25). I en reservation föreslog representanter från m, fp, kd och c att regeringens förslag skulle avslås. I reservationen anfördes bl.a. att hanteringen innebär en otillbörlig krympning av den bruttoredovisning som bör vara huvudlinjen i redovisningen av statens verksamhet. Reservanterna framhöll även sin skeptiska inställning till regeringens hantering av frågan om det särskilda kontot i Riksgäldskontoret.

Riksdagen följde utskottet (rskr. 2003/04:273–274).

Promemorior från Regeringskansliet

Svar den 8 februari 2005

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

- Var den utdelning till svenska staten om 1 000 miljoner kronor som beslutades av Förvaltningsaktiebolaget Stattums ordinarie bolagsstämma den 18 juni 2003 en ordinarie eller en extra utdelning?
- Om det, såsom uppges i Årsredovisningen för staten 2003 (tabell 5:67), var en extra utdelning, när fastställde regeringen sitt förslag till denna utdelning och varför skedde i så fall ingen ordinarie utdelning?
- Vad förklarar skillnaderna mellan 2004 års ekonomiska vårproposition och Årsredovisningen för staten 2003?
- Förslaget om att föra medel från Fonden för den mindre skeppsfarten till det särskilda kontot i Riksgäldskontoret innebar en avvikelse från de villkor som riksdagen tidigare beslutat om avseende det särskilda kontot. Vilken kommentar föranleder granskningsanmälan i denna del?

Som svar har den 8 februari 2005 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.2.2*).

I promemorian anfördes att Stattum II inte har någon utdelningspolicy, utan bedömning om det är lämpligt att göra en vinstutdelning görs från år till år. Vid ordinarie bolagsstämmor i bolaget under åren 2000, 2001, 2002 och 2004 har inte någon utdelning skett från bolaget. Mot denna bakgrund kan det inte, enligt promemorian, hävdas att det förekommer ordinarie utdelning i bolaget. Det belopp som bolagsstämman i Stattum II fastställde som vinstutdelning den 18 juni 2003, 1 000 miljoner kronor, bedömdes till sin karaktär vara en extra utdelning i finansutskottets mening enligt bet. 2002/03:FiU21, såväl med hänsyn till utdelningens storlek i förhållande till eget kapital som till att tidigare utdelning inte förekommit i bolaget. Det förhållandet att beslutet fattades vid en ordinarie bolagsstämma saknar mot denna bakgrund, enligt promemorian, betydelse.

Vad gäller frågan om regeringens fastställande av extra utdelning anför i promemorian att Statrum II, vid tidpunkten för bolagsstämmobeslutet om vinstutdelning i Statrum II, var ett dotterbolag till ett statligt ägt aktiebolag. Med anledning av att dotterbolag till statligt ägda bolag inte ägs av staten direkt saknar regeringen möjlighet att rikta formella beslut till dotterbolag. Inte heller fattas formella regeringsbeslut riktade till moderbolag om att verka för att viss utdelning görs i dotterbolag. Ansvarigt statsråd kan genom instruktion till ombud på bolagsstämma i statligt ägt bolag uppdraga till ombudet att rösta för vissa dispositioner på bolagets stämma, bl.a. utdelning, men skriftliga instruktioner lämnas dock normalt inte till moderbolag vad avser dispositioner i dotterbolag. I enlighet med detta meddelade det ansvariga statsrådet muntligt en instruktion till moderbolaget Statrum I vad gällde utdelning från dotterbolaget Statrum II.

Skillnaderna mellan 2004 års ekonomiska vårproposition och Årsredovisningen för staten 2003 förklaras av att i den senare togs den upplupna räntan om 7 miljoner kronor med i redovisningen, och vidare att det i den ekonomiska vårpropositionen inte anges huruvida Statrum II:s utdelning var att betrakta som "ordinarie" eller "extra" var, enligt promemorian, ett förbiseende.

Vad gäller förslaget om att föra medel från Fonden för den mindre skeppsfarten till det särskilda kontot i Riksgäldskontoret anför i promemorian att åtgärden inte omfattades av de riktlinjer som finansutskottet angett i sitt betänkande, varför krävdes att riksdagen skulle godkänna åtgärden.

Svar den 14 mars

I en skrivelse har utskottet mot bakgrund av bestämmelserna i aktiebolagslagen bl.a. begärt ett klagörande om utdelningen i Statrum II gjordes till den dåvarande ägaren, dvs. Statrum I, eller till den framtida ägaren, dvs. staten.

Som svar har den 14 mars 2005 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.2.3*).

I promemorian anför att bolagsstämmorna i Statrum I och Statrum II hölls samtidigt den 18 juni 2003. När stämmorna öppnade var Statrum II ett dotterbolag till Statrum I. Så var fallet till dess de båda stämmorna avslutades. När bolagsstämman i Statrum I beslutade om utdelning var således Statrum II alltså ett dotterbolag till Statrum I. Samtliga berörda – Statrum I, Statrum II och staten – kände, enligt promemorian, väl till att de beslut som fattades vid de båda bolagsstämmorna var ett led i en transaktion som skulle resultera i att staten blev ägare till Statrum II och att den av bolagsstämman i Statrum II beslutade utdelningen tillföll staten. Vid utdelningen av aktierna i Statrum II var det alltså förutsatt att mottagaren av aktierna, dvs. staten, även skulle erhålla den utdelning som dessa aktier berättigade till.

Utskottets ställningstagande

Riksdagen har tidigare beslutat om villkor för det särskilda kontot i Riksgäldskontoret. Ett av villkoren är att kontot endast får tillföras medel från extra utdelningar från statliga bolag. Medel från ordinarie utdelningar skall även fortsättningsvis tillföras statsbudgeten på en inkomsttitel.

Granskningen tar upp ett antal frågor avseende hanteringen av det särskilda kontot i Riksgäldskontoret. En fråga gäller om utdelningen den 18 juni 2003 från det i granskningen benämnda bolaget Statum II var en ordinarie eller en extra utdelning. I en promemoria från Regeringskansliet anförts att det var en extra utdelning. För den bedömningen talar enligt vad som anförts i promemorian dels att det vid bolagets ordinarie stämmor 2000–2002 och 2004 inte har skett någon utdelning från bolaget, varför det inte kan hävdas att det förekommer ordinarie utdelning i bolaget, dels det utdelade beloppets storlek i förhållande till bolagets eget kapital.

Utskottet har inget att erinra mot denna bedömning. Ej heller vad som i övrigt anförts i granskningsanmälan föranleder ur konstitutionell synvinkel något uttalande från utskottet.

Härutöver vill utskottet med anledning av vad det erfarit under granskningen anföra följande.

Utskottet kan inse att det fanns praktiska fördelar för inblandade parter med det sätt på vilket överföringarna mellan Statum I, Statum II och staten genomfördes. För utomstående kan tillvägagångssättet emellertid innebära svårigheter att överblicka och sätta sig in i vad som förevarit. Ett alternativt tillvägagångssätt än det nu valda hade kunnat vara att hålla bolagsstämmorna i Statum I och Statum II vid två olika tillfällen så att överföringarna kunnat genomföras i två steg. Det skulle ha ökat tydligheten för utomstående. Det skulle även ha möjliggjort för regeringen att i ett regeringsbeslut fastställa sitt förslag till extra utdelning i bolaget.

1.3 Regeringens ansvar för beredningen av visst ramanslag i budgetpropositionen

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.3.1*, begärs att utskottet granskar regeringen för dess beredning av ett visst ramanslag.

Enligt anmälan inkom inför justeringen av betänkande 2004/05:BoU1 ett utskottsinitiativ till bostadsutskottet, undertecknat av företrädare för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna i utskottet, om ett bemyndigande för regeringen att få ingå vissa åtaganden när det gäller anslag 31:10 Byggkostnadsforum m.m. Utskottsinitiativet var daterat den 24 november 2004, vilket var mindre än ett dygn innan utskottet skulle fatta beslut i frågan.

I anmälan anförs att konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen har uttalat att det utgår från att utskottsinitiativ begagnas med varsamhet och att politisk enighet skall eftersträvas i de fall initiativ kommer i fråga. Samtidigt har bostadsutskottet vid flera tillfällen tvingats ta ställning till förslag i anslutning till budgetberedningen som tillkommit genom utskottsinitiativ. Enligt anmälaren kan det inte vara förenligt med praxis att en ofullständig beredningsprocess inom Regeringskansliet skall åtgärdas genom utskottsinitiativ.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *bilaga A1.3.2*.

Gällande ordning

Beredning av regeringsärenden

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

I förarbetena (prop. 1973:90) anfördes att formerna för regeringens rent interna beredning av olika slag av regeringsärenden inte borde låsas fast i grundlag, utan de borde som dittills kunna gestaltas på det sätt som framstår som mest ändamålsenligt (s. 287). Särskild uppmärksamhet borde emellertid ägnas det moment i ärendeberedningen som består i att upplysningar och meningsyttringar inhämtas utifrån som underlag för regeringens beslut. Att det som ett led i beredningen av regeringsärende i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar var ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess, och det vore naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet skulle komma till uttryck i RF.

Propositioners innehåll och avlämnande m.m.

Enligt 3 kap. 1 § riksdagsordningen (RO) skall en proposition innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Propositioner med lagförslag skall i förekommande fall innehålla Lagrådets yttrande.

Enligt 3 kap. 2 § skall budgetpropositionen bl.a. innehålla en finansplan och ett förslag till reglering av statsbudgeten. Om riksdagen har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, skall förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden. Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

Riksdagen fastställer, enligt 3 kap. 3 § RO, på förslag av talmannen när propositioner som enligt regeringens mening bör behandlas under det pågående riksmötet, senast skall lämnas. För budgetpropositionen gäller att den skall lämnas senast den 20 september under icke-valår (tilläggsbestämelse 3.2.1).

Enligt 3 kap. 11 § RO får motioner med anledning av en proposition väckas inom 15 dagar från den dag då propositionen anmälades i kammaren. Om en proposition måste behandlas skyndsamt, får riksdagen, om den anser att det finns synnerliga skäl, på förslag av regeringen besluta om kortare motionstid. Om det finns särskilda skäl får riksdagen på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden.

Regeringens möjlighet att göra ändringar i avlämnade förslag

Har regeringen avlämnat ett förslag till riksdagen och vill ändra detta på egen hand har den i princip tre möjligheter.

Regeringen får, enligt 3 kap. 17 § RO, återkalla en proposition till dess ett utskott har avgett ett betänkande i ärendet. När propositionen är återkallad kan regeringen återkomma till riksdagen med en ny, omarbetad proposition.

I fråga om statsbudgeten kan, som framgår av 9 kap. 5 § RF, regeringen för löpande budgetår på tilläggsbudget föreslå ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag.

Slutligen har regeringen, om riksdagen redan har beslutat i enlighet med en avlämnad proposition, alltid möjlighet att avlämna en ny proposition i frågan.

Utskottsinitiativ

Enligt 3 kap. 7 § RO får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande.

Ett utskottsinitiativ blir officiellt känt först när utskottsbetänkandet avlämnas. Följaktligen kan följdmotioner inte väckas i anledning av initiativet. Däremot kan en minoritet i utskottet alltid i utskottets betänkande reservera sig och på den vägen framföra alternativa yrkanden inom ramen för den väckta frågan.

I proposition 1970:40 med förslag till ändring i regeringsformen, m.m., som bl.a. upptog utskottens initiativrätt, hänvisade regeringen till att Grundlagberedningen (GLB) i sitt betänkande Ny utskottsorganisation (SOU 1969:62) föreslagit en omläggning av utskottsväsendet i riksdagen och därvid ansett att övervägande skäl talade för att införa en i princip generell förslagsrätt för utskotten. GLB förordade att de regler om initiativrätt som var knutna till vissa av utskotten i den dåvarande organisationen, vid en reform av utskottsväsendet skulle ersättas av en generell regel om rätt för

de ständiga utskotten att, vart och ett inom sitt kompetensområde, lägga fram förslag till riksdagen, även om förslaget inte hade samband med något ärende som remitterats till utskottet.

Vid riksdagsbehandlingen av frågan uttalade konstitutionsutskottet följande (se bet. KU 1970:27 s. 7).

En principiellt viktig nyhet i förslaget är att utskotten skall få självständig initiativrätt. Denna reform framstår som ägnad att förbättra riksdagens arbetsmöjligheter. Utskottet förutsätter emellertid, att de nya befogenheterna skall begagnas med samma varsamhet, som iakttagits av de utskott som har självständig initiativrätt enligt nuvarande ordning. Ärenden bör framdeles liksom hittills normalt väckas genom proposition eller motion, och politisk enighet bör eftersträvas i de fall där initiativ kommer i fråga.

I sitt betänkande Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15) framhöll GLB att regleringen av utskottsinitiativet inte borde bli sådan att den kan tänkas inbjuda riksdagsmajoriteten till aktioner via utskotten i syfte att hindra oppositionen att presentera alternativförslag

Konstitutionsutskottet har senare flera gånger behandlat motioner om utskottsinitiativ (bet. 1995/96:KU6, 1996/97:KU26, 1997/98:KU26). Utskottet har därvid ansett att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter samt utgått från att utskottens initiativrätt – allmänt och i grundlagsärenden – även fortsättningsvis skall begagnas med varsamhet och att politisk enighet eftersträvas i de fall där initiativ kommer i fråga. Utskotten har förutsatts vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet.

Utredning i ärendet

Bostadsutskottets utskottsinitiativ hösten 2004

I betänkande 2004/05:BoU1 föreslog bostadsutskottet med utnyttjande av sin initiativrätt att regeringen skulle få göra vissa åtaganden när det gäller verksamheten vid Byggbkostnadsforum. Förslaget innebar att regeringen skulle bemyndigas att under 2005 för anslag 31:10 Byggbkostnadsforum m.m. ingå åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför utbetalningar på högst 36 miljoner kronor efter 2005.

I budgetpropositionen redovisade regeringen sin avsikt att vidga användningen av medel från anslaget till andra upplåtelseformer än hyresrätt. I sitt betänkande anförde utskottet att byggprojekt ofta sträcker sig över en längre tidsperiod där projekteringen görs ett år medan själva bygget genomförs under ett senare år eller ibland under flera senare år och att det förekommer pilotprojekt där den del av projektet som är intressant att stödja genomförs senare än det år som ansökan behandlas av Byggbkostnadsforum. För att kunna få bästa möjliga utväxling av insatsen ansåg utskottet att det var betydelsefullt att underlätta stöd för pilotprojekt som genomförs med längre tidsperspektiv. Utskottet anförde att det erfarit att en sådan

utgångspunkt för verksamheten vid Byggekostnadsforum skulle underlättas om det var möjligt att fatta beslut om åtaganden som kan komma att medföra utbetalningar även efter det närmast kommande budgetåret. Mot den redovisade bakgrunden tog utskottet initiativ till att föreslå ovan nämnda bemyndigande.

Utskottets m-, fp-, kd- och c-ledamöter reserverade sig mot utskottets beslut. I reservationen anfördes bl.a. följande.

Det initiativ som utskottsmajoriteten (s, v, mp) nu drivit igenom presenterades mindre än ett dygn före utskottets beslut om budgetbetänkandet. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt. Ett förslag som innebär så omfattande ekonomiska åtaganden för staten borde självklart ha lagts fram i god tid och på ett sätt som möjliggjort en normal beredningsprocess inom riksdagen. Nu har det inte ens varit fråga om att bereda förslaget, utan det har bara gällt att snabbast möjligt expediera det. Som vi redovisar i vår reservation borde förslaget naturligtvis ha presenterats antingen i budgetpropositionen eller i en motion under allmänna motionstiden. En ytterligare möjlighet hade varit att lägga fram förslaget i en kommande tilläggsbudget. Riksdagen bör mot den bakgrunden inte medverka till att budgetprocessen urholkas genom att besluten baseras på ett underlag eller ett beredningsförfarande som inte svarar mot högt ställda krav.

Riksdagen följde utskottet (rskr. 2004/05:102–104).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en kommentar till dels vad som anförts i granskningsanmälan om beredningsprocessen i Regeringskansliet, dels i vad mån utskottsinitiativ kan ses som ett sätt att i efterhand, genom en utskottsmajoritet, komplettera eller korrigera förslag som lämnats till riksdagen och under vilka omständigheter det i så fall är att föredra framför andra sätt för regeringen att göra ändringar i lämnade förslag.

Som svar har den 17 februari 2005 översänts en inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.3.2*).

I promemorian anförts att regeringen i propositionen redovisade sin avsikt att vidga de pilotprojekt som finansieras av det aktuella anslaget. Något bemyndigande för regeringen föreslogs inte. Anledningen till detta var, enligt promemorian, att de pilotprojekt som hittills beviljats medel genomförts under samma år som ansökan beviljats och att anslaget dittills inte utnyttjats fullt ut något tidigare år. Den 22 november 2004 uppmärksammade Boverkets internrevisor att Byggekostnadsforums beslut skulle kunna komma att inteckna nästa års anslag. I det läget stod det klart att regeringen redan under 2005 skulle behöva ett bemyndigande att ingå åtaganden inför framtiden. Regeringskansliet informerade då under hand bostadsutskottet om den uppkomna situationen. Utskottet valde att använda sig av sin initiativrätt. Frågan om en kompletterande proposition var därmed inte längre aktuell, enligt promemorian.

Vidare anføres det i promemorian att när regeringens förslag till riksdagsbeslut behöver kompletteras i något avseende bör det normalt ske genom att regeringen återkommer till riksdagen med nya eller förändrade förslag. Någon gång kan ett utskottsinitiativ vara ett lämpligare sätt. Regeringens kontakter med utskottet bör då vara inriktade på rent informationsutbyte.

Utskottets ställningstagande

Ett utskottsinitiativ väcks av vederbörande riksdagsutskott genom ett betänkande. Konstitutionsutskottet har tidigare ansett att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter samt utgått från att utskottens initiativrätt även fortsättningsvis skall begagnas med varsamhet och att politisk enighet eftersträvas i de fall där initiativ kommer i fråga. Vidare har förutsatts att utskotten skall vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet.

Granskningen har föranletts av en situation i vilken det ansetts finnas ett behov av att komplettera regeringens förslag i budgetpropositionen. Enligt RF skall regeringen bl.a. inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. Det finns anledning att betona vikten av att riksdagen får propositioner med erforderliga förslag till beslut och därtill fullgott beslutsunderlag. Frågan om att avhjälpa brister i en beredningsprocess inom Regeringskansliet genom ett utskottsinitiativ rör arbetsformerna i riksdagen. Mot den bakgrunden föranleder granskningen inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

1.4 Statsrådet Thomas Östros ansvar för styrningen av statens stöd till Industriella utvecklingscentra

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.4.1*, begärs att utskottet granskar näringsminister Thomas Östros för styrningen av statens stöd till Industriella Utvecklingscentra (IUC) vad gäller uppsökande verksamhet, produktutveckling och förstudier för avknoppning (UPA).

I anmälan återges bl.a. dels vad regeringen anförde i budgetpropositionen för 2005 om stöd till UPA-aktiviteter vid IUC, dels ett interpellations-svar av Thomas Östros i vilket anfördes att staten har frångått UPA-uppdraget och att statens tidigare avtal med IUC inte förnyats. Vidare återges innehållet i ett regleringsbrev avseende budgetåret 2005 av vilket det inte, enligt anmälarna, kan utläsas att de åtgärder som presenterades i budgetpropositionen inte längre gäller.

Enligt anmälarna uppkommer frågan hur statens avtal med IUC sagts upp och hur det i så fall kommit den andre avtalsparten till del. En annan fråga som enligt anmälarna uppkommer är om informationen till riksdagen inför beslut om hur statens medel skall användas i denna del varit godtagbar.

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Allmänt om IUC och UPA

IUC har sedan 1997 fått statliga medel för finansiering av UPA. Syftet med UPA-uppdraget har varit att stimulera till utveckling och nya jobb i mindre och medelstora företag genom att utveckla idéer och produkter med utvecklingspotential som annars inte kommer till stånd. Uppdraget har inneburit att staten finansierat sådan verksamhet som IUC-bolagen bedriver för att främja produkt- och teknikutveckling i tidiga skeden i företag, även företag som inte är delägare i IUC-bolaget. Nutek har hanterat UPA-uppdraget och skrivit villkorsavtal (se nedan).

Varje IUC-bolag är ett fristående privat aktiebolag. Det lokala/regionala näringslivet är majoritetsägare. Även kommuner, fackliga organisationer samt andra regionala intressenter kan ingå i bolaget.

Sysselsättningspropositionen 1996

I proposition 1995/96:222 Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m. föreslog regeringen att riksdagen skulle anvisa 1 miljard kronor för ett särskilt program för småföretagsutveckling, förnyelse och tillväxt (s. 5.14 f.). I propositionen anförde regeringen bl.a. att staten borde bidra temporärt till delfinansiering av IUC-verksamheten för att säkerställa nyttiggörandet av IUC:s kapacitet gentemot de små och medelstora företagen.

Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag om att ett anslag på 1 miljard kronor skulle anvisas till det nämnda programmet (bet. 1995/96:FiU15). Riksdagen följde utskottet (rskr. 1995/96:307).

Utredningen om statens regionala insatser för företagsutveckling

I november 2001 tillkallade regeringen en särskild utredare som skulle lämna förslag till inriktning, effektivisering och organisering av statens insatser för företagsutveckling på regional nivå. Utredningen antog namnet Utredningen om statens regionala insatser för företagsutveckling. I november 2002 överlämnade utredningen sitt betänkande Företagsutveckling på regional nivå (SOU 2002:101).

I utredningen beskrevs IUC och UPA utförligt. Av beskrivningen framgår att regeringen beslutat om försöksverksamhet med UPA-uppdraget i två omgångar. Dels en försöksomgång 1997–2000, dels 2000–2002; för 2003 fanns ännu inte medel anvisade. Som styrande dokument fanns mellan varje enskilt IUC-bolag och Nutek (tidigare Näringsdepartementet) enligt utredningen ett skrivet villkorsavtal som beskrev regler för och hantering av UPA-uppdraget. I avtalen ställdes bl.a. krav på att bolagen skulle vara majoritetsägda av det lokala näringslivet. Nutek anvisade statsanslaget medan fördelningen och uppföljningen av UPA-pengarna sköttes av IUC-bolagen själva inom ramen för det nätverk de bildat.

Utredningen lämnade ett antal förslag avseende IUC-bolagens verksamhet och UPA-uppdraget (avsnitt 6.4), bl.a. att IUC-verksamheten borde byggas ut över landet, att UPA-uppdraget borde ges en långsiktig inriktning och kunna omfatta också nya IUC och likartade verksamheter. Utredningen framhöll även att IUC-bolagen måste ha en så bred kompetens att företagen kan få den hjälp och det stöd de behöver. För att IUC-bolagen skall ha resurser att bygga upp denna kompetens måste de, menade utredningen, skaffa intäkter själva i en sådan omfattning att de inte blir helt beroende av statliga UPA-medel för sin verksamhet. Utredningen föreslog därför ett tak för hur stor andel av omsättningen som får utgöras av det statliga UPA-uppdragets andel.

Budgetpropositioner

I budgetpropositionen för 2002 redovisade regeringen under rubriken Statliga insatser inom politikområdet att staten via Nutek stödjer IUC (prop. 2001/02:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.5.1). Statens uppdrag till IUC var uppdelade på tre områden: UPA. Vidare i propositionen föreslog regeringen att det för 2002 skulle anvisas ca 183 miljoner kronor till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 38:2 Näringslivsutveckling m.m. Anslaget skulle få användas till företagsutveckling och entreprenörskapsfrämjande åtgärder. Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 2001/02:NU1, rskr. 2001/02:109–111).

I budgetpropositionen för 2003 redovisade regeringen under rubriken Statliga insatser inom politikområdet att staten via Nutek stödjer IUC (prop. 2002/03:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.5.1). Vidare redovisade regeringen att staten lämnar stöd till tre aktiviteter vid IUC, nämligen UPA. Enligt propositionen skulle IUC utforma avtal med företagen så att de fick del av de intäkter som uppstår i företagen som en följd av produktutvecklings- och avknopningsprojekten. Vidare föreslog regeringen att det för 2003 skulle anvisas ca 220 miljoner kronor till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 38:2 Näringslivsutveckling m.m. Anslaget skulle få användas till näringslivsfrämjande åtgärder. Riksdagen beslutade att tillföra anslaget ytterligare 10 miljoner kronor (bet. 2002/03:NU1, rskr. 2002/03:74–76).

I budgetpropositionen för 2004 redovisade regeringen att den ovan nämnda utredningen hade överlämnats hösten 2002 och att Regeringskansliet för närvarande utarbetade förslag som skulle leda till effektivare insatser på regional nivå för företagsutveckling (prop. 2003/04:1 avsnitt 1.5). Vidare redovisade regeringen under rubriken Statliga insatser för företagsutveckling, att den, i likhet med utredningen, ansåg att det var viktigt att de som utför UPA-uppdrag har en betydande verksamhet vid sidan av uppdragen (prop. 2003/04:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.4). Under rubriken Statliga insatser inom politikområdet redovisade regeringen att den stödjer IUC (avsnitt 3.5.1). Vidare föreslog regeringen att det för 2004 skulle anvisas ca 250 miljoner kronor till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 38:2 Näringslivsutveckling m.m. Anslaget skulle få användas för näringslivsfrämjande åtgärder. Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 2003/04:NU1, rskr. 2003/04:122–124).

I budgetpropositionen för 2005, som överlämnades till riksdagen den 20 september 2004, redovisade regeringen att staten stödjer IUC (prop. 2004/05:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.1). Vidare redovisade regeringen att staten lämnar stöd till tre aktiviteter vid IUC, nämligen UPA. Vidare föreslog regeringen att det för 2005 skulle anvisas ca 276 miljoner kronor till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 38:2 Näringslivsutveckling m.m. Anslaget skulle få användas för näringslivsfrämjande åtgärder. Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 2004/05:NU1, rskr. 2004/05:117–119).

Regleringsbrev

Enligt regleringsbrev (2001-12-20) för budgetåret 2002 avseende Nutek fick under 2002 medel från utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 38:2 Näringslivsutveckling m.m., ap. 1 Information, rådgivning, mötesplatser och nätverk användas till IUC för *finansiering av UPA-uppdraget*. Totalbeloppet 30 miljoner kronor för 2002 skulle fördelas i proportion till de av regeringen beviljade bidragen för 2001.

Enligt regleringsbrev (2003-02-20) för budgetåret 2003 avseende Nutek fick under 2003 medel från utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 38:2 Näringslivsutveckling m.m., ap. 1 Information, rådgivning, mötesplatser och nätverk användas till IUC för *finansiering av UPA-uppdraget*. Totalbeloppet 30 miljoner kronor för 2003 skulle fördelas till samtliga IUC-bolag som ingick i IUC-nätverket.

Enligt regleringsbrev (2003-12-18) för budgetåret 2004 avseende Nutek bör från utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 38:2 Näringslivsutveckling m.m., ap. 1 Information, rådgivning, mötesplatser och nätverk 30 miljoner kronor användas för att *främja produktutveckling i små företag*. Vidare i regleringsbrevet gav regeringen Nutek i uppdrag att utreda hur staten på bästa sätt kan stödja produktutvecklingen i små företag. Förslaget skulle presenteras för Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 augusti 2004; genom ändring av regleringsbrev (2004-05-27) förlängdes senare uppdraget till den 1 september 2004. Nutek fick bl.a. också i upp-

drag upphandla genomförandet av insatser för att stärka möjligheterna för små företag att utveckla nya produkter och tjänster; genom ändring av regleringsbrev (2004-05-27) återkallade dock regeringen detta uppdrag.

Enligt regleringsbrev (2004-12-16) för budgetåret 2005 avseende Nutek bör från utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 38:2 Näringslivsutveckling m.m., ap. 1 Information, rådgivning, mötesplatser och nätverk 30 miljoner kronor användas för att *främja produktutveckling i små företag* enligt regeringsbeslut den 21 oktober 2004 (se nedan). Verket skall den 1 september 2005 lämna en delredovisning av hur medlen använts.

Nutekredovisning av uppdrag

Den 1 september 2004 redovisade Nutek för regeringen det ovan nämnda uppdraget, att utreda hur staten på bästa sätt kan stödja produktutvecklingen i små företag (Nutek PM 2004-09-01, rapport R:2004:18). I redovisningen ansåg Nutek att UPA-uppdraget i dess gällande form borde avskaffas. Uppsökande verksamhet i direkt produktutvecklande syfte borde inte prioriteras. I stället borde huvuddelen av insatserna riktas mot små företag som är motiverade att växa. Produktutveckling borde också integreras bättre med andra företagsutvecklingsfrågor. Nutek föreslog att UPA-uppdraget avslutas den 1 juli 2005 för att ersättas med en lösning där staten efter en dialog ger regionala aktörer i samverkan möjlighet att skapa fullservicelösningar för företagsutveckling. Nutek ansåg också att IUC borde fortsätta att få medel för att utföra UPA-uppdraget fram till den 1 juli 2005, vilket skulle ge ICU-bolagen möjlighet att under ordnade former anpassa sig till den nya lösningen. Vidare föreslog Nutek att myndigheten borde ges mandat att definiera vad som avses med en fullservicelösning. Propån om dialog (*Call for Proposal*) borde riktas till de RTP-ansvariga i de 21 partnerskapen.¹

Regeringsbeslut den 21 oktober 2004 om produktutveckling i små företag

Den 21 oktober 2004 beslutade regeringen (N2004/6470/NL) att uppdra åt Nutek att främja produktutveckling i små företag genom att inbjuda aktörer att inkomma med projektförslag, s.k. call-förfarande. Verket skall den 1 september 2005 lämna en delredovisning av hur medlen använts. Regeringen anförde som skäl till sitt beslut att den ansåg det angeläget med särskilda insatser för produktutveckling i små företag. Regeringen delade inte Nuteks bedömning att stödet skulle vidgas till att avse ett allmänt stöd till företagsutveckling. Stödet skall i stället avse förloppet att utveckla ny produkt eller tjänst, och regeringen ansåg, som framgått, att främjandet av produktutveckling skall ske genom call-förfarande.

¹ Regeringen uppdrog 2002-11-14 åt berörda länsstyrelser och självstyrelseorgan att utarbeta förslag till regionala tillväxtprogram (RTP). Programmen utarbetades under år 2003 och skall genomföras under perioden 2004–2007.

Interpellationer och frågor

Vid flera tillfällen har interpellationer avseende IUC och UPA-uppdraget ställts till ansvarigt statsråd. Den 4 februari 2003 anförde dåvarande näringsminister Leif Pagrotsky följande i ett svar på en interpellation (ip. 2002/03:127).

Mellan staten, i det här fallet genom Verket för näringslivsutveckling, och IUC-bolagen finns ett villkorsavtal som bland annat reglerar att IUC ska vara ett självständigt aktiebolag med majoritetsägande av det lokala näringslivets små företag, men även stora företag och offentliga aktörer kan vara medägare. Det statliga stödet, som var tidsbegränsat till 3 år men som förlängts, lämnas i form av bidrag till de tre verksamhetsområdena uppsökande verksamhet, produktutveckling och förstudier för avknoppning – det så kallade UPA-uppdraget. Varje IUC-bolag ska utforma villkoren för sin medverkan i utvecklingsprojekt, avknoppningar med mera på ett sådant sätt att royaltyintäkter, försäljningsintäkter eller liknande intäkter som uppstår till följd av avtalet på sikt innebär att statens engagemang kan upphöra eller minimeras. IUC-bolagen har accepterat att de intäkter man får ska reinvesteras i verksamheten.

UPA-uppdraget, som det utformades i försöksverksamheten, var ett nytt sätt att genomföra insatser i små företag. Det avtal som följde med uppdraget var utformat så att IUC-bolagen själva efter hand skulle hitta effektiva sätt att bedriva verksamheten så att den på sikt skulle kunna reducera statens kostnader. Det har medfört att bolagen kan ha olika typer av avtal och olika prioriteringar. Regeringen har sedan 1997 satsat avsevärda årliga resurser för att ge IUC-bolagen uppsökande-, produktutvecklings- och avknoppningsuppdrag. Regeringen har beslutat om försöksverksamhet i två omgångar. Dels beslutades om en försöksomgång för det första nätverket åren 1997–2000, dels för två nya nätverk åren 2000–2002.

— — —

Bolagen har årligen erhållit medel för UPA-verksamheten. Statens engagemang har uppfyllts genom att båda försöksperioderna har genomförts. De resurser som varit tillgängliga för denna insats år 2003 är begränsade och därför har bolagen som startade 2000 prioriterats.

Den 3 februari 2004 anförde dåvarande näringsminister Leif Pagrotsky följande i ett svar på en interpellation (ip. 2002/03:127).

Eftersom det har funnits en förväntan att UPA-draget skulle bli självfinansierande har det varit svårt att långsiktigt överblicka och fatta beslut kring uppdraget. De insatser som genomförts inom UPA-uppdraget har haft mycket skiftande kvalitet och resultat. Som helhet är det dock min uppfattning att uppdraget har varit värdefullt för utvecklingen i små och medelstora företag. För att få ett ännu bättre resultat, och för att inte riskera att handla i strid mot EU:s statsstödsregler, vill regeringen nu öppna uppdraget för utveckling av små och medelstora företag för ytterligare aktörer.

Regeringen har därför i regleringsbrevet för år 2004 gett Verket för näringslivsutveckling, Nutek, uppdraget att satsa minst 30 miljoner kronor för utveckling i små och medelstora företag. För att få bästa möjliga underlag för utförandet på regional nivå ska Nutek upphandla uppdraget, alltså i konkurrens.

Jag vill här i kammaren lämna två positiva besked till dem som arbetar med utveckling i små och medelstora företag. Eftersom utformningen av den nya upphandlingen ännu inte är klar, har jag nu gett Nutek i uppdrag att förlänga avtalet med IUC-bolagen till dess att utformningen är klar. Det innebär att vi omedelbart bryter det dödsläge som uppstått i och med att det gamla avtalet löpt ut. Dessutom arbetar vi för att under året göra ett tillskott utöver de avsatta 30 miljoner kronorna.

Den 23 mars 2004 besvarade samma statsråd en interpellation om avtal med IUC-bolagen (ip. 2003/04:345). I interpellationen ifrågasattes Nuteks beslut att endast anslå 7 av de 30 avsatta miljoner kronorna att söka från IUC-nätverket. I sitt svar anförde Leif Pagrotsky bl.a. följande.

Jag har mycket svårt att förstå Kerstin Lundgrens resonemang kring ifrågasättandet av upphandlingen. IUC har under försöksperioden fått möjlighet att bygga en kompetens och verksamhet inom detta område. Det finns i dag en stark organisationsstruktur som jag tror kan stå sig väl i en upphandling av detta uppdrag. Upphandling av extern kompetens görs inom de flesta statliga utgiftsområdena och är ett effektivt och konkurrensneutralt sätt att säkerställa en bra produkt eller tjänst.

Den 21 januari 2005 besvarade näringsminister Thomas Östros en interpellation om fortsatt satsning på utvecklings- och etableringsprojekt inom IUC-nätverket (ip. 2004/05:266). Därvid anförde Thomas Östros bl.a. följande.

Regeringen kommer ... även under 2005 att fortsätta satsa medel på produktutvecklande insatser i små företag. Vi har avsatt 30 miljoner kronor. Utöver det kommer Nutek att satsa ytterligare upp till 30 miljoner kronor. För att använda resurserna på ett effektivt och konkurrensneutralt sätt och få ett så bra resultat som möjligt kommer som tidigare aviserats fler aktörer än bara IUC att få möjlighet att ta del av avsatta medel.

Nutek har fått i uppdrag att ansvara för ett så kallat call-förfarande där näringslivsnära aktörer får möjlighet att komma in med projektförslag för produktutveckling. IUC kommer att ha samma möjligheter som andra aktörer att bidra med projektförslag. Jag är säker på att de goda erfarenheter och den goda kompetens som finns inom IUC-nätverket, kommer att ge IUC väldigt bra förutsättningar att delta i call-förfarandet.

— — —

I och med att regeringen frångått UPA-uppdraget och valt att satsa de begränsade resurser som står till förfogande på produktutveckling, som är en av de viktigaste faktorerna i ett framgångsrikt företagande, har statens tidigare avtal med IUC inte förnyats. Att verka för ett långsiktigt avtal med IUC om UPA-uppdraget har inte tidigare varit regeringens ambition och är inte heller nu aktuellt. Det är också så att IUC har givits mycket goda förutsättningar att bygga upp en fungerande långsiktig verksamhet genom de betydande resurser som regeringen satsat.

Vid flera tillfällen har även fråga för skriftligt svar ställts till ansvarigt statsråd om IUC och UPA-uppdraget. Senaste frågan besvarades av näringsminister Thomas Östros den 2 februari 2005 (fr. 2004/05:777). I sitt svar anförde Thomas Östros bl.a. följande.

För att använda resurserna på ett effektivt och konkurrensneutralt sätt och få ett så bra resultat som möjligt kommer som tidigare aviserats fler aktörer än bara IUC att få ta del av avsatta medlen för produktutveckling.

Under 2004 genomförde Nutek en utredning om hur staten på bästa sätt kan stödja produktutveckling i små företag. Arbetet följdes av en referensgrupp där IUC-nätverket fanns representerat. Nutek redovisade sitt resultat den 1 september 2004. Den 21 oktober 2004 fattade regeringen beslut om att ge Nutek i uppdrag att under 2005 främja produktutveckling i små företag genom att inbjuda aktörer att inkomma med projektförslag (så kallat call-förfarande). Denna nya lösning innebär att även IUC-nätverket kan delta i call-förfarandet.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- En redogörelse för när och under vilka former regeringen bestämde sig för att avtalen med IUC-bolagen inte skulle förlängas.
- En redogörelse för om, och i så fall när, riksdagen och/eller näringsutskottet informerats om detta.
- En kommentar till vad som i övrigt anförs i granskningsanmälan.

Som svar har den 8 mars 2005 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.4.2*).

Vad gäller frågan om när och under vilka former regeringen bestämde sig för att avtalen med IUC-bolagen inte skulle förlängas anförs i promemorian att regeringen, efter vad som framkom i den statliga utredningen 2002 samt ifrågasättande från annat håll, bestämde sig för att konkurrensutsetta insatserna för produktutveckling. Genom upphandlingsuppdraget till Nutek (se ovan) ville regeringen öppna för fler aktörer än bara IUC att bidra med produktutvecklingsinsatser för små företag. Det visade sig emellertid att det inte var möjligt för Nutek att genomföra upphandlingen för 2004 inom en rimlig tid. Dåvarande näringsministern meddelade därför i en interpellationsdebatt den 3 februari 2004 att han gett Nutek i uppdrag att förlänga avtalet med IUC-bolagen till dess att utformningen är klar. Genom ändring i regleringsbrev för budgetåret 2004 återkallade regeringen Nuteks upphandlingsuppdrag.

Regeringsbeslutet av den 21 oktober 2004 innebar att Nuteks finansiering avseende UPA-uppdrag inte skulle fortsätta.

I regleringsbreven för 2004 och 2005 har regeringen inte anvisat medel till IUC för finansiering av UPA-uppdrag, vilket däremot gjordes i regleringsbreven för 2002 och 2003.

När det gäller åtaganden mellan Nutek och IUC avseende finansiering av UPA-uppdrag har det, enligt promemorian, skett på följande sätt. Nutek fattade beslut om medelstildelning för UPA-uppdrag till IUC på årsbasis. Till beslutet bifogades en bilaga som angav villkor för det statliga stödet till IUC, vilket IUC skrev under. Det innebär att ett nytt beslut från Nutek med påföljande underskrift av villkorsbilaga av IUC krävs för att ett nytt årligt åtagande från statens sida avseende finansiering av UPA-uppdrag skall komma till stånd. Nutek är i sin tur beroende av att regeringen tilldelar

myndigheten medel. För 2004 finns ett åtagande mellan Nutek och IUC. För 2005 finns inget åtagande, då Nutek inte har fattat något beslut om att tilldela IUC några medel och IUC inte undertecknat någon villkorsbilaga.

Vidare anförs i promemorian att de beslut som fattats av regeringen gällande IUC har skett inom ramen för riksdagens bemyndigande. Regeringen har därför inte haft anledning att särskilt informera om finansiering av UPA-uppdraget till IUC. Regeringen har däremot redogjort för stödet till IUC-verksamheten för det gångna budgetåret för riksdagens kännedom.

Slutligen nämns i promemorian att Nutek informerade IUC-nätverkets koordinator den 25 januari 2005 om att Nutek inte kunde finansiera UPA-uppdrag till de regionala IUC-bolagen under 2005. Efter en begäran från IUC om ett förtydligande skickade Nutek ett beslut den 21 februari 2005 till IUC där det framgår att Nutek har beslutat att inte anslå medel för 2005 till IUC för UPA-uppdrag. Vidare svarade näringsminister Thomas Östros i december 2004 på ett brev från IUC-nätverket angående Nuteks förslag att avveckla UPA-uppdraget. Han redogjorde där för det produktutvecklingsuppdrag som regeringen gett Nutek, samt informerade om att IUC-bolagen har samma möjligheter att bidra med projektförslag i Nuteks produktutvecklingsprogram som andra aktörer.

Utskottets ställningstagande

Den information som ges i budgetpropositionen om mål, inriktning, insatser och resultat utgör ett viktigt underlag dels för riksdagen när den skall ta ställning till regeringens budgetförslag, dels för utskotten i deras arbete med uppföljning och utvärdering. Det är härvidlag en förutsättning att informationen som ges är korrekt, tillgodoser riksdagens och utskottens behov samt återspeglar innehållet i de regleringsbrev som regeringen utfärdar till myndigheterna.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

1.5 Utrikesminister Laila Freivalds besök i Israel

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.5.1*, begärs att utskottet granskar hur utrikesminister Laila Freivalds har skött utlovade kontakter med palestinier och representanter för fredsrörelsen under sitt besök i Israel den 9–10 juni 2004.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagorna A1.5.2* och *A1.5.3*. I ärendet har inkommit ytterligare en promemoria, upprättad inom Utrikesdepartementet, som svar på en begäran från utskottet om att få del av eventuella samtalsanteckningar förda vid kontakter mellan Utrikesdepartementets olika delar, inklu-

sive ambassaden i Tel Aviv och konsulatet i Jerusalem, och israeliska respektive palestinska representanter. Begäran har avsett samtalsanteckningar rörande signaler från israeliska respektive palestinska representanter som ledde fram till bedömningen att det inte gick att kombinera besöket i Israel med ett besök i de palestinska områdena. Till promemorian har fogats den skriftliga dokumentation som finns i departementets arkiv. En av handlingarna omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Uppgiften att företräda en stat i mellanfolkliga relationer ligger främst på statsledningen, för Sveriges vidkommande på regeringen, i vissa fall med en formell medverkan av statschefen. Att statsledningen har en sådan behörighet på det internationella planet följer av folkrättsliga principer, särskilt Wien-konventionerna om diplomatiska förbindelser och om traktaträtten (se t.ex. Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 341).

Enligt Erik Holmbergs och Nils Stjernquists grundlagskommentar skulle regeringens uppgift att företräda riket utåt knappast kräva någon särskild grundlagsregel; att regeringen har denna kompetens följer av att, som det sägs i 1 kap. 6 § regeringsformen, "regeringen styr riket" (Holmberg och Stjernquist, a.a. s. 341).

Skriftligt svar på fråga 2003/04:1251 om resa till Israel och de palestinska områdena

I skriftligt svar till riksdagen den 3 juni 2004 på fråga 2003/04:1251 av Gustav Fridolin (mp) har utrikesminister Laila Freivalds bl.a. uppgett följande:

Jag avser att besöka Israel den 9–10 juni. När det gäller besök till de palestinska områdena är detta under planering. Vid besöket i Israel är det min avsikt att träffa såväl civilbefolkning som representanter för fredsrelsen och representanter för både Israel och palestinier.

Rapportering och intervju med Laila Freivalds i Dagens Nyheter

I en artikel som var införd i Dagens Nyheter den 3 juni 2004 uppges att utrikesminister Laila Freivalds under sitt officiella besök i Israel under den följande veckan kommer att träffa den israeliske utrikesministern samt Israels premiärminister. Vidare uppges i artikeln att Laila Freivalds inte kommer att träffa den palestinska regeringen vid detta besök utan troligen vid ett senare tillfälle.

I en intervju med Laila Freivalds som var införd i samma tidning den 11 juni 2004 uppges Laila Freivalds följande.

EU:s politik är helt klar - vi måste behålla kontakten med palestinierna och Arafat, men Israel godtar inte att vi möter dem vid samma tillfälle som vi besöker den israeliska regeringen. Jag valde att acceptera Israels villkor, för att kunna fortsätta dialogen med dem.

Promemorior från Utrikesdepartementet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt kommentarer till vad som anförs i granskningsanmälan, varav borde framgå om, när och varför planerna för besöket i Israel ändrades i fråga om att träffa representanter för palestinierna. Vidare har utskottet genom en kompletterande skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilka signaler från israeliska respektive palestinska representanter ledde fram till bedömningen att det inte gick att kombinera besöket i Israel med ett besök i de palestinska områdena?
- När och i vilket sammanhang mottogs de signaler som avses i den föregående frågan?
- I skriftligt svar till riksdagen den 3 juni 2004 på fråga 2003/04:1251 av Gustav Fridolin (mp) uppger utrikesministern att hon har för avsikt att träffa ”representanter för freds rörelsen”. Har dessa planer innefattat sammanträffande med enbart det s.k. Genève-initiativet?

Av två inom Utrikesdepartementet upprättade promemorior, *bilagorna A1.5.2 och A1.5.3*, som inkommit som svar på utskottets begäran, framgår bl.a. följande. Planeringen inför utrikesministerns besök i Israel skedde genom kontakter med israeliska företrädare i Stockholm och på plats i Jerusalem. Palestinska företrädare kontaktades på plats i Ramallah. Planerna på att träffa representanter för freds rörelsen innefattade sammanträffande med enbart det s.k. Genèveinitiativet.

Kort efter utrikesministerns frågesvar till riksdagen den 3 juni 2004 visade det sig att möten med företrädare för den palestinska myndigheten, det palestinska civila samhället och palestinska representanter för Genève-initiativet inte gick att kombinera med resans huvudsyfte, vilket var att föra samtal med höga israeliska företrädare. Däremot träffade utrikesministern representanter för det israeliska civila samhället och Genève-initiativet.

Planeringen för ett besök av utrikesministern i både Israel och de palestinska områdena (Västbanken/Gaza) inleddes i februari 2004. Från svensk sida tillkännagavs tidigt utrikesministerns avsikt att den palestinska sidan skulle besökas snarast möjligt efter resan till Israel. Israeliska företrädare avvisade besöksplaneringen i mars 2004. Höga israeliska regeringsföreträdare avsåg inte att ta emot utrikesministern, sades det, med mindre än att Sverige åtog sig att under besöket avstå från markeringar om när och under vilka former utrikesministern avsåg att besöka den palestinska sidan. Därutöver begärdes från israelisk sida att en viss tid skulle förflyta mellan besöken.

I ett tämligen sent skede i planeringen inför besöket (i slutet av maj månad) undersöktes ändå möjligheterna för utrikesministern att träffa företrädare för den palestinska myndigheten och det palestinska civila samhället i samband med besöket i Israel. På departementets uppdrag kontaktade generalkonsulatet i Jerusalem den palestinska myndigheten. Generalkonsulatet erhöll i juni månad svaret att palestinska företrädare inte ansåg det lämpligt att träffa utrikesministern på israelisk mark om hon inte i direkt anslutning till resan också träffade president Arafat i Ramallah (på Västbanken). Även palestinska företrädare för Genèveinitiativet intog denna ståndpunkt.

Ett besök i de palestinska områdena genomfördes i september 2004, varvid utrikesministern bl.a. träffade president Arafat.

Utskottets ställningstagande

Det åvilar regeringen att bedriva utrikespolitiken, givetvis under parlamentariskt ansvar inför riksdagen. Av det sagda följer att regeringen har att avgöra under vilka förutsättningar statsråd kan göra officiella besök i andra stater.

Det material som utskottet har tagit del av ger inte underlag för att slå fast att de budskap som förts fram från Sveriges sida under planeringen av utrikesministerns besök i Israel varit stridande mot den hållning som utrikesministern offentligt intagit i fråga om vem hon hade för avsikt att träffa vid besöket.

Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

1.6 Utrikesminister Laila Freivalds uppgifter i en interpellationsdebatt

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet har anförts att utrikesminister Laila Freivalds lämnat vilseledande uppgifter till riksdagens kammare i en interpellationsdebatt. Anmälaren menar att utrikesministern som förklaring till att det dröjt två månader att svara på en interpellation oriktigt anført att det inte gått att hitta en tid som passade interpellanten. Anmälaren menar vidare att utrikesministern oriktigt anført att det var formuleringen av interpellationen som ledde till att svar lämnades gemensamt på helt olika frågor. Anmälaren begär att konstitutionsutskottet granskar utrikesministerns agerande. Anmälningen återfinns i *bilaga A1.6.1*.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två yttranden som upprättats inom Utrikesdepartementet samt en promemoria från chefen för riksdagens kammarkansli, *bilagorna A1.6.2-A1.6.5*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Av 12 kap. 5 § regeringsformen framgår att en riksdagsledamot enligt bestämmelser i riksdagsordningen får framställa interpellationer eller frågor till statsråd i angelägenheter som angår statsrådets tjänsteutövning. Interpellationsinstitutet är ett led i riksdagens kontrollmakt.

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

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

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

Vissa tidigare utskottsuttalanden om besvarande av interpellationer

Statsråds besvarande av interpellationer behandlades i utskottets båda granskningsbetänkanden under riksmötet 2001/02.

I betänkande 2001/02:KU10 behandlades en anmälan enligt vilken statsråden regelmässigt bröt mot riksdagsordningens regel om att interpellationer skall besvaras inom två veckor.

I sin bedömning hänvisade utskottet till att riksdagsledamöternas möjlighet att framställa interpellationer till statsråd är en del av kontrollmakten som ger riksdagens ledamöter insyn i regeringens politiska arbete. Utskottet framhöll att huvudregeln är att en interpellation skall besvaras inom två veckor från det att den getts in och konstaterade att bestämmelsen åsidosatts i fråga om mer än hälften av alla interpellationer. Utskottet ansåg att detta var anmärkningsvärt samt att regeringen inte kunde undgå kritik för detta. Anmälningen föranledde inte utskottet till något ytterligare uttalande.

Utredning från kammarkansliet

Inom kammarkansliet har på talmannens uppdrag upprättats en redogörelse för vad som förevarit i det fall som nu är aktuellt. Av den framgår i huvudsak följande.

Den 18 november 2004 lämnades den aktuella interpellationen in av Annelie Enochson. I en skrivelse den 29 november 2004 meddelade Utrikesdepartementet att interpellationssvaret skulle dröja till den 18 januari 2005 på grund av utrikesministerns resor. Fredagen den 14 januari 2005 meddelade kammarkansliet berörda interpellanter, bland dem Annelie Enochson, att deras interpellationer till utrikesministern tagits bort från dagordningen för sammanträdet den 18 januari. Det var vid den tiden klart att Annelie Enochsons interpellation skulle besvaras gemensamt med en annan interpellation av henne och med en interpellation av Göran Lindblad om kidnappade barn. Skälet för att interpellationerna tagits bort från dagordningen var att utrikesministern utsetts att i statsministerns frånvaro representera Sverige vid presidentinstallationen i Ukraina. Kammarkansliet meddelade vidare att man skulle försöka hitta nya tider för interpellationsdebatterna så snart som möjligt. Efter diskussioner genom kammarkansliets förmedling med berörda överenskomts att debatten skulle äga rum tisdagen den 1 februari. Då hade man inte kunnat enas om att ta debatten vare sig den 21 eller den 25 januari.

Det visade sig att presidentinstallationen i Ukraina till följd av ett sent överklagande inte kom att äga rum den 18 februari. När beslutet togs på fredagen den 14 om att ta bort utrikesministerns interpellationssvar från listan för den följande tisdagen var det besked som stod att få att installationen var planerad för den dagen även om en viss osäkerhet rådde om den skulle bli av. Riksdagskalendern har presstopp kl. 13 på fredag. Kammarkansliet valde då att hålla sig till det enda officiella besked som fanns om installationen och ta bort utrikesministerns sex interpellationssvar. På måndag den 17 nåddes kammarkansliet av beskedet att installationen skjutits upp och att utrikesministern var beredd att lämna interpellationssvaret på tisdagen som först planerats. Kammarkansliets bedömning var dock att det var för sent att så drastiskt ändra föredragningslistan för tisdagen. Utgångspunkten för ägerandet var att det i god tid skall stå klart vilka interpellationssvar som kommer att lämnas en viss given debattdag.

Under tiden den 18 november 2004–18 januari 2005 fanns tillfällen för interpellationsdebatter den 29 november, den 3 december, den 10 december och den 14 december. Den 18 januari 2005 var det första tillfället för interpellationsdebatter efter juluppehållet.

Kammarkansliet kontrollerar om en inlämnad interpellation har, som det heter i riksdagsordningen 6 kap. 1 §, ett bestämt innehåll och är försedd med en motivering. Kammarkansliet har dock ingen behörighet att påverka hur statsrådet väljer att besvara interpellationen, exempelvis genom att lämna ett gemensamt svar på flera interpellationer. Normalt utgör ett sådant

gemensamt svar inga problem för hanteringen, eftersom det ofta känns naturligt att ett gemensamt svar lämnas på flera interpellationer med *samma ämne*.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en redovisning av vad som förevarit hos utrikesministern i frågan om tillfället för att besvara den interpellation som Annelie Enochson lämnade in den 18 november 2004 och i frågan om att besvara interpellationen gemensamt med andra interpellationer. Utskottet begärde därtill de kommentarer som granskningsanmälningen i övrigt kunde ge anledning till.

Som svar har den 8 mars 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.6.3*). Av promemorian framgår följande.

Med hänsyn till den tid som erfordrades för att inom Regeringskansliet bereda utrikesministerns svar på Annelie Enochsons interpellation förelåg före jul tillfällen för interpellationsdebatt den 29 november samt den 3, 10 och 14 december. Kammarkansliet meddelade den 30 november att fredagen den 17 december tillkommit för interpellationssvar.

Utrikesministern var på grund av resor förhindrad att besvara interpellationen den 29 november, den 3 december och den 17 december. Vid de återstående två tillfällena, den 10 respektive den 14 december, var utrikesministern kallad att närvara vid sammanträde i riksdagens EU-nämnd och bedömningen gjordes att tiden var alltför knapp att besvara de fem interpellationer i skilda ärenden som fanns vid denna tidpunkt. Mot denna bakgrund meddelade UD:s expeditionschef den 29 november att den i granskningsärendet aktuella interpellationen, liksom övriga obesvarade interpellationer, skulle besvaras den 18 januari, dvs. vid det första tillfälle som gavs efter riksdagens juluppehåll. Beslutet att ställa in debatten den dagen fattades i fullt samförstånd mellan kammarkansliet och UD:s ministerkansli.

Ministerkansliet informerade måndagen den 17 januari kammarkansliet om att den ukrainska presidentinstallationen med kort varsel flyttats till ett senare datum och att utrikesministern mot denna bakgrund var beredd att lämna sitt svar som planerat den 18 januari. Kammarkansliet valde dock att inte återinsätta debatten på programmet.

Efter fortsatta diskussioner mellan kammarkansliet och ministerkansliet sattes datum för debatten till den 1 februari. Då hade interpellanten enligt uppgifter tillgängliga för Utrikesdepartementet tackat nej till att ta emot svaret i de interpellationsdebatter med utrikesministern som hölls den 21 respektive den 25 januari.

Utrikesministerns beslut att besvara tre interpellationer i ett sammanhang fattades mot huvudsaklig bakgrund av att de behandlade frågor om regeringens hantering av ärenden rörande bortförda barn. En av interpellationerna innehöll därutöver en fråga rörande svensk katastrofberedskap.

Denna fråga besvarades med en relativt kortfattad redovisning mot bakgrund av bedömningen att riksdagens kontrollmakt här främst skulle komma att utövas genom granskning i konstitutionsutskottet.

Vad avser tidpunkten för besvarande av interpellationen hänvisade utrikesministern i debatten till att det funnits flera datum där interpellanten inte kunde ta emot interpellationen. Hon uppfattade då att kritik riktats mot henne för att det dröjt från den 18 november till den 1 februari innan svar lämnades. Först senare i debatten preciserade Annelie Enochson att hennes kritik handlade om tidsutdräkten fram till den 18 januari.

I fråga om sammanläggningen av de tre interpellationerna gav utrikesministern uttryck för uppfattningen att ursprunget till den uppkomna situationen stod att finna i det obestridda faktum att en och samma interpellation innehöll två frågor på skilda områden.

Yttrande från chefen för kammarkansliet

Utskottet har inhämtat ett yttrande av chefen för kammarkansliet, *bilaga A1.6.4*. Av yttrandet framgår följande.

Av den korrespondens som finns bevarad framgår att utrikesministern var beredd att lämna det gemensamma svaret på det tre interpellationerna fredagen den 21 januari. Från kammarkansliet vidarebefordrades denna uppgift till de båda interpellanterna Annelie Enochson och Göran Lindblad. Enochson anmälde att hon hade förhinder den 21 januari och föredrog tisdagen den 25 januari som datum för debatten. Göran Lindblad meddelade att han på grund av deltagande i Europarådsmöte hade förhinder såväl fredagen den 21 januari som hela den påföljande veckan. Dessa uppgifter vidarebefordrades till Regeringskansliet som återkom med förslaget att debatten skulle äga rum tisdagen den 1 februari.

Ytterligare promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt vissa ytterligare uppgifter. Som svar har den 14 april 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A1.6.5*. I promemorian anförts att departementet i dialogen med kammarkansliet, som huvudsakligen fördes per telefon, meddelade att utrikesministern var beredd att lämna det gemensamma svaret på interpellationerna den 21 respektive den 25 januari. Kammarkansliet meddelade att interpellanterna inte kunde ta emot svaret den 21 januari. Vidare lämnades besked om att Göran Lindblad hade förhinder hela den påföljande veckan. Det finns inga uppgifter som tyder på att UD nåddes av något besked om att Annelie Enochson skulle ha varit tillgänglig eller föredragit att ta emot svaret den 25 januari.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation skall besvaras. Beträffande tidsutdräkten vill utskottet notera vad utskottet anfört i betänkande 2001/02:KU10 om att huvudregeln är att en interpellation skall besvaras inom två veckor från det att den getts in. Utskottet var kritiskt till att denna regel åsidosatts i flera fall.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

1.7 Uppgifter av näringsminister Leif Pagrotsky i en interpellationsdebatt

Ärendet

I en anmälan begärs att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Leif Pagrotsky's uppgifter under en interpellationsdebatt den 20 februari 2004. Enligt anmälan har statsrådet lämnat oriktiga uppgifter om Vattenfalls reducering av utsläpp, *bilaga A1.7.1*.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Näringsdepartementet, *bilaga A1.7.2*.

Uttalandet

Under den aktuella interpellationsdebatten om vilka åtgärder som planerades med anledning av riksdagens kritik till följd av en granskning av konstitutionsutskottet uttalade statsrådet Leif Pagrotsky bl.a. följande (prot. 2003/04:73 s. 1):

Riksdagen har som ram för mitt arbete bestämt att det ska råda konkurrensneutralitet och att det ska vara inom ramen för vad som är affärsmässigt försvarbart. Det vore det inte om det skulle vara 1 öre dyrare per kilowatt att vara kund hos Vattenfall än hos konkurrenterna för att Vattenfall har ålagts eller tagit på sig frivilligt en större samhällelig uppgift än vad som gäller konkurrenterna. Den balansgången har riksdagen ålagt bolaget. I Tyskland har man tagit över ett gammalt östtyskt energisystem som man har köpt. Det var ett risktagande. Vi har inte facit över vad det kommer att bli. Än så länge verkar det att ha gått väldigt bra ekonomiskt, men också miljömässigt. Koldioxidutsläppen från de verk man har köpt har minskat med 40 % sedan 1990, svavelutsläppen med 80 %. Sotutsläppen har i det närmaste upphört under den tiden. Det tycker jag förtjänar ett annat omdöme än att de har hundrafaldigat sina utsläpp.

— — —

Jag ska också berätta att jag träffade min tyske kollega Wolfgang Klement för ett par veckor sedan. Han ville å sin och sin regerings vägnar berömma mig och Sverige för att Vattenfall är, som han uttryckte det, bäst i hela världen på att rena utsläppen från kolkraften. Han var stolt över att man i Tyskland, på grund av Vattenfalls investeringar, hade världens renaste kolkraftverk. I ett land som är starkt beroende av den typen av energiproduktion var detta mycket viktigt för honom. Det

tycker jag kan vara värt för oss att då och då påminna oss i stället för att använda som jag tycker vilseledande beskrivningar som att Vattenfall genom sina aktiviteter har hundrafaldigt utsläppen i Tyskland, eller hur formuleringen nu var. Det leder i alla fall tanken helt fel. Verkligheten är ju att man har reducerat utsläppen radikalt genom sina insatser i Tyskland.

Bakgrund

Vattenfall förvärvade år 2001 direkt och via sitt dotterbolag HEW genom en rad affärer aktiemajoriteten i elproduktionsbolaget VEAG och gruvbolaget LAUBAG. Förvärven avslutades i februari 2002.

På Vattenfalls webbplats www.Vattenfall.com fanns i november 2004 en uppgift om att utsläpp i luften från Vattenfalls elproducent i östra Tyskland (tidigare Veag) har reducerats dramatiskt sedan 1989. På webbplatsen anges att koldioxidutsläppen har minskat med 51 %, utsläppen av svaveldioxid med 92 % och av kvävedioxid med 57 %. Mängden partikelutsläpp har minskat med 99 %.

Vidare redovisades på webbplatsen hållbarhetsrapporter för år 2001 respektive 2002. Beträffande koldioxidutsläppen i Tyskland redovisades 71 787 kiloton år 2001 och 68 792 kiloton år 2002. Beträffande svaveldioxidutsläppen i Tyskland redovisades 44 432 kiloton år 2001 och 46 119 kiloton år 2002. Mängden kvävedioxidutsläpp i Tyskland angavs för 2001 vara 45 403 kiloton och för 2002 45 024 kiloton.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på utskottets begäran om kommentarer till de frågor som ligger i anmälan har det upprättats en promemoria inom Näringsdepartementet, *bilaga A1.7.2*. Enligt promemorian framgår det av uttalandet att statsrådet Leif Pagrotsky refererade till reduceringar som gjort alltsedan 1990. Detta år angavs som basår på grund av att Kyotoprotokollet tillkom detta år, vilket innefattar förpliktelser för de undertecknande länderna att vidta vissa utsläppsreduceringar. Det synes enligt promemorian vara svårt att finna stöd för att statsrådets uttalande om reduceringarna skulle innebära ett påstående att de tyska bolagen gjort dessa reduceringar sedan Vattenfall under 2000 och 2001 blev delägare. För den som är insatt i ämnet är det enligt promemorian inte möjligt att missuppfatta statsrådets inlägg i debatten. Och även om någon del av inlägget skulle kunna misstolkas är det uppenbart att det inte var statsrådets avsikt att påstå att utsläppen minskat så kraftigt under den korta tid om två tre år som Vattenfall ägt bolagen.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

1.8 Justitieminister Thomas Bodströms svar på en skriftlig fråga om utvecklingen av brottsligheten

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A1.8.1*, begärs att utskottet granskar justitieminister Thomas Bodströms tjänsteutövning i samband med det svar han gav på fråga 2004/05:244 om utvecklingen av brottsligheten i Sverige. Granskningen bör särskilt gälla om justitieministern har försökt att vilseleda riksdagen genom att lämna oriktiga uppgifter om brottslighetens utveckling.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A1.8.2*.

Bakgrund

Den 29 oktober 2004 ställde riksdagsledamoten Tuve Skånberg följande skriftliga fråga om utvecklingen av brottslighet i Sverige till justitieminister Thomas Bodström.

Tisdagen den 19 oktober 2004 besökte justitieminister Thomas Bodström Markaryd för att sammanträffa med en grupp medborgare som under våren och sommaren genomfört en namninsamling med krav på insatser för att öka rättstrygghet och rättssäkerhet på landsbygden. Uppropet som på denna korta tid samlat nästan 12 000 namn kom till stånd efter att en rad allvarliga våldsbrott inträffat inom ett relativt litet område i södra Småland.

Under sammanträffandet som varade ungefär en timma fick Bodström bland annat en redogörelse av hur Eva Lilja kom hem en kväll och hittade sin sambo ihjälslagen på ett bestialiskt sätt. Som svar på detta och även vid senare tillfällen under samtalet underströk Thomas Bodström gång på gång att brottsligheten i Sverige inte ökat under de senaste 30 åren. Att medborgarna fått intryck av att så skett förklarade Bodström med att mediernas fokusering på brott ökat starkt.

En enkel genomgång av Brottsförebyggande rådets statistik visar emellertid att brottsligheten fördubblats sedan 70-talet och att också våldsbrotten, som diskussionen här gällde, ökat kraftigt.

Min fråga till justitieministern är därför:

Vilka åtgärder avser ministern att vidta för att de nya statistikkällor som regeringen använder sig av ska komma till allmän kännedom?

Den 4 november lämnade justitieministern följande skriftliga svar.

Tuve Skånberg har frågat mig vilka åtgärder jag avser att vidta för att de nya statistikkällor som regeringen använder sig av ska komma till allmän kännedom. Frågan är ställd mot bakgrund av de statistikuppgifter jag nämnde vid ett möte i Markaryd i oktober.

Vid mötet i Markaryd diskuterades frågan om rättstrygghet och rättssäkerhet på landsbygden. Vid en diskussion om våldet har ökat eller inte i samhället nämnde jag att det dödliga våldet inte har ökat i Sverige de senaste 30 åren. Jag nämnde även att antalet anmälda brott i Sverige i stort sett har legat stilla sedan 90-talet.

Självfallet är det Brottsförebyggande rådets officiella kriminalstatistik och analyser som regeringen använder sig av för att inhämta kunskap om brottsutvecklingen i det svenska samhället. Förutom den skriftliga statistiken som Brottsförebyggande rådet ger ut används även deras statistiksida på www.bra.se för att ta fram aktuell information.

Såväl Tuve Skånbergs som mina uppgifter bekräftas av Brottsförebyggande rådets statistik. Det är således positivt att vi båda använder den statistiken som en viktig kunskapskälla.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på en begäran från utskottet om en kommentar till anmälan har Statsrådsberedningen hänvisat till en promemoria från Justitiedepartementet, (*bilaga A1.8.2*).

I promemorian hänvisas till att det i Brottsförebyggande rådets rapport Brottsutvecklingen i Sverige 2001-2003 (rapport 2004:3, s. 23) anges att det under de senaste 30 åren årligen har skett ca 100 fall av dödligt våld i form av fullbordade mord, dråp och misshandel med dödlig utgång.

I rapporten anges vidare (s. 13) att under 1990-talet ersattes den tidigare konstanta ökningen av fluktuationer kring en konstant nivå. Den anmälda brottsligheten slutade öka under 1990-talet. Visserligen hade det skett en ökning under 2003 men nivån är i dag enligt rapporten endast något högre än vid början av 1990-talet.

Antalet anmälda brott är inte detsamma som antalet konstaterade brott.

Den information som Thomas Bodström lämnat om brottslighetens utveckling har således enligt promemorian inte varit ett försök att vilseleda riksdagen genom att lämna oriktiga uppgifter och därigenom äventyra allmänhetens förtroende för honom som statsråd.

Vissa statistiska uppgifter

Antalet anmälda brott och antalet döda med dödsorsak mord, dråp eller annat övergrepp

Nedanstående tabell innehåller statistiska uppgifter dels om anmälda brott hämtade från Brottsförebyggande rådets webbplats, dels från Socialstyrelsens dödsorsaksregister, dödsfall 2002 (2004:5)

År	Antalet anmälda brott	Antalet anmälda våldsbrott	Antalet anmälda brott om dödligt våld	Antalet döda med dödsorsak mord, dråp eller annat övergrepp
1975	755 612	27 210	135	
1990	1 218 820	52 358	121	108
1991	1 199 101	52 162	149	125
1992	1 195 154	57 602	178	117
1993	1 191 251	63 788	175	113
1994	1 112 523	65 236	160	107
1995	1 144 153	66 311	180	85
1996	1 174 236	65 829	199	110
1997	1 190 851	68 349	157	94
1998	1 177 673	70 952	188	98
1999	1 188 737	76 746	188	108
2000	1 210 821	75 874	178	90
2001	1 183 484	78 407	168	86
2002	1 228 192	79 455	223	100
2003	1 255 335	83 782	191	

Under åren 1976–1989 var antalet anmälda brott med dödligt våld större än 150 vid två tillfällen, år 1979 (173) och 1989 (151).

Personer lagförda för brott - efter huvudbrott, åren 1975–2003.

I Brottsförebyggande rådets rapport Kriminalstatistik 2003 (rapport 2004:2) redovisas följande statistiska uppgifter angående dömda personer (tabell 4.2).

År	Brott mot liv och hälsa	därav mord och dråp	därav misshandel o grov misshandel
1975	5 004	81	4 543
1976	5 000	86	4 512
1977	4 995	80	4 545
1978	5 244	92	4 785
1979	5 018	96	4 536
1980	5 316	93	4 828
1981	5 487	105	4 982
1982	6 129	110	5 640
1983	7 147	88	6 647
1984	7 319	96	6 839
1985	6 930	79	6 476
1986	6 786	133	6 327
1987	6 995	99	6 486
1988	7 216	129	6 722
1989	7 293	97	6 837
1990	7 539	126	7 041
1991	7 749	91	7 299

År	Brott mot liv och hälsa	därav mord och dråp	därav misshandel o grov miss- handel
1992	7 869	122	7 415
1993	8 747	154	8 259
1994	9 231	100	8 787
1995	9 745	124	9 342
1996	8 597	135	8 193
1997	7 835	126	7 491
1998	8 340	108	8 021
1999	8 322	137	7 963
2000	8 253	150	7 852
2001	8 157	125	7 760
2002	8 307	134	7 918
2003	8 120	136	7 736

Brottsutvecklingen i Sverige 2001–2003

I Brottsförebyggande rådets rapport Brottsutvecklingen i Sverige 2001–2003 (2004:3) beskrivs och analyseras utvecklingen av olika typer av brott med tonvikt på åren 2001–2003. I ett avsnitt rubricerat Dödligt våld av Leif Petersson och Mikael Rying anges att det under de senaste 30 åren årligen skett ca 100 fall av dödligt våld i form av fullbordade mord, dråp och misshandel med dödlig utgång. Ingenting talar enligt rapporten för att det dödliga våldet skulle ha ökat, snarare visar utvecklingen på en minskning sedan år 1990.

Det anmälda dödliga våldet har en hög uppkläring jämfört med de flesta andra typer av brott. År 2003 klarades 77 % av anmälda mord, dråp och misshandel med dödlig utgång upp. Av dessa klarades 33 procentenheter upp genom personuppkläring, det vill säga genom att någon person bundits vid brottet, och 44 procentenheter genom teknisk uppkläring, t.ex. nedläggning på grund av att man funnit att det inte förekommit något brott i samband med dödsfallet. År 2003 avkunnades 137 domar för mord och dråp inklusive försök, varav 82 avsåg mord, 54 dråp och 1 barnadråp.

Till skillnad från de flesta andra brottskategorier är enligt rapporten inte den dolda brottsligheten det stora problemet när det gäller dödligt våld. I stället är det dödliga våldet kraftigt överskattat i statistiken över anmälda brott. En genomgång av samtliga anmälda fall av dödligt våld i Sverige under perioden 1990–1998 visade en överskattning på i genomsnitt 43 procent (Rying, 2000). Vid en motsvarande genomgång av de anmälda fallen år 2002 framkom att mindre än hälften av fallen bestod av dödligt våld (Rying, 2003). En stor andel av det anmälda dödliga våldet visade sig vara t.ex. självmord, olyckor eller alkohol- eller narkotikaförgiftning. Den främsta orsaken till att dessa fall fanns med bland de anmälda brotten är att polisen vid anmälningstillfället hade en misstanke om att en brottslig gärning hade begåtts. Anmälan rubricerades då som fullbordat mord, dråp eller

misshandel med dödlig utgång för att man skulle kunna initiera en förundersökning. Dessa anmälningar redovisas i statistiken. Under förundersökningen visade det sig att det inte förelåg något brott, varför förundersökningen lades ned och brottsmisstanke avskrevs. En annan förklaring till överrepresentationen är att polisen registrerar de brott som anmälts i Sverige, men begåtts utomlands. Dessa anmälningar kommer med i statistikunderlaget. Det rör sig ofta om fall där varken förövare eller offer har någon direkt anknytning till Sverige, men väl en indirekt, t.ex. genom något slag av relation med ett offer. Som exempel kan nämnas det 20-tal anmälningar som år 1998 gjordes av flyktingar från Chile mot Pinochet, liksom ett stort antal anmälningar avseende dödligt våld i det forna Jugoslavien under i stort sett hela 1990-talet.

Som förklaringar till överrepresentationen kan slutligen nämnas att försök, förberedelse eller stämpling till brott kan förekomma i statistiken över de fullbordade morderna och att samma brott registreras mer än en gång (dubblettanmälningar).

Det förekommer även underskattningar i statistiken över dödligt våld. Ett exempel är att dödligt våld anmäls som vållande till annans död. En genomgång av samtliga anmälda fall av vållande till annans död år 2002, visar att 7 av de 65 anmälda fallen avsåg våldsbrott med dödlig utgång (Rying, 2003). I ytterligare 24 fall misstänktes uppsåtligt våld kunna vara dödsorsak. Dessa 31 fall skulle, enligt de instruktioner polisen använder vid brottsrubricering, ha registrerats som mord, dråp eller misshandel med dödlig utgång (BRÅ, 2003).

Det dödliga våldet har, enligt dödsorsaksstatistiken, under den senaste 30-årsperioden legat relativt konstant omkring 100 brott per år. Statistiken över anmälda brott visar dock en annan bild av utvecklingen. Enligt den låga antalet fullbordade mord, dråp och misshandel med dödlig utgång, med något undantag, relativt konstant kring 135 brott per år under perioden 1975–1990. Under första hälften av 1990-talet ökade antalet anmälda brott till omkring 175 per år. Mellan åren 2001 och 2003 ökade antalet polisanmälda brott från 167 till 189. Särskilt höga anmälningssiffror noteras för åren 2002 och 2003 (219 respektive 189, exklusive barnadråp). Grovt sett ökade det anmälda dödliga våldet med ca 50 % under perioden 1975–2003. Den statistiska ökningen är inte en verklig ökning utan kan förklaras av ett antal faktorer. Sammanfattningsvis kan sägas att anmälningssstatistiken redovisar just de *anmälda* morderna, dråpen och misshandeln med dödlig utgång, oavsett vad brottsutredningen kommer fram till. Dödsorsaksstatistiken och specialstudier (t.ex. Rying, 2000 och 2003) visar en lägre nivå än anmälningssstatistiken och att det dödliga våldet inte ökat under perioden fr.o.m. år 1975. Även om nivåerna är olika var utvecklingen densamma för dödsorsaksstatistiken och anmälningssstatistiken fram till år 1991. Därefter skiljer sig kurvorna åt. Det anmälda dödliga våldet ökade under första hälften av 1990-talet, medan det minskade svagt enligt dödsorsaksstatistiken och Ryings studier. Dessa två källor redovisar inte heller exakt samma

nivåer, men de ligger ganska nära varandra och följer varandra relativt väl i utveckling. Medan det anmälda dödliga våldet ökade med ca 50 % ökade anmälda försök till mord och dråp från ca 200 brott per år i början av perioden 1975–2003 till ca 750 per år under de senaste åren. Det saknas undersökningar som kan förklara denna uppgång. En teori skulle kunna vara att kraven på vad som ska bedömas som försök har förändrats över tiden. Å andra sidan kan uppgången av de anmälda försöken till mord och dråp ses i perspektivet av en kraftig uppgång av anmäld misshandel under samma period. Enligt Rying (2003) finns det inga indikationer på att det dödliga våldet skulle ha ökat. Sedan år 1990 visar utvecklingen snarare på en minskning av antalet fall.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

1.9 Kommunminister Lars-Erik Lövdéns handläggning av frågan om indelningsärenden

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A.1.9.1*, har begärts att utskottet granskar statsrådet Lars-Erik Lövdéns handläggning av frågan om indelningsändringar. Trots upprepade tillkännagivanden och krav från riksdagen har regeringen enligt anmälan valt att dra frågan i långbänk och försvåra hanteringen, något som ses som ren obstruktion.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior från Finansdepartementet, *bilagorna A1.9.2–3*.

Bakgrund

Bostadsutskottet diskuterade under riksmötet 2001/02 frågan om att riksdagen skulle anta en lag som bestämmer kommunernas länsstillhörighet och utarbetade ett förslag till en sådan lag. Lagförslaget innehöll en enda bestämmelse, vari föreskrevs vilka län som skall finnas i Sverige och vilka kommuner de olika länen skulle omfatta. Bostadsutskottet inhämtade också Lagrådets yttrande över förslaget.

Lagrådet ansåg i yttrande den 21 november 2001 att det krav på allmängiltighet som gäller för lagstiftning fick anses uppfyllt och att det inte förelåg något principiellt hinder mot att frågor om länsindelningen och kommunernas länsstillhörighet reglerades i lag trots att det innebar en avvikelse från hur dessa frågor tidigare har hanterats. Lagrådet noterade att förslaget inte hade varit föremål för sådan beredning som är bruklig i lagstiftningsärenden. En beredning behövs normalt för att lagstiftningens kvalitet skall säkras och var i det förevarande fallet enligt Lagrådet önsk-

värd även på grund av att lagförslaget aktualiserade principiella frågor av vikt och att ärendet inte kunde sägas vara av rent formell eller rutinartad karaktär. Särskilt framhöll Lagrådet den föreslagna lagens förhållande till indelningslagen. Om lagarna skulle samexistera, skulle regeringen fortfarande kunna ändra kommunindelningen, och att följdändra i den föreslagna lagen till följd av beslut som regeringen fattar stämmer dåligt med normhierarkin. Om lagarna skulle samexistera men ge riksdagen möjlighet att ingripa och besluta om sådana ändringar som regeringen inte beslutat om, skulle det snarast komma att råda oklarhet om fördelningen av uppgifter mellan riksdagen och regeringen. Problemet skulle kunna lösas genom att det, förslagsvis i indelningslagen, infördes bestämmelser som preciserar gränserna för regeringens beslutanderätt på detta område eller klargör under vilka förhållanden riksdagen vill förbehålla sig att reglera dessa frågor genom lagstiftning. För utarbetande av sådana bestämmelser saknades, framhöll Lagrådet, tillräckligt beredningsunderlag. Lagrådet erinrade också om de då nyligen lämnade tilläggsdirektiven till Kommundemokratikommittén att överväga och lägga fram förslag rörande bestämmelserna om indelningsändringar. Lagrådet ansåg sig inte kunna tillstyrka att den föreslagna lagen antogs förrän den berörda rättsliga problematiken analyserats närmare.

Frågan om utskottsinitiativ i indelningsfrågan togs därefter upp inom konstitutionsutskottet. Frågan avsåg ett initiativ till en ändring av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen), främst 2 kap., på så sätt att riksdagen i stället för regeringen skall besluta om rikets indelning i landsting. Inom utskottets kansli upprättades en promemoria, Lagstiftning om Sveriges indelning i landsting m.m., med förslag till dels ändringar i indelningslagen, dels en lag om Sveriges indelning i län och landsting. Promemorian remitterades till vissa centrala myndigheter – Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Kammarkollegiet och Valmyndigheten – för yttrande. Utskottet beslöt därefter, den 28 maj 2002, att inte ta initiativ till någon lagändring.

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2002 också motioner i samma ämne. De avstyrktes i betänkande 2001/02:KU14 med hänvisning till de då pågående diskussionerna om ett utskottsinitiativ. Utskottets s- och v-ledamöter reserverade sig i fråga om motiveringen och ville i stället hänvisa till att Kommundemokratikommittén efter ett tillkännagivande av riksdagen hade i uppdrag att se över förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i landstings- och kommunindelningen samt lämna förslag till eventuella lagändringar. Reservanterna ansåg att resultatet av kommitténs arbete måste avvaktas.

Konstitutionsutskottet remitterade våren 2003, sedan detta begärts med stöd av 4 kap. 10 § andra stycket första meningen riksdagsordningen, lagförslagen i den under våren 2002 framtagna promemorian till Lagrådet för yttrande. Lagrådet uttalade i yttrande den 20 maj 2003 att de i promemorian föreslagna lagbestämmelserna kan ses som ett första utkast till lagre-

glering men inte är så genomarbetade att de bör antas som lag utan att ha gjorts till föremål för ytterligare beredning och bearbetning i ljuset både av de synpunkter som redan framförts under den första remissbehandlingen och av sådana som kan väntas komma att framföras vid en mera omfattande remittering av lagförslagen. Lagrådet kunde sammanfattningsvis inte tillstyrka att förslagen gjordes till föremål för lagstiftning i föreliggande skick.

Med anledning av motioner från allmänna motionstiden 2002 och 2003 behandlade utskottet åter frågan hösten 2003 (bet. 2003/04:KU3). Utskottets majoritet gjorde följande bedömning.

Kommundemokratikommittén har föreslagit att frågan om indelningsändringar m.m. bör utredas i ett vidare sammanhang och hänvisat till översynen av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Enligt kommittén framstod det som naturligt att frågor som rör reglerna om ändring i läns-, landstings- och kommunindelningen också omfattas av denna översyn. Beredningen av kommitténs förslag pågår inom Regeringskansliet. Utskottet anser att denna beredning bör avvaktas och avstyrker motionerna.

I en reservation (m, fp, kd, c och mp) begärdes ett tillkännagivande till regeringen enligt följande.

Enligt vår uppfattning visar erfarenheten att gällande ordning, som innebär att regeringen – utan att behöva ta hänsyn till riksdagsmajoritetens inställning – har avgörandet över kommuners tillhörighet till landsting och län, inte är tillfredsställande. Vi anser att avgörandet i dessa frågor bör tillkomma riksdagen, som därvid skall tillgodose intressen som har med den lokala demokratin att göra.

Regeringen bör med utgångspunkt i det lagförslag som utskottet remitterat till Lagrådet och i Lagrådets yttrande bereda frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting samt överlämna erforderliga lagförslag för riksdagen. Eftersom ändring av läns- och landstingsgränser enligt indelningslagen kan komma att ske genom att en kommungräns ändras, bör i sammanhanget övervägas om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen.

Utredningen och beredningen av den aktuella frågan har enligt vår mening hittills fördröjts på ett otillbörligt sätt. Det uppdrag som lämnades till Kommundemokratikommittén med anledning av riksdagens tillkännagivande (bet. 2000/01:BoU13, rskr. 2000/01:267) har inte lett till något förslag som kan läggas till grund för lagstiftning. Allmänna val skall hållas år 2006. Som anges i gällande bestämmelser i indelningslagen bör beslut om ändringar i landstingsindelningen träda i kraft vid ett årsskifte och meddelas senast ett år innan beslutet träder i kraft. En tidsfrist mellan beslut och ikraftträdande behövs för bl.a. ekonomisk reglering mellan berörda kommuner och för deras budget- och planeringsarbete i övrigt. God tid mellan indelningsändringar och allmänna val behövs också för valförberedelser både på myndighetsnivå och för partierna. Det innebär att erforderliga lagförslag måste föreläggas riksdagen för ställningstagande senast under hösten 2004. Den nu begärda utredningen och beredningen bör således bedrivas skyndsamt så att proposition läggs fram för riksdagen senast den 1 september 2004.

Riksdagen biföll reservationen i november 2003.

Regeringen beslutade den 18 mars 2004 om direktiv (dir. 2004:34) till en särskild utredare som skulle tillkallas för att undersöka förutsättningarna för att beslutanderätten rörande landstingsindelningen skall kunna föras över från regeringen till riksdagen. Utredaren skulle också lämna förslag till lagreglering. Utredaren skulle vidare överväga en lagreglering rörande förfarandet vid ändringar i länsindelningen. Utgångspunkten skall vara att det är riksdagen som skall fatta beslut om sådana ändringar. Utredaren skulle också överväga en lagreglering rörande förfarandet vid namnändring av län och landsting. Ändring av läns- och landstingsgräns kan komma att ske genom att en kommungräns ändras. I sammanhanget borde därför övervägas om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen. Utredaren överlämnade sitt betänkande i december 2004 och har varit föremål för remissbehandling.

Den 4 maj 2004 – i samband med utskottets behandling av regeringens skrivelse 2003/04:75 Redogörelse förbehandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen – besvarade statssekreteraren Gun Eriksson en rad frågor i konstitutionsutskottet som gällde regeringens agerande med anledning av riksdagens nu aktuella tillkännagivande.

I en interpellationsdebatt den 11 maj 2004 angående tidsutdräkten (prot. 2003/04:113) framhöll statsrådet Lövdén att det inte fanns baktankar från regeringens sida om att förhålla. Det är i stället omtanke om att den förändring som riksdagen har beställt måste genomföras på ett sätt som är noggrant och omdömesgillt. Regeringen avsåg att lägga fram en proposition i maj 2005.

Enligt uppgift från Regeringskansliet avses inte längre att en proposition eller skrivelse i frågan skall läggas fram under våren 2005.

Utredningen om indelningsändringar

I december 2004 avlämnade Utredningen om indelningsändringar sitt betänkande En lag om Sveriges indelning i län och landsting (SOU 2004:128). Utredningen föreslår att riksdagen i en ny lag reglerar hela landets indelning i landsting. Den föreslagna lagen bestämmer landstingsområdena utifrån gällande kommunindelning genom angivande av vilka kommuner som ingår i respektive landsting. Även länsindelningen skall anges i lagen. Den nya lagen och ändringar i vissa lagar föreslås träda i kraft den 1 december 2005. Det är enligt utredningens mening inte möjligt att i grundförfattning reglera tidpunkter för beslut om ändring och ändrings ikraftträdande. Utredningen anser därför att några regler om detta inte skall föras in i lagen.

En indelningsändring träder enligt den nu gällande indelningslagen i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. I fråga om mer omfattande indelningsändringar måste nyval till fullmäktige hållas innan ändringen kan träda i kraft, vilket innebär att ändringen träder i kraft den

1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Om regeringen skall besluta om ändringen skall beslutet meddelas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft.

Anledningen till denna tidsfrist är bl.a. att de berörda kommunerna eller landstingen skall hinna genomföra sitt budget- och övriga planeringsarbete på ett tillfredsställande sätt. Om det finns synnerliga skäl får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet. Om Kammarkollegiet eller länsstyrelsen skall besluta om ändringen, skall beslutet meddelas senast tre månader innan ändringen skall träda i kraft.

Det måste enligt utredaren förutsättas att riksdagens beslut om indelningsändringar, trots att en särskild bestämmelse härom skulle saknas, tas med lämplig framförhållning och ikraftträdandetidpunkt. De tidsmässiga ramar som i praktiken blir aktuella torde därför enligt utredaren vara de som anges i indelningslagen beträffande kommunindelningsändringar. Detta innebär att indelningsändring bör träda i kraft vid ett årsskifte. Om ändringen är av sådan omfattning att ett landsting enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige bör ikraftträdandet ske vid årsskifte efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Vissa regler i förslaget bygger på att så blir fallet. Vidare bör beslut om ändring i den lagstadgade landstingsindelningen som huvudregel fattas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft.

Över huvud taget understryks i betänkandet vikten av att tiden till dess ändringen träder i kraft är tillräckligt tilltagen för att ett nybildat landsting på ett bra sätt skall hinna förbereda sin organisation och verksamhet. Besluten att bilda Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting den 1 januari 1999 togs i juni respektive november 1997. I såväl nybildningsfall som andra fall av ändringar i landstingsindelningen bör stor hänsyn tas till berörda kommuners och landstings uppfattning om behovet av övergångstid.

En ändring kan vara föranledd av att regeringen avser att i enlighet med indelningslagen lägga samman kommuner i olika landsting. Att riksdagen i dessa fall först skall pröva frågan i enlighet med den föreslagna lagen innebär att regeringen måste ha så god framförhållning att såväl riksdag som regering hinner fatta beslut inom de i indelningslagen stadgade tidsfristerna. Detta torde dock inte innebära ett mer utdraget förfarande än vad som skulle bli fallet om en sådan fråga aktualiserades enligt gällande ordning, då riksdagens godkännande till länsindelningsändringen skulle få inhämtas.

Den omständigheten att riksdagen genom lag beslutar om ändringar i landstingsindelningen förändrar enligt utredningen inte i större mån det förfaringssätt som i dag skall tillämpas enligt gällande indelningslag. Den största förändringen är att ansökan om ändring i dessa fall inte längre blir möjlig. Uptakten till en indelningsändring får i stället antas komma att ske genom att berörda intressenter uppvaktar regeringen eller får länsbänkens riksdagsledamöter att motionera i frågan.

Skulle regeringen finna fog för begäran om en indelningsändring skall regeringen föranstalta om den utredning som behövs. Regeringen får därvid uppdra åt Kammarkollegiet, länsstyrelse eller särskild utredare att göra utredningen. På sätt som i indelningslagen skall utredningen omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Samråd skall ske med landsting som har intresse av frågan. Upplysningar och biträde skall ges av statliga och kommunala myndigheter när den som gör utredningen begär detta. När det finns skäl skall särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. Om den som fått uppdraget att göra utredningen finner skäl till en sådan skall detta anmälas till regeringen som beslutar i frågan. Undersökningen skall göras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer. Förfaringssättet skiljer sig i övrigt inte från det gällande i indelningslagen. Övervägande skäl talar för att kostnadsansvaret för utredning som beslutats av regeringen skall åvila staten.

Finner regeringen att en indelningsändring bör göras lämnar regeringen i proposition till riksdagen förslag till erforderlig lagändring. Efter gängse beredning fattar därefter riksdagen beslut i frågan. Beslutas om en lagändring ges ikraftträdandebestämmelsen en sådan marginal att berörda kommuner och landsting hinner förbereda sig för indelningsändringen och att regeringen hinner fatta nödvändiga förvaltningsbeslut.

Skulle initiativet till en ändrad indelning uppkomma i riksdagen genom att denna bifaller ett motionsyrkande eller ett utskottsinitiativ kommer detta till uttryck genom att riksdagen tillkännager för regeringen att den anser att frågan bör utredas och att regeringen bör återkomma med förslag i frågan. Regeringen skall i detta fall föranstalta om den utredning som behövs. Efter utredning kan regeringen finna att någon ändring inte bör ske och underlåter därför att lämna något förslag till riksdagen. Skulle riksdagsmajoriteten vara av annan uppfattning och vilja bifalla en motion om ändring eller vilja ta ett utskottsinitiativ kan frågan med den gjorda utredningen som grund beredas i utskott och därefter bli föremål för beslut.

Utredningsbetänkandet har varit föremål för remissbehandling.

Betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen

Konstitutionsutskottet har vid tidigare tillfällen granskat frågor kring efterkommandet av riksdagens tillkännagivanden till regeringen. I betänkande 1994/95:KU30 s. 42 underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder tillkännagivandet avser. En förutsättning borde då enligt utskottet vara att regeringens bedömningar i detta avseende redovisas för riksdagen. I såväl utskottets granskning hösten 1997 (bet. 1997/98:KU10 s.13), hösten 1998 (bet. 1998/99:KU10 s. 43) och våren 2002 (bet.

2001/02:KU20 s. 52 f.) som i samband med behandlingen av regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (bet. 2001/02:KU6 s. 14) har utskottet återkommit till detta ställningstagande.

Granskningen våren 2002 gällde bl.a. ett tillkännagivande från riksdagen till regeringen rörande en delning av Torslanda kommun. Utskottet anförde:

Som utskottet tidigare anfört i andra sammanhang finns det inte någon reglering i fråga om s.k. tillkännagivanden. Utskottet förutsätter dock att regeringen hör sammar riksdagens tillkännagivanden. Om regeringen anser sig kunna underlåta att vidta de åtgärder ett tillkännagivande avser, måste regeringens bedömning vad gäller riksdagsbeslut redovisas för riksdagen i samband med att regeringen lämnar sin redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av riksdagens beslut.

Våren 2003 granskade utskottet finansministerns hantering av frågan om de s.k. 3:12-reglerna (bet. 2002/03:KU30 s. 28). Utskottet uttalade:

Riksdagens tillkännagivande innebar att det begärdes att en proposition skulle lämnas till riksdagen senast under augusti månad. Propositionen lämnades dock först i november efter att den 1 oktober ha aviserats i propositionsförteckningen. Det uppstod därigenom ett dröjsmål som innebar att det under en tid kunde råda osäkerhet om regeringens avsikter både bland riksdagsledamöter och berörda skattskyldiga.

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

Våren 2004 granskade utskottet (bet. 2003/04:KU30) hur regeringen efterkom riksdagens tillkännagivande om Östersjön som ett särskilt känsligt område. Utskottet fann (s. 23 f.) att trots att riksdagens tillkännagivande inte innehöll någon tidsgräns knutet till IMO-mötet i juni hade från regeringens sida både utskottet och riksdagen informerats om att regeringen inte avsåg att lämna in en ansökan i tid för att behandlas under mötet. Informationen hade dessutom klargjort att regeringen arbetade med båda de handlingslinjer som tillkännagivandet avsåg.

I en reservation (m, fp, kd, c och mp) framhölls att det funnits utrymme för regeringen att tidigare än som skedde redovisa för riksdagen sina bedömningar för att inte vidta de begärda åtgärderna. I reservationen underströks vikten av att informationen om att regeringen inte anser att ett tillkännagivande kan efterkommas ges på ett så tidigt stadium som möjligt och på ett sätt som gör informationen tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

Riksdagen biföll reservationen (prot. 2003/04:122).

I utskottets betänkande med anledning av skrivelsen 2003/04:75 (bet. 2003/04:KU21) som avlämnades den 27 maj 2004 underströk utskottet sitt tidigare ställningstagande att en utgångspunkt måste vara att riksdagens till-

kännagivanden till regeringen efterkoms. Konstitutionsutskottet delade trafikutskottets bedömning att det är viktigt att tillkännagivandena behandlas med respekt och omsorg. Att tillkännagivanden behandlas med respekt och omsorg innebar bl.a. enligt utskottets mening att regeringen bör se till att det inte uppstår onödiga dröjsmål. Den aktuella redogörelsen för behandlingen av riksdagens tillkännagivanden hade i flera fall gett anledning för riksdagsutskott att i yttrandena till konstitutionsutskottet rikta kritik mot uppkomna dröjsmål med att vidta åtgärder. Konstitutionsutskottet ville med anledning av de redovisade synpunkterna starkt understryka vikten av att regeringen gör ansträngningar för att undvika onödig tidsutdräkt.

Konstitutionsutskottet ville vidare framhålla vikten av att det särskilt i fråga om längre tidsutdräkter ges fullgod information om orsakerna för tidsutdräkterna och att informationen självfallet bör kunna ges också i andra sammanhang än i skrivelse 75.

Konstitutionsutskottet erinrade också om sitt tidigare uttalande om att regeringen, om den inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet, måste redovisa detta för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen, och att även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i det sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i en skrivelse eller proposition till riksdagen, bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i en annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på frågor från utskottet har Statsrådsberedningen hänvisat till promemorior från Finansdepartementet, *bilagorna A1.9.2-3*.

Enligt promemoriorna uppfattade Regeringskansliet att riksdagens huvudsakliga avsikt med tillkännagivandet var att den av riksdagen önskade ändringen skulle kunna beslutas för den 1 januari 2006 och därmed träda i kraft senast den 1 januari 2007. Regeringskansliet uppfattade formuleringarna i tillkännagivandet som att riksdagen önskade att förslag på ändringar i lagstiftningen samt eventuellt därpå följande ändringar i indelningen skulle komma till stånd snarast möjligt och senast före valet 2006. Med hänsyn till de tidsfrister som i dag finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting samt även de uttalanden avseende tidsfrister som finns i betänkandet En lag om Sveriges indelning i län och landsting (SOU 2004:128) måste beslut om önskade ändringar i indelningen ske senast den 31 december 2005, dvs. före den 1 januari 2006 för att valet 2006 skall avse kommuner och landsting enligt en eventuell ny indelning.

När tillkännagivandet kom in till Finansdepartementet den 14 november 2003 gjordes bedömningen att de av riksdagen önskade lagändringarna innehöll ett flertal komplicerade frågor som måste lösas. Det stod klart på ett relativt tidigt stadium efter det att tillkännagivandet inkommit klart att

en ansvarsfull beredning av ärendet krävde tillsättandet av en utredning. Riksdagens tidsplan enligt tillkännagivandet – innebärande att direktiv, utredning, remiss av utredning och propositionsarbete skulle ske inom knappt tio månader – framstod då som orealistisk. Den 18 mars 2004 beslutade regeringen direktiv till en särskild utredare, vari angavs att uppdraget skulle redovisas senast den 16 december 2004. Enligt promemorian får en handläggningstid om drygt tre månader för att ta fram direktiv och förordna utredare anses som normal. Nio månaders utredningstid måste anses vara mycket snävt tilltaget, särskilt med beaktande av den svåra materien.

Regeringen meddelade i sin skrivelse 2003/04:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, som lämnades till riksdagen i mars 2004, att en utredning skulle tillsättas under våren 2004. I skrivelsen uttalades visserligen inte uttryckligt att tidsgränsen för avlämnade av proposition därmed inte skulle kunna hållas. Genom upplysningen att en utredning skulle tillsättas måste det dock enligt promemorian ha stått klart för var och en att den av riksdagen begärda propositionen inte skulle kunna avlämnas redan till den 1 september 2004. Vidare hänvisas till att statssekreteraren Gun Eriksson den 4 maj under en utfrågning hos konstitutionsutskottet anförde att regeringen räknade med att avlämna en proposition i maj 2005 samt till att statsrådet Lövdén i interpellationssvar den 11 maj 2004 uttryckt ambitionen att lägga fram en proposition i maj 2005, vilket skulle möjliggöra för riksdagen att fatta beslut om eventuella länsindelningsfrågor så att besluten skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2007. Regeringskansliet anser att informationsskyldigheten fullgjorts.

Svar på skriftlig fråga

Kommun- och finansmarknadsministern Sven-Erik Österberg har den 18 maj 2005 besvarat en skriftlig fråga (fråga 2004/05:1610) om vilka åtgärder han avser vidta för att säkerställa att Hebybornas demokratiskt beslutade hemställan om länsbyte tillgodoses.

I svaret hänvisas till att regeringen med anledning av riksdagens tillkännagivande tillsatte en särskild utredare som i december 2004 överlämnade sitt betänkande. Utredaren föreslår en reglering av hela landets indelning i län och landsting. Ändringar i läns- och landstingsindelningen beslutas av riksdagen genom ändring av den nya lagen. Ändring i kommunindelningen beslutas fortfarande av regeringen. Utredningens förslag innebär således att riksdagen genom lagändring skulle kunna ändra Heby kommuns läns- och landstingstillhörighet. Vid remissbehandling av betänkandet framförde många remissinstanser bl.a. tveksamhet kring huruvida förslagen överensstämmer med regeringsformen samt det lämpliga i att förslagen leder till att landsting eller medlem i landsting inte längre kommer att kunna ansöka om ändring i landstingsindelningen.

Statsrådet bedömer att det, med hänsyn till remissutfallet, är svårt att lägga utredningens förslag till grund för en proposition som skulle tillgodosätta riksdagens tillkännagivande. Möjlighet finns dock att lösa den bakomliggande frågan, Heby kommuns läns- och landstingstillhörighet, på annat sätt från den 1 januari 2007. Heby kommun har i februari 2005 ännu en gång inkommit med en ansökan om ett läns- och landstingsbyte. Kammarkollegiet är den myndighet som skall behandla ansökan och håller för närvarande på att utreda frågan. Kammarkollegiet avser enligt uppgift att fatta ett beslut före sommaren. Först därefter blir det aktuellt för regeringen att fatta ett beslut i frågan.

Utskottets ställningstagande

Riksdagens tillkännagivande till regeringen innehöll ett krav på skyndsamt hantering genom att det angavs att en proposition borde läggas fram för riksdagen senast den 1 september 2004.

Regeringen har före denna tidpunkt vid flera tillfällen på olika sätt gett uttryck för att tidpunkten inte skulle kunna hållas. I maj 2004 redovisades detta dels särskilt för konstitutionsutskottet, dels för riksdagen genom ett interpellationssvar av statsrådet Lars-Erik Lövdén, samtidigt som det angavs att det fanns en ambition att lämna en proposition i maj 2005.

Statsrådet Sven-Erik Österberg har i ett svar på en skriftlig fråga pekat på möjligheterna att lösa den bakomliggande frågan om Heby kommuns läns- och landstingstillhörighet fr.o.m. den 1 januari 2007 på annat sätt än genom förändrad lagstiftning. Utskottet förutsätter att riksdagen snarast kommer att underrättas om regeringen bedömer att remissutfallet och möjligheten för en lösning för Heby kommun gör att det finns skäl att inte hörsamma tillkännagivandet.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

1.10 Socialminister Berit Andnors beslut att inte tillsätta en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A1.10.1*, begärs att konstitutionsutskottets granskar socialminister Berit Andnors uttalande om att hon inte tänker följa riksdagsmajoritetens krav på att tillsätta en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna.

Av anmälan framgår att riksdagen i december 2004 beslutade om ett tillkännagivande till regeringen om att en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna skall tillsättas. Socialminister Berit Andnor uppges emellertid i medierna ha gjort klart att hon och regeringen tänker strunta i

riksdagsbeslutet. I stället får ensamutredaren Anna Hedborg fortsatt mandat att utreda socialförsäkringsfrågorna. Utredningen skall vara färdig efter valet 2006.

Anmälaren skriver att han av principiella skäl ser mycket allvarligt på att regeringen vid upprepade tillfällen nonchalerar riksdagsbeslut. Att regeringen skall behandla riksdagens beslut med respekt och vidta erforderliga åtgärder utan dröjsmål har påpekats av konstitutionsutskottet vid flera tillfällen, senast under våren 2004.

Utredning i ärendet

Betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen

Konstitutionsutskottet har vid tidigare tillfällen granskat frågor kring efterkommandet av riksdagens tillkännagivanden till regeringen. I betänkande 1994/95:KU30 underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder tillkännagivandet avser. En förutsättning borde då enligt utskottet vara att regeringens bedömningar i detta avseende redovisas för riksdagen. I såväl utskottets granskning hösten 1997 (bet. 1997/98:KU10), hösten 1998 (bet. 1998/99:KU10) och våren 2002 (bet. 2001/02:KU20) liksom i samband med behandlingen av regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (bet. 2001/02:KU6) har utskottet återkommit till detta ställningstagande.

Granskningen våren 2002 gällde bl.a. ett tillkännagivande från riksdagen till regeringen rörande en delning av Torslanda kommun. Utskottet anförde:

Som utskottet tidigare anfört i andra sammanhang finns det inte någon reglering i fråga om s.k. tillkännagivanden. Utskottet förutsätter dock att regeringen hör sammar riksdagens tillkännagivanden. Om regeringen anser sig kunna underlåta att vidta de åtgärder ett tillkännagivande avser, måste regeringens bedömning vad gäller riksdagsbeslut redovisas för riksdagen i samband med att regeringen lämnar sin redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av riksdagens beslut.

Våren 2003 granskade utskottet finansministerns hantering av frågan om de s.k. 3:12-reglerna (bet. 2002/03:KU30). Utskottet uttalade:

Riksdagens tillkännagivande innebar att det begärdes att en proposition skulle lämnas till riksdagen senast under augusti månad. Propositionen lämnades dock först i november efter att den 1 oktober ha aviserats i propositionsförteckningen. Det uppstod därigenom ett dröjsmål som innebar att det under en tid kunde råda osäkerhet om regeringens avsikter både bland riksdagsledamöter och berörda skattskyldiga.

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hör sammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar för riksdagen sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riks-

dagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

En utredning om socialförsäkringarna aviseras

Statsministern aviserade i en frågestund i riksdagen den 13 november 2003 en kommande översyn av socialförsäkringarna.

Socialförsäkringsutskottet (bet. 2003/04:SfU1) refererade till statsministerns uttalande när det behandlade motioner med förslag om att tillsätta en parlamentarisk utredning om socialförsäkringssystemen. Socialförsäkringsutskottet välkomnade en sådan översyn i syfte att långsiktigt säkra en gemensamt finansierad, generell offentlig försäkring. Något tillkännagivande med anledning av motionsförslagen var därför inte påkallat varför utskottet avstyrkte dem.

Översyn av socialförsäkringarna (S 2004:8)

Regeringen har inlett en översyn av socialförsäkringarna som är tänkt att ske i två steg. Som ett första steg skall en särskild utredare (dir. 2004:129, beslutade den 23 september 2004) göra en genomgripande analys av socialförsäkringarna i ett brett perspektiv. Denna analys skall därefter utgöra underlag för en kommande parlamentarisk utredning som skall lämna förslag till en reformerad socialförsäkring. Utredningsuppdraget i det första steget skall redovisas senast den 1 november 2006.

I direktiven till den nu tillsatta särskilda utredaren anges att utredningen principiellt sett skall omfatta hela socialförsäkringen och att utredaren skall granska och analysera hur socialförsäkringen fungerar som helhet. Översynen skall främst omfatta de delar av socialförsäkringen som avser försäkring för inkomstbortfall till följd av ohälsa, vilket innebär ersättningslagen sjuklön, sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeförsäkring. Även tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning ingår, men däremot inte föräldraförsäkringen i övrigt. Arbetslöshetsförsäkringen skall inte ingå i översynen annat än vad som följer av samspelet med sjukförsäkringen. Ålderspensionssystemet skall ligga utanför översynen.

Grundläggande utgångspunkter för översynen är att socialförsäkringarna liksom i dag skall vara generella och obligatoriska och att hälsoprövning inte skall finnas. Viktigt är också att försäkringsmässigheten är tydlig så att kopplingen mellan den avgift som betalas och den försäkring som erhålls blir uppenbar. I denna del bör försäkringsmässigheten vara tydligare än i dag. Särskilt fokus skall läggas på arbetslinjen och frågor som har sin grund i ohälsa. Socialförsäkringssystemet skall vara långsiktigt finansiellt stabilt. Analysen skall visa hur väl socialförsäkringen fungerar i dag, vilka brister

och förtjänster som finns och effekter på samhällsekonomi och välfärd. Utredningen skall även visa på alternativa vägar för att förbättra systemen inför framtiden.

Det finns enligt direktiven behov av att inom ramen för översynen se över frågan om en bättre samordning mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Ersättningar och ersättningstak skall vara på sådana nivåer att försäkringen innebär ett reellt skydd för flertalet försäkrade, standardtrygghet. Utredningen skall därför överväga effekterna av att inkomstgränserna inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna höjs i takt med den allmänna inkomstutvecklingen. Det bör också övervägas hur den ersättningsgrundande inkomsten skall definieras och beräknas. Utredaren skall granska förutsättningarna för att göra socialförsäkringssystemet mer anpassat till vissa strukturförändringar på arbetsmarknaden. Utredaren skall också, i de frågor som uppkommer i samband med övergångar mellan t.ex. sjukdom och studier, analysera hur samspelet mellan t.ex. socialförsäkrings- och studiesystemen är i dag och vilka behov av förändringar som finns.

Till stor del har socialförsäkringsutgifterna ett tydligt samband med arbetslivet. Det är därför naturligt att i ökad utsträckning koppla utgifterna för socialförsäkringssystemet till arbetsmarknaden och ge arbetsmarknadens parter ett ökat ansvar för och inflytande över socialförsäkringarnas utgiftsutveckling, så långt detta är möjligt utan att äventyra försäkringarnas grundläggande principer.

Ett inslag av obligatoriska egenavgifter för de försäkrade skall övervägas för att stärka den finansiella stabiliteten.

Utredaren skall bedriva ett utåtriktat och folkbildande arbete och sträva efter ett brett samarbete med de politiska partierna, arbetsmarknadens parter och övriga berörda organisationer.

Riksdagens tillkännagivande om en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna

Socialförsäkringsutskottet behandlade i sitt betänkande 2004/05:SfU1 flera motionsyrkanden om att regeringen bör tillsätta en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna. Socialförsäkringsutskottet avstyrkte motionerna men riksdagen beslutade den 9 december 2004 i enlighet med en reservation som avgivits av representanter för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Miljöpartiet de gröna. Beslutet innebär att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen, och i reservationen står att en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna bör tillsättas snarast. Vidare anförs att regeringen har tillsatt en ensamutredare som skall vara klar hösten 2006, och först därefter avses en parlamentarisk utredning tillsättas. Reservanterna anser det angeläget att den parlamentariska utredningen tillsätts redan nu.

Uttalande av statsrådet Berit Andnor till medier

Enligt uppgifter från Ekot och TT har statsrådet Andnor uppgett att hon inte har för avsikt att tillsätta någon parlamentarisk utredning. Enligt uppgift på Ekots hemsida på Internet sade Andnor att regeringen inte har för avsikt att göra det eftersom hon bedömer att det inte är möjligt att tillsätta en parlamentarisk utredning. Moderaternas politik på området utgör ett hinder. Det saknas enligt statsrådet förutsättningar för en bred överenskommelse.

Artikel från Ekot och telegram från TT bifogas i *bilagorna 1.10.2-3*.

Promemoria från Socialdepartementet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en kommentar till granskningsanmälan.

Som svar har den 8 februari 2005 översänts en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (*bilaga 1.10.4*). I promemorian anförs att syftet med en översyn av socialförsäkringarna är att skapa en stabil försäkring som kan fungera under lång tid. Det är därför väsentligt att en reformerad försäkring skapas med bredast möjliga parlamentariska förankring och därmed blir politiskt stabil även vid ändrade politiska majoriteter.

Åtagandet om en översyn av socialförsäkringarna är mycket omfattande och frågorna är komplexa. Det behövs därför ett stort bakgrundsmaterial innan man kan börja närma sig lösningar. Regeringen har mot den bakgrunden beslutat att tillkalla en särskild utredare som inte har till uppgift att lämna några konkreta förslag utan i stället skall göra en grundläggande analys av problem och möjligheter och därvid ta fram ett faktaunderlag.

I promemorian hänvisas till att det av direktiven framgår att regeringen avser att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att ta fram förslag till en reformerad socialförsäkring, efter det att utredningen redovisat sitt arbete. Det framgår vidare att den särskilde utredaren skall bedriva analysen med stor öppenhet och med största möjliga deltagande från organisationer och politiska partier och andra intressenter. Ett grundläggande skäl för detta är att få till stånd en bred, öppen och engagerad debatt om behov och möjligheter.

Avslutningsvis erinras i promemorian om att riksdagen inte uppställt en otvetydig tidsram inom vilken regeringen skall redovisa sin inställning. Under alla förhållanden kommer information om regeringens inställning till riksdagens tillkännagivande att lämnas till riksdagen inom kort.

Svar under riksdagens frågestund

Den 27 januari svarade socialminister Berit Andnor på en fråga från Henrik S. Järrel (m) med anledning av uppgifterna i medierna om att regeringen inte kommer att tillsätta en parlamentarisk utredning. Järrel undrade med vilken rätt socialminister ansåg sig kunna sätta sig över ett av riksdagen fattat beslut. Socialministern svarade att det helt saknas förutsättningar för att kunna få en parlamentarisk enighet när det gäller socialförsäkring-

arna och deras konstruktion. Däremot har regeringen uttalat att det arbete som nu inletts av en särskild utredare kommer att avlösas av en parlamentarisk utredning.

På en uppföljande fråga svarade statsrådet bl.a. att regeringen givetvis skall följa riksdagens tillkännagivanden, men regeringen kan dessutom ange de skäl som kan finnas till att man inte följer tillkännagivanden.

Fråga för skriftligt svar

Anita Sidén (m) har den 15 februari frågat statsminister Göran Persson (fråga 2004/05:965) vilka åtgärder statsministern avser att vidta för att regeringen ska genomföra riksdagens beslut om en parlamentarisk utredning om framtiden för socialförsäkringarna.

I frågesvaret, som lämnades av socialminister Berit Andnor, återges motsvarande uppgifter som i svaret till utskottet. Dessutom anger socialministern att hon delar Anita Sidéns syn på att detta är en fråga för en parlamentarisk utredning. I avvaktan på en sådan kommer en särskild utredare i bred samverkan att bereda vägen för den kommande parlamentariska utredningen. Statsrådet uttrycker också sin förhoppning att deltagandet i denna utredning blir brett.

Regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelse nr 112 till regeringen

I regeringens skrivelse Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (2004/05:75, s. 71-72) redogör regeringen för skälen till att den tillsatt en särskild utredare i stället för en parlamentarisk utredning. Regeringen anser att en översyn bör syfta till att skapa en stabil försäkring som kan fungera bra under lång tid. Det är därför väsentligt att en reformerad försäkring skapas med bredast möjliga politiska förankring och därmed blir politiskt stabil även vid ändrade politiska majoriteter. Regeringen anser det därför vara självklart att förslag och ställningstagande till en ny försäkring tas fram i en parlamentarisk kommitté och har därvid samma uppfattning som den som uttrycks av riksdagen. Regeringen gör däremot en annan bedömning om tidpunkten för när en sådan parlamentarisk kommitté bör tillsättas. Innan en parlamentarisk kommitté tillsätts finns det skäl att ta fram ett brett faktaunderlag och att bereda möjlighet till en bred debatt i samhället som också inkluderar andra än de politiska partierna. Det är mot den bakgrunden regeringen tillsatt en särskild utredare.

Konstitutionsutskottet har behandlat regeringens skrivelse i betänkande 2004/05:24. Regeringens redogörelse för hur den ser på riksdagens tillkännagivande om en socialförsäkringsutredning föranleder ingen särskild kommentar i betänkandet.

Utskottets ställningstagande

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

I det aktuella fallet har regeringen i skrivelse 2004/05:75 redogjort för skälen till att den tillsatt en särskild utredare och att den avser att i ett senare skede tillsätta en parlamentarisk utredning.

Granskningen föranleder inget uttalande av utskottet.

1.11 Justitieminister Thomas Bodströms agerande i fråga om en utredning om könsneutral lagstiftning

Ärendet

I en anmälan, *bilaga 1.11.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar justitieminister Thomas Bodströms agerande i fråga om en utredning om könsneutral äktenskapslagstiftning.

Bakgrunden till anmälan anges vara att riksdagen den 29 april 2004 beslutade om ett tillkännagivande till regeringen om att ”brett och förutsättningslöst” utreda frågan. Vidare anges att först den 27 januari 2005 tillkallades en enmansutredare. Enligt anmälaren har justitieministern fördröjt en utredning av frågan och dessutom ignorerat riksdagens begäran om en parlamentarisk utredning.

Utredning i ärendet

Betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen

Konstitutionsutskottet har vid tidigare tillfällen granskat frågor kring efterkommandet av riksdagens tillkännagivanden till regeringen. I betänkande 1994/95:KU30 underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder tillkännagivandet avser. En förutsättning borde då enligt utskottet vara att regeringens bedömningar i detta avseende redovisas för riksdagen. I såväl utskottets granskning hösten 1997 (bet. 1997/98:KU10), hösten 1998 (bet. 1998/99:KU10) och våren 2002 (bet. 2001/02:

KU20) liksom i samband med behandlingen av regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (bet. 2001/02:KU6) har utskottet återkommit till detta ställningstagande.

Granskningen våren 2002 gällde bl.a. ett tillkännagivande från riksdagen till regeringen rörande en delning av Torslanda kommun. Utskottet anförde:

Som utskottet tidigare anfört i andra sammanhang finns det inte någon reglering i fråga om s.k. tillkännagivanden. Utskottet förutsätter dock att regeringen hör sammar riksdagens tillkännagivanden. Om regeringen anser sig kunna underlåta att vidta de åtgärder ett tillkännagivande avser, måste regeringens bedömning vad gäller riksdagsbeslut redovisas för riksdagen i samband med att regeringen lämnar sin redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av riksdagens beslut.

Våren 2003 granskade utskottet finansministerns hantering av frågan om de s.k. 3:12-reglerna (bet. 2002/03:KU30). Utskottet uttalade:

Riksdagens tillkännagivande innebar att det begärdes att en proposition skulle lämnas till riksdagen senast under augusti månad. Propositionen lämnades dock först i november efter att den 1 oktober ha aviserats i propositionsförteckningen. Det uppstod därigenom ett dröjsmål som innebar att det under en tid kunde råda osäkerhet om regeringens avsikter både bland riksdagsledamöter och berörda skattskyldiga.

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

Det aktuella tillkännagivandet

Den 29 april 2004 beslutade riksdagen att för regeringen som sin mening ge till känna vad lagutskottet anfört om att regeringen bör tillkalla en parlamentarisk utredning för att utreda frågan om en könsneutral äktenskapslagstiftning.

I sitt betänkande anförde lagutskottet (bet. 2003/04:LU22) bl.a. följande:

Det har nu gått drygt 15 år sedan riksdagens ursprungliga ställningstagande till frågan om ett homosexuellt äktenskap. Under denna tidsperiod har samhällets syn på homosexuella och homosexuell samlevnad förändrats radikalt. Enligt utskottets mening kan det inte uteslutas att allmänhetens syn på dessa frågor också genomgått betydande förändringar, vilket stöds av nyligen gjorda opinionsundersökningar. Mot denna bakgrund anser utskottet att tiden nu kan anses mogen för att brett och förutsättningslöst utreda frågan. Enligt utskottets uppfattning bör lämpligen en parlamentariskt sammansatt utredning ges detta uppdrag

där olika aspekter på denna fråga ges en noggrann genomlysning. Det får ankomma på regeringen att tillkalla en sådan utredning och utarbeta erforderliga direktiv.

Utredningen om äktenskap och partnerskap (Ju 2005:03)

Regeringen beslutade den 27 januari om direktiv (2005:6) för en särskild utredare som skall ta ställning till om par av samma kön bör kunna ingå äktenskap. Utredaren ska göra en grundlig analys av frågan och redovisa samtliga skäl som talar för och emot detta.

Utredaren ska också ta ställning till formerna för vigseln. Det ska övervägas om vigselrätten för trossamfunden ska vara kvar eller om äktenskapet endast bör ingås civilt. Om utredaren kommer fram till att äktenskap bör kunna ingås av par av samma kön, bör detta få till följd att partnerskapslagen från 1995 upphävs.

Utredaren ska bistås av två referensgrupper, en med företrädare för riksdagspartierna och en med företrädare för trossamfunden.

Den 1 mars utsågs f.d. justitiekansler Hans Regner till särskild utredare.

Svar på fråga för skriftligt svar och interpellation

Inger René (m) har i en fråga för skriftligt svar (2004/05:849) frågat justitieminister Thomas Bodström vilka skäl han hade för att frånga riksdagens beslut och i stället för en parlamentarisk utredning tillsätta en särskild utredare.

Yvonne Andersson (kd) har i en interpellation (2004/05:354) den 3 februari 2005 till justitieministern frågat följande: ”Hur avser justitieministern att bättre tillvarata oroade människors meningsuttryck genom tillsättandet av en särskild utredare i stället för den parlamentariska utredning som riksdagen beslutat om?”

Justitieministern svarade på den skriftliga frågan och interpellationen den 10 februari 2004 (prot. 2004/05:73). I sina svar anför han att genom att ge utredningen den aktuella formen säkerställs att den får det parlamentariska inslag som är angeläget med hänsyn till frågornas karaktär, samtidigt som stor vikt också kan läggas vid kontakter med trossamfunden och andra berörda. Han är övertygad om att utredaren kommer att vara lyhörd för de synpunkter som framförs såväl i referensgrupperna som vid andra kontakter under arbetet och att den valda utredningsformen bäst främjar just en sådan bred och förutsättningslös utredning som riksdagen har efterfrågat.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande fråga: Av informationen från justitieministern till riksdagen under interpellationsdebatten den 10 februari och i frågesvar framgår att beslutet att tillsätta en enmansutredare i stället för en parlamentarisk

utredning föregicks av överläggningar med företrädare för Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Vilka andra samråd och informationer med riksdagens utskott och partier föregick beslutet?

Som svar har den 8 mars 2005 översänts en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria (*bilaga 1.11.2*). Av promemorian framgår att utredningsdirektiven har beretts i enlighet med de rutiner som gäller inom Regeringskansliet. Efter gemensam beredning inom Regeringskansliet har samråd skett med de socialdemokratiska ledamöterna i lagutskottet. Frågan har även föranlett överläggningar med företrädare för Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelse nr 200 till regeringen

I regeringens skrivelse Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (2004/05:75, s. 32) redovisar regeringen att den tillsatt en särskild utredare och hänvisar till att justitieministern i ett interpellationssvar motiverat den valda utredningsformen.

Konstitutionsutskottet har behandlat regeringens skrivelse i betänkande 2004/05:24. Regeringens redogörelse för hur den ser på riksdagens tillkännagivande om en socialförsäkringsutredning föranleder ingen särskild kommentar i betänkandet.

Utskottets ställningstagande

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

I det aktuella fallet öppnar lagutskottet i sina motiveringar för tillkännagivandet upp för andra alternativ än en parlamentarisk utredning. Utskottet noterar att regeringen redovisat sin motivering för den valda utredningsformen i ett interpellationssvar och i skrivelse 2004/05:75.

Granskningen föranleder inget uttalande av utskottet.

1.12 Regeringens hantering av individuellt kompetenssparande

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A1.12.1*, begärs att utskottets granskar regeringen för dess hantering av riksdagsbeslutet våren 2002 om individuellt kompetenssparande. Det unika i detta ärende är enligt anmälan att riksdagen så tydligt beslutat om riktlinjer för ett system med individuellt kompetenssparande och angivit en tidsplan för reformens fortsatta hantering.

I anmälan hänvisas till att riksdagen beslutat om att fr.o.m. budgetåret 2000 avsätta pengar för att finansiera ett individuellt kompetenssparande. Våren 2002 avlämnade regeringen en proposition i vilken föreslogs riktlinjer för ett sådant system. Regeringen aviserade att den under hösten 2002 skulle återkomma med detaljer och lagförslag för att införa ett individuellt kompetenssparande med ikraftträdande under 2003. Riksdagen var enig om vikten av ett sådant system. Regeringen gav dock inga besked under 2002 eller 2003. Först i budgetpropositionen för 2005 redovisar regeringen hur den hanterat frågan. Beskedet som då anges är att de medel som avsätts för individuellt kompetenssparande skall användas till att delfinansiera sloandet av arvs- och gåvoskatten, stöd till kommuner och landsting samt förbättrade studiemedel.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Finansdepartementet, *bilaga A1.12.2*, och en utfrågning av arbetslivsminister Hans Karlsson, *bilaga B1*.

Gällande ordning

Propositioner och skrivelser

Regeringen avger förslag till riksdagen genom proposition. I Propositionshandboken (Ds 1997:1) görs skillnad mellan tre olika typer av propositioner (s. 11): lagproposition, anslagsproposition och riktlinjeproposition. Regeringen kan förutom propositioner även sända riksdagen skrivelser. Genom skrivelse påkallas inte något beslut eller svar av riksdagen. I Propositionshandboken anförts att propositionsformen inte skall användas när regeringen vill redovisa sin uppfattning i en viktig fråga för riksdagen utan att begära beslut av riksdagen (s. 13). I stället får regeringen då utnyttja sin rätt att meddela riksdagen genom skrivelse.

Riksdagsbeslut om riktlinjer

Enligt 9 kap. 7 § regeringsformen kan riksdagen i samband med budgetreglering eller annars besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser, s.k. princip- och organisationsbeslut. I förarbetena (prop. 1973:90) anfördes att denna beslutsform vanligen går till

så att regeringen föreslår att riksdagen skall yttra sig över eller godkänna grunderna för ett reformförslag. Intar riksdagen en positiv hållning, fullföljer regeringen reformarbetet. Vidare anfördes att riksdagens principbeslut inte är rättsligt bindande men att de kan få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet, t.ex. om de kombineras med bemyndigande för regeringen att utlägga beställningar.

I en kommentar till den aktuella bestämmelsen i regeringsformen anfördes att regeringen, om riksdagen i huvudsak godkänner eller inte har något att erinra mot de förslagna grunderna, brukar återkomma ett följande år med ett detaljerat förslag, oftast inkluderande anslagsäskanden (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 325 f.). De erinringar eller önskemål som riksdagen uttryckt får, enligt kommentaren, givetvis en betydande vikt.

Riksdagens skrivelser med tillkännagivande till regeringen

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen uttalat sin syn på tillkännagivanden av riksdagen till regeringen, dvs. uttalanden av konstitutionellt icke-bindande slag. I betänkande 2002/03:KU29 anförde utskottet att det förutsatte att regeringen hörsammar dessa tillkännagivanden och att den redovisar sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste det enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen, bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter (s. 20 f.).

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

Utredning i ärendet

Behandling och beslut

I budgetpropositionen för 2000 föreslog regeringen att ytterligare ett steg skulle tas i en grön skatteväxling. Denna innebar att vissa energiskatter höjdes. De ökade skatteintäkterna skulle bl.a. användas för skattereduktion i samband med individuell kompetensutveckling (IKU) i arbetslivet (prop. 1999/2000:1 avsnitt 1.1). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1999/2000:FiU1, rskr. 1999/2000:28).

Senare under hösten 1999 tillkallades en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till hur ett generellt system för IKU skulle kunna utformas. Utredaren presenterade under 2000 ett delbetänkande (SOU 2000:51) och ett slutbetänkande (SOU 2000:119). I arbetet med den lagrådsremiss och den proposition som presenterades våren 2002 modifierades utredningsförslaget på ett stort antal punkter. Mot bakgrund av bl.a. Lagrådets yttrande valde regeringen att utforma sitt förslag till riksdagen som en riktlinjeproposition utan lagförslag. Regeringen beslutade riktlinjepropositionen Ett system för individuell kompetensutveckling (prop. 2001/02:175) i april 2002. Avsikten med reformen var, enligt propositionen, att stimulera kompetensutveckling av betydelse för samhällets, de enskilda individernas och företagens utveckling. Viktiga utgångspunkter för systemet var bl.a. att individerna skulle delta med eget sparande på kompetenssparkonto, att arbetsgivare skulle ges möjlighet att bidra till uppbyggnaden av kompetenssparkonton och att stimulanserna skulle finansieras genom de energiskattehöjningar som skett som en del av den gröna skatteväxling som inletts 2000. Systemet skulle genom sina olika delkomponenter bli attraktivt för breda grupper i befolkningen och det skulle i faktisk funktion få ett tillfredsställande fördelningspolitiskt utfall. Samtidigt ansågs det angeläget att även personer med medelhöga och höga inkomster skulle finna systemet attraktivt. Avsikten var, enligt propositionen, att systemet skulle träda i kraft den 1 juli 2003. Regeringen aviserade att den under hösten 2002 skulle återkomma med en kompletterande proposition och föreslog att riksdagen skulle godkänna förslaget till riktlinjer för ett system för IKU såvitt avsåg systemets utgångspunkter och syfte etc.

Riksdagen beslutade i juni 2002 att godkänna regeringens förslag till riktlinjer (bet. 2001/02:AU10, rskr. 2001/02:322).

Riksdagen har under flera år bemyndigat regeringen att, för ett system för IKU, av inkomsterna på inkomstiteln 1428 Energiskatt föra över medel till Riksgäldskontoret för tillfällig förvaltning (t.ex. bet. 2003/04:AU1, rskr. 2003/04:70–71). Bemyndigandena har avsett åren 2000–2004.

I budgetpropositionen för 2005 anför regeringen att det trots betydande ansträngningar inte har varit möjligt att konstruera ett tillfredsställande system för kompetenssparande som fått brett stöd hos arbetsmarknadens parter (prop. 2004/05:1 avsnitt 1.6.4). Vidare anför att rättspraxis ändrats sedan riktlinjepropositionen lades fram så att sparande för utbildningsändamål på det sätt som IKU syftade till redan är möjligt till viss del i andra former. Regeringens uppfattning är dock att det fortfarande är prioriterat att genomföra åtgärder som ökar möjligheterna till ett livslångt lärande. Regeringen föreslår därför att en del av de avsatta medlen avsätts för två ändamål för kompetensutveckling: kompetensutveckling för personal som arbetar med vård och omsorg av äldre (450 miljoner kronor 2005, 300 miljoner kronor 2006 och 300 miljoner kronor 2007) samt förbättrade möjligheter

till studiemedel för äldre (100 miljoner kronor 2006 och 250 miljoner kronor 2007). Ytterligare en del föreslås delfinansiera slopad arvs- och gåvoskatt (900 miljoner kronor per år under 2005–2007).

Arbetsmarknadsutskottet ställde i sitt budgetbetänkande sig bakom regeringens bedömning, att det trots betydande ansträngningar inte varit möjligt att konstruera ett tillfredsställande system för kompetenssparande (bet. 2004/05:AU1). I en reservation riktade representanter i arbetsmarknadsutskottet för m, fp, kd och c kritik mot regeringen för dess hantering av frågan om IKU. I reservationen föreslogs riktlinjer för ett system för IKU.

Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2004/05:121–123).

Information till riksdagen

I ett skriftligt svar på fråga 2002/03:519 om åtgärder för införandet av ett system med individuellt kompetenssparande anförde statsrådet Hans Karlsson i februari 2003 att den riktlinjeproposition som riksdagen tagit ställning till innehöll ett betydande antal öppna frågor och att en interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet fortsatt arbetet med att precisera dessa. I svaret beskrivs kortfattat de mest centrala av frågorna. När det gäller frågan om hur systemet skall organiseras anfördes att Statskontoret, som haft i uppdrag att utreda och lägga fram förslag till hur systemets olika myndighetsfunktioner lämpligen skulle utformas, gjort bedömningen att ikraftträdandet måste skjutas upp ett år, till åtminstone den 1 juli 2004. Slutligen angavs i svaret att beredningen av bl.a. de beskrivna frågorna ännu inte var avslutad.

I regeringens skrivelse 2002/03:75 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, som överlämnades till riksdagen i mars 2003, redovisade regeringen att ärendet om ett system för IKU bereddes.

I ett yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av behandlingen av skrivelsen uppgav arbetsmarknadsutskottet (yttr. 2002/03:AU2y) att det under hand hade erfarit att det inom Regeringskansliet pågick arbete med att precisera det betydande antal öppna frågor som fanns i den riktlinjeproposition som riksdagen tog ställning till våren 2002. Arbetsmarknadsutskottet uppgav vidare att det i 2003 års vårproposition skulle läggas fram vissa förslag om medlen för IKU. Utskottet sade sig ha förståelse för att frågan krävde omfattande beredningsarbete och hade mot den bakgrunden ingen erinran mot att skrivelsen kvarstod som icke slutbehandlad. Konstitutionsutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna (bet. 2002/03:KU29). I en reservation anförde representanter för m, fp, kd och c att den redovisning som regeringen lämnat i ärendet om IKU var ytterst bristfällig. Att, som regeringen i detta fall, endast hänvisa till att ett ärende bereds innebar, enligt reservanternas mening, att regeringens redogörelse får svårare att uppfylla sin viktiga funktion i riksdagens uppföljnings- och utvärderingsarbete. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2002/03:208).

I 2003 års ekonomiska vårproposition, som överlämnades till riksdagen i april 2003, anförde regeringen att pengar avsatts för IKU och att ärendet om IKU bereddes i Regeringskansliet (prop. 2002/03:100 avsnitt 1.6.4). Regeringens avsikt var, enligt propositionen, att under mandatperioden återkomma med förslag om kompetensutveckling.

I ett svar på interpellation 2002/03:376 om individuellt kompetensspårande "fördjupade" arbetslivsminister Hans Karlsson i maj 2003 redovisningen av innebörden av de öppna frågorna som beskrevs i frågesvaret i februari samma år (se ovan). Hans Karlsson anförde också att det i förhållande till de bedömningar som kunde göras i riktlinjepropositionen hade visat sig att betydande extrakostnader skulle uppkomma utan att dessa skulle bidra till reformens mål. Mot bakgrund av konstaterade svårigheter var det, enligt Hans Karlsson, inte möjligt och ansvarsfullt att introducera ett system den 1 juli 2003. Han anförde vidare att arbete med inriktning att finna alternativa lösningar bedrevs i Regeringskansliet och att de grundläggande mål som riksdagen ställt sig bakom låg fast. De finansiella medel som avsatts som en del av den gröna skatteväxlingen skulle komma att användas för att finansiera de förslag om kompetensutveckling som regeringen skulle återkomma med under mandatperioden.

I regeringens skrivelse 2003/04:75 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, som överlämnades till riksdagen i mars 2004, redovisade regeringen att ärendet om IKU bereddes (s. 137). Regeringen anförde att det bedrevs ett arbete i Regeringskansliet med inriktning att finna alternativa lösningar på de problem som kunnat konstateras i det fortsatta arbetet med IKU. De grundläggande mål riksdagen ställt sig bakom låg, enligt skrivelsen, fast. De finansiella medel som avsatts som en del av den gröna skatteväxlingen skulle komma att användas för att finansiera de förslag om kompetensutveckling som regeringen skulle återkomma med under mandatperioden.

I ett yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av behandlingen av skrivelsen uppgav arbetsmarknadsutskottet (yttr. 2003/04:AU4y) att det med anledning av de uppgifter som lämnades i skrivelsen beslutat att kalla politiskt ansvariga i Regeringskansliet för att få ytterligare information om den pågående beredningen av frågan. Arbetsmarknadsutskottet hade dock ingen erinran mot att skrivelsen kvarstod som icke slutbehandlad. Konstitutionsutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna (bet. 2003/04:KU21). Riksdagen följde utskottet (rskr. 2003/04:278).

I en bilaga till budgetpropositionen för 2005, vilken överlämnades till riksdagen i september 2004, redovisar regeringen det arbete som bedrivits i Regeringskansliet kring IKU efter det att riksdagen i april 2002 beslutat i enlighet med regeringens förslag i riktlinjepropositionen (prop. 2004/05:1 utg.omr. 14 bilaga 1). I bilagan anføres att svärbemästrade problem kring systemets centrala komponenter har identifierats i de fortsatta analyserna av

riktlinjepropositionen. I bilagan redovisas även alternativa vägar att förverkliga intentionerna bakom riktlinjepropositionen, bl.a. mer förmånliga studie-stödsregler för äldre studenter.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt kommentarer till följande:

- Skälet för att överlämna en riktlinjeproposition i stället för en skrivelse och vad det inneburit för den fortsatta handläggning av ärendet.
- Den bedömning som gjordes så sent som i mars 2004 om att de mål som riksdagen ställt sig bakom låg fast och att de finansiella medel som avsatts skulle användas för att finansiera förslag om kompetensutveckling.
- Om, och i så fall i vilka delar, de i budgetpropositionen för 2005 framlagda förslagen uppfyller de av riksdagen tidigare beslutade riktlinjerna.

Som svar har den 13 januari 2005 översänts en inom Finansdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A1.12.2*).

I promemorian anförts att alternativet med en skrivelse i stället för en riktlinjeproposition aldrig var aktuellt därför att regeringen då ansåg det möjligt – vilket också uttalades i riktlinjepropositionen – att under hösten 2002 återkomma med ett fullständigt förslag till system som skulle träda i kraft den 1 juli 2003. Bakgrunden till att regeringen valde att lägga fram en riktlinjeproposition var, enligt promemorian, givetvis att det var angeläget att fullfölja reformen.

Vad gäller den bedömning som regeringen gjorde i mars 2004 anförts i promemorian att det, efter det att besked lämnats i interpellationssvaret från i maj 2003, bedrevs ett brett arbete med alternativa lösningar samtidigt som den ursprungliga modellen fanns med som ett alternativ, trots de svårigheter som kunnat konstateras. Till de alternativa lösningarna hörde olika former av förbättringar av studiestödet för äldre och någon form av individuellt beskattat sparande. I ett tidigt skede hade en kartläggning påbörjats av möjligheterna att förändra olika delar av de materiella skatteregler som på olika sätt har bäring på kompetensutveckling i företag och för individer. Mot bakgrund av detta breda arbete, som bedrevs i syfte att möjliggöra ett slutligt val mellan olika alternativ, var det, enligt promemorian, naturligt för regeringen att i skrivelsen från mars 2004 lämna bedömningen att de grundläggande målen låg fast och att avsatta medel skulle användas för att finansiera förslag om kompetensutveckling.

Vidare hänvisas i promemorian till budgetpropositionen för 2005, i vilken regeringen lämnade sin slutliga värdering kring möjligheterna att fullfölja den modell för ett system för IKU som presenterades i riktlinjepropositionen från 2002. I promemorian betonas vikten av frågan om livslångt lärande, inte minst i de breda grupper i arbetskraften som arbetat under ett antal år men som bl.a. på grund av olika slag av strukturomvandlingar ris-

kerar att få en försvagad ställning på arbetsmarknaden. En förbättring av studiestödmöjligheterna för äldre kommer, enligt promemorian, att möjliggöra för dessa att behålla anknytningen till arbetsmarknaden under längre tid.

Förslaget om att den slojade arvs- och gåvoskatten skall delfinansieras genom att en del av de avsatta IKU-medlem används skall, enligt promemorian, ses mot bakgrund av att energiskattehöjningarna 2000 ledde till ökade kostnader för företagen, och genom slopandet av arvs- och gåvoskatten återförs vissa medel till företagssektorn. I de tillväxtsamtal som regeringen förde med bl.a. näringslivet under 2003 var det ett starkt önskemål från näringslivet att arvs- och gåvoskatten skulle slopas för att därigenom villkoren för företagande skulle förbättras.

Utfrågning av Hans Karlsson

Utskottet har den 5 april hållit en utfrågning med arbetslivsminister Hans Karlsson (*bilaga B1*).

Hans Karlsson betonade att frågan om höjd kompetens var och är i väldigt hög grad aktuell, bl.a. för Sveriges möjlighet att hävda sig internationellt. När han tillträdde som statsråd arbetades det väldigt intensivt med frågan om IKU på Finansdepartementet. Ett antal svårigheter hade identifierats avseende systemets tekniska och organisatoriska lösning. Vidare fanns problem med arbetsgivarmedverkan.

In i det längsta försökte man lösa problemen, och kanske försökte man, ansåg Hans Karlsson, för länge. Han ville dock inte släppa taget om frågan. Man hade investerat mycket arbete och pengar, och det fanns stora förväntningar. Inte minst hade riksdagen, ansåg Hans Karlsson, anledning att förvänta sig att regeringen skulle presentera ett förslag.

Hans Karlsson ansåg att ärendets hantering inte är någon bra förebild för hur ärenden mellan regeringen och riksdagen skall hanteras. Det kan nu tyckas att regeringen hade kunnat informera riksdagen tidigare, men när det skulle ha skett går inte att säga. Slutsatsen att förslaget om IKU inte skulle kunna läggas fram kom inte vid ett visst datum, utan den kom under loppet av 2004.

Vad gäller ändamålsenligheten i att gå till riksdagen med en riktlinjeproposition i ett läge där det inte är klart att det går att genomföra förslaget anförde Hans Karlsson att regeringen delvis hade förutskickat en proposition. Lagrådet hade dock så mycket synpunkter på förslaget att det inte gick att lägga fram propositionen. Då var det en avvägning mellan om regeringen skulle dra tillbaka den eller om regeringen ändå skulle redovisa det sakläge som fanns för riksdagen med ambitionen att fullfölja trots invändningar från Lagrådet. Regeringen lade fram riktlinjepropositionen i syfte att återkomma med preciserade förslag.

Något skäl att, mot bakgrund av att en enig riksdag stod bakom de principer regeringen arbetade efter, involvera fler partier än v och mp i beredningen av ärendet såg inte Hans Karlsson. Regeringen bereder frågorna självständigt, anförde han, och sedan får den bedöma vilket stöd den kan få för förslagen i riksdagen.

Utskottets ställningstagande

Hösten 1999 beslutade riksdagen att börja avsätta medel för att stimulera individuell kompetensutveckling i arbetslivet. Våren 2002 godkände riksdagen regeringens förslag till riktlinjer för ett sådant system. Avsikten var då att systemet skulle träda i kraft den 1 juli 2003. Hösten 2004 meddelade regeringen riksdagen att det inte hade varit möjligt att konstruera ett tillfredsställande system för individuell kompetensutveckling.

Enligt utskottets mening måste tidsutdräkten som präglat ärendet ses mot bakgrund av de problem av teknisk art som bl.a. påtalades av Lagrådet. Utskottet kan också konstatera att riksdagen vid flera tillfällen informerats av regeringen om att arbetet med ett system för individuell kompetensutveckling har pågått inom Regeringskansliet. Enligt informationen låg de grundläggande mål som riksdagen ställt sig bakom fast. Så sent som i mars 2004 gavs information till riksdagen med denna innebörd.

Kraven på den information som regeringen ger till riksdagen är och skall vara högt ställda. Till saken hör också att riksdagen tagit ställning till en riktlinjeproposition i frågan. Mot den bakgrunden kan diskuteras om regeringen under de omständigheter som rådde inte tidigare borde ha lämnat information som bättre svarade mot det förslag som slutligen förelades riksdagen. I efterhand kan det enligt utskottets mening anses att regeringen borde ha gjort det. Samtidigt torde det vara svårt att säga när under ett pågående beredningsarbete en viss lösning upphör att vara aktuell som förslag till riksdagen. Det går således knappast säga att den information som lämnades till riksdagen var felaktig. Utskottet vill i sammanhanget ändå betona vikten av att den information som regeringen lämnar till riksdagen ger en rättvisande bild.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Samrådet med statschefen och Utrikesnämnden i samband med statsbesöket i Brunei

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar på vilket sätt statsministern och utrikesministern fullgjort sitt ansvar enligt regeringsformen i samband med kung Carl XVI Gustafs statsbesök i sultanatet Brunei den 7–9 februari 2004.

I anmälan återopas bestämmelser i 5 kap. 2 § och 10 kap. 6 och 7 §§ regeringsformen.

Bakgrund

Kung Carl XVI Gustaf företog under tiden den 7–9 februari 2004 ett statsbesök i Brunei, där kungaparet togs emot av sultanen. Under statsbesöket gjorde kungen i en intervju uttalanden om öppenheten i Brunei och om närheten mellan sultanen och Bruneis folk, som väckte stort uppeende i de svenska medierna. Bland annat sade han enligt vad som återgivits i pressen att sultanen varje söndag har en öppen audiens där vem som helst får komma och hälsa och framföra sina önskemål och klaga samt att han på ett sätt upplevde att Brunei är ett mer öppet land än något annat man kan tänka sig.

Statsbesöket i Brunei företogs i anslutning till ett statsbesök i Vietnam. I Vietnambesöket deltog utrikesminister Laila Freivalds, medan så inte var fallet i Brunei, där statssekreteraren i Miljödepartementet deltog på regeringens vägnar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagorna A2.1.2–A2.1.4*, med ett exemplar av den informationspärm som sammanställdes inför statsbesöket samt pressklipp om kungens uttalanden och uppteckningen av en interpellationsdebatt i kammaren den 9 mars 2004 om statsbesöket (prot. 2003/04:79, 5 §).

Utredning i ärendet

Gällande bestämmelser m.m.

Regeringsformen innehåller i 10 kap. bestämmelser om förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer.

I 6 § föreskrivs att regeringen fortlöpande skall hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden, om det kan ske.

I 7 § föreskrivs att statschefen är ordförande vid sammanträde med nämnden eller, om han har förfall, statsministern.

5 kap. regeringsformen handlar om statschefen. I 2 § föreskrivs att statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.

I 1809 års regeringsform föreskrevs i 39 §: ”Vill Konungen utrikes resa, meddele Han statsrådet in pleno denna sin föresats och inhämta dess tankar däröver, på sätt 9 § omtalar.” I 9 § fanns föreskrifter om Konungen i statsrådet.

I Grundlagberedningens betänkande Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15) uttalas i specialmotiveringen till kapitlet om statschefen (s. 139) följande.

Såsom företrädare för riket och riksstyrelsen har statschefen av ålder en mängd representationsuppgifter. Vissa av dessa har en klart officiell karaktär, såsom de nyss nämnda uppgifterna i fråga om främmande staters sändebud. Andra har en mera privat karaktär, exempelvis beskyddarskap för insamlingar eller ideella organisationer. Det är knappast påkallat att härvidlag försöka dra en skarp gräns mellan officiellt och privat. Varje statschefens agerande som kommer till allmänhetens kännedom bidrar till att forma dess bild av statschefen. Det är ett allmänt intresse att denna bild inte blir sådan att den ger intryck av konflikt eller spänning mellan statschefen och regeringen. Regeringens uppgift att styra riket innefattar en skyldighet att i samråd med statschefen dra upp riktlinjerna för statschefens handlande såsom rikets främste representant.

Det sagda får en särskild betydelse i fråga om statschefens utlandsförbindelser: statschefen skall självfallet inte inför offentligheten upprätthålla utrikesförbindelser eller göra uttalanden som inte kan förenas med landets utrikespolitik. Men även statschefens handlande med avseende på inrikes förhållanden är av betydelse: hans sätt att utöva sin representation inom landet bör inte få stå i motsatsförhållande till den politik som förs av de ansvariga organen.

Det är också naturligt att statschefen undviker att delta i verksamheter, som är mera allmänt omstridda eller som av betydande befolkningsgrupper uppfattas såsom riktade mot deras intressen, liksom att han i övrigt undviker sådant som kan uppfattas som ståndpunktstagande i omstridda samhällsproblem.

I specialmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen om statschefens samråd inför utrikes resor anger Grundlagberedningen (a.bet. s. 141) att det i den nya grundlagen i första hand bör föreskrivas att statschefen skall samråda med statsministern före sådan resa och att statschefens resor därmed kan samordnas med landets utrikespolitik.

I propositionen (prop. 1973:90) återges uttalandet att samrådet möjliggör att statschefens resor kan samordnas med landets utrikespolitik. Departementschefen framhåller med anledning av ett påpekande från Riksmarskalksämberet att man kan räkna med att utrikesministern får tillfälle att framföra sina synpunkter på statschefens utrikesresor utan att detta anges i någon uttrycklig bestämmelse samt nämner att det också är möjligt att behandla viktigare frågor om statschefens utrikesresor vid konselj.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har i omgångar genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på frågor. Som svar har den 30 september 2004, den 9 november 2004 och den 15 februari 2005 översänts inom Utrikesdepartementet upprättade promemorior (*bilagorna A2.1.2–A2.1.4*).

I den först översända promemorian besvaras frågor om

- vilka rutiner som tillämpas i fråga om det samråd som är föreskrivet i 5 kap. 2 § regeringsformen,
- under vilka former samrådet ägt rum inför statsbesöket i Brunei,
- under vilka former, när och hur regeringschefen underrättat statschefen om rikets angelägenheter med avseende på Brunei samt
- i vilken mån regeringen överlagt med Utrikesnämnden om statsbesöket i Brunei.

I promemorian anges att statsbesök i huvudsak tillkommer av tre skäl: traditionellt besöksutbyte mellan kungafamiljer och presidenter i närliggande länder; i syfte att främja svenska intressen och stärka politiska, ekonomiska, kommersiella och kulturella förbindelser med tyngdpunkten bestämd av relationerna med landet i fråga; eller som svarsbesök. Vidare nämns att initiativ till inkommande och utgående statsbesök löpande väcks av regeringen, inom Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet och andra departement, samt av utländska ministerier och ambassader, i undantagsfall av kungaparet.

I fråga om samrådsbestämmelsen i 5 kap. 2 § regeringsformen hänvisas till att den motiverats av den betydelse som statschefens utlandsresor har och till att i motiven (prop. 1973:90) uttalas ”att man kan räkna med att utrikesministern får tillfälle att framföra sina synpunkter på statschefens utrikesresor utan att detta anges i någon uttrycklig bestämmelse”. På den grunden har enligt promemorian praxis utvecklats så att utrikesministern efter statsministerns godkännande ansvarar för en föredragning för statschefen, varvid en ”statsbesökslista” fastställs.

Frågan under vilka former samråd ägt rum besvaras med att, i kontakter mellan statschefen och dåvarande utrikesministern, från Hovet framförts frågan om regeringen vore villig acceptera att utöka det planerade statsbesöket i Vietnam med ett besök i näraliggande Brunei. Efter föreskriven förankringsprocess i Regeringskansliet beslutades vid sedvanlig uppdatering av statsbesökslistan hösten 2003 att ett statsbesök i Brunei skulle göras i anslutning till statsbesöket i Vietnam.

På frågan om under vilka former regeringschefen underrättat statschefen om rikets angelägenheter med avseende på Brunei svaras att varje statsbesök förbereds i nära samverkan mellan Regeringskansliet, främst Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet, och Hovet. Inför avresan sammanställde UD en informationspärm med programunderlag, bred information om landet och om Sveriges förbindelser med landet, inklusive handelsutbyte och annat utbyte. Pärmerna användes som underlag vid den föredragning av UD-tjänstemän för kungaparet som ägde rum den 21 januari 2004 kort före avresan.

Statsbesöket har enligt svaret från Regeringskansliet inte varit ett ärende på Utrikesnämndens dagordning.

I senare svarspromemorior har lämnats svar på frågor om

- när statsministern respektive utrikesministern fick eller skaffade sig kännedom om vad som står i den informationspärm som upprättades inför besöket i Brunei,
- i vilka fall material av informationskaraktär inför statsbesök bereds med stats- eller utrikesministern.

Enligt svaren utarbetas underlag i samband med statsbesök av ansvarig geografisk enhet i Utrikesdepartementet i samråd med Utrikesdepartementets protokollära enhet och andra berörda enheter. Material av informationskaraktär inför ett statsbesök bereds i allmänhet inte med stats- eller utrikesministern, och det skedde inte i detta fall. Sådant material bereds och delges stats- och utrikesministrarna i de fall de själva medverkar i besöket.

Innehållet i den aktuella informationspärmerna delgavs utrikesministern och statsministern i samband med diskussionen efter återkomsten från Brunei om statschefens uttalande. Utrikesministern skaffade sig detaljerad information om innehållet i den aktuella texten i pärmerna när medier två veckor efter att statschefens intervjuuttalande först hade uppmärksamats återigen tog upp frågan med påpekande att statschefens uttalande överensstämde med innehållet i UD:s informationspärm.

Informationspärmerna

Informationspärmerna, som fogats till svaret från Regeringskansliet den 20 september 2004, innehåller bl.a. följande informationspromemorior:

- Brunei – en historisk överblick
- Brunei – politik och ekonomi
- Bruneis ekonomi: ambitiösa diversifieringsplaner
- Bruneis miljöpolitik
- Mänskliga rättigheter i Brunei 2003
- Regionalt samarbete i Sydostasien. EU:s samarbete med Sydostasien
- Landfakta – Brunei

Promemorian om politik och ekonomi innehåller i avsnittet om politik bl.a. följande två stycken.

Sultanen uppges personligen ta del av förhållandena på olika håll i samhället genom att göra spontana besök på myndigheter, skolor, sjukhus och byar. Missförhållanden påtalas och följs upp. Sådana besök kan komma till stånd efter klagomål från enskilda medborgare. Många väljer att vända sig direkt till sultanen med sina problem i stället för att gå den längre vägen via byråd och kommittéer. Detta engagemang för människors vardag torde ha bidragit till den popularitet som sultanen synes åtnjuta.

Sultanen har uppmuntrat till ökad öppenhet och ekonomiska reformer samtidigt som han värnat om politisk stabilitet. Han anses allmänt stå inför en svår balansgång åren framöver med en befolkning som inte bara förväntar sig stigande ekonomiskt välbefinnande utan även ett större mått av medinflytande som är fallet på andra håll i regionen. Samtidigt utsätts det rådande systemet för en gradvis uppluckring genom mediernas globalisering, det tilltagande resandet bland bruneier samt turismen utifrån.

Uppgifter i interpellationssvar m.m.

I en interpellationsdebatt den 9 mars 2004 (snabbprot. 2003/04:79, 5 §) om statsbesöket hänvisade utrikesminister Laila Freivalds till att kungen beklagat att hans uttalande om öppenheten i landet vid en pressträff, som svar på en fråga om hans samvaro med sultanen, kommit att missförstås samt att han i pressmeddelande och i samtal med statsministern klarlagt att han med lojalitet och av egen inre övertygelse företräder de höga värderingar som Sveriges grundlagar vilar på. Därmed borde enligt utrikesministern just denna sak anses utagerad.

Hon förklarade vidare att det med tidens gång och efter många statsbesök tedde sig naturligt att göra en översyn av statsbesöken och dessas förberedelser och att en sådan inlett redan hösten 2003. Utrikesministern såg inga behov av stora förändringar, men vissa förbättringar var givetvis möjliga att göra. Bland det som skulle komma att tas upp fanns också principen om statsråds deltagande i statsbesöken.

Statssekreterare Lars Danielsson, Statsrådsberedningen, har enligt pressuppgifter i februari 2004¹ förklarat att regeringen framöver alltid skulle se till att ett statsråd följer med vid statsbesök.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att praxis för statschefens samråd inför utrikes resor, även i form av statsbesök, utvecklats på ett sätt som inte stämmer överens med regeringsformens ordalydelse. I regeringsformen uttrycks samrådsskyldigheten som en skyldighet för statschefen, och skyldigheten avser samråd med statsministern. För att anses stå i någon samstämmighet med regeringsformen måste på regeringssidan statsministern i alla händelser bära ansvaret för samrådet. Statschefens skyldighet att samråda måste enligt utskottets uppfattning anses medföra en motsvarande skyldighet för statsministern att medverka i att samråd genomförs.

¹ Se t.ex. Dagens Nyheter den 16 februari 2004.

Det är givetvis en förutsättning att ett samråd inför statsbesök utformas så att statschefen är fullt och korrekt informerad om de utrikespolitiska aspekterna av besöket. Vid statsbesök, liksom annars, ankommer det på personer av vilka kan utkrävas politiskt ansvar att göra politiska uttalanden. En markering av skillnaden mellan politiska och ceremoniella inslag bör enligt utskottets uppfattning underlättas av att statsråd medverkar vid statsbesök, vilket också synes ligga i linje med tankarna inom regeringen.

Formuleringarna i det informationsmaterial som ingick i underlaget inför Bruneibesöket har uppenbarligen kunnat tolkas på olika sätt, och olika uppfattningar kan råda om materialets utformning. Utskottet anser emellertid inte att anmälan ger anledning för utskottet att göra någon närmare bedömning av det materialet eller av lämpligheten av statsbesöket.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

2.2 Handläggningstiden för vissa asylärenden

Granskningsärendet

Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 18 februari 2004, *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar vad som orsakat tidsutdräkten i regeringens handläggning av ärenden rörande asylsökande från Tjetjenien.

Utlänningsnämnden överlämnade genom beslut den 28 februari 2003 med stöd av 7 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) fyra asylärenden rörande ryska medborgare av tjetjenskt ursprung till regeringen för avgörande. Ärendena gällde sammanlagt åtta personer, varav ett barn fött i Sverige.

Regeringen fattade den 19 februari 2004 beslut i ärendena av innebörd bl.a. att sökandena beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Anmälningen avser formellt ett av fyra liknande asylärenden. Granskningen omfattar handläggningen av alla ärendena.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet och översänts från Regeringskansliet till utskottet den 30 september 2004, den 13 januari 2005 och den 3 mars 2005, *bilagorna A2.2.2–A2.2.4*, samt en utfrågning av migrationsminister Barbro Holmberg, *bilaga B5*.

Utskottet har vidare haft tillgång till regeringens beslut i ärendena i publiceringsversion, dvs. med namn och sekretessbelagda uppgifter utlämnade, samt skriftväxling i ärendena med UNHCR, Migrationsverket och svenska ambassaden i Moskva. Från Regeringskansliet har också lämnats uppgifter om handläggningstider i andra asylärenden som överlämnats till regeringen för avgörande.

Gällande bestämmelser

Beslut i asylärenden fattas normalt av Migrationsverket. Verkets beslut kan överklagas till Utlänningsnämnden, som beslutar i sista instans. Enligt 7 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) får emellertid verket eller nämnden under vissa förutsättningar överlämna ärenden till regeringen för avgörande.

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får överlämna ett ärende, bl.a. om ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet, eller om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av utlänningslagens tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som åberopar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd. Överlämnandet skall ske med ett eget yttrande av Migrationsverket respektive Utlänningsnämnden. När det är Migrationsverket som överlämnar ärendet, skall verket först sända ärendet till Utlänningsnämnden, som med eget yttrande skyndsamt skall vidarebefordra ärendet till regeringen. Av nämndens yttrande skall framgå vilken uppfattning nämnden har i sakfrågan samt om ärendet bör avgöras av regeringen.

Bestämmelser om rätt till uppehållstillstånd för skyddsbehövande finns i 3 kap. utlänningslagen. Kapitlet innehåller definitioner av bl.a. begreppen flykting (2 §) och skyddsbehövande i övrigt (3 §). Bestämmelserna innebär att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har rätt till uppehållstillstånd i Sverige, om inte vissa undantag är tillämpliga. Som skyddsbehövande i övrigt anses bl.a. en utlänning som utan att vara flykting har lämnat det land där han är medborgare, därför att han på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland (3 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen).

Målet för handläggningstider i asylärenden

Riksdagen fattade i december år 1996 beslut om bl.a. allmänna riktlinjer för migrationspolitiken (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). Beslutet innebar att riksdagen godkände de riktlinjer som regeringen föreslagit och som innebar att migrationspolitiken skall bygga på grunderna helhetssyn, respekt för mänskliga rättigheter, internationell solidaritet–global samverkan, förebyggande insatser, aktiv migrationspolitik i EU och närområdet, förutsättningarna i Sverige samt återvändningsperspektiv. I propositionen uttalades att handläggningen av ärendena bör ske så snabbt rättssäkerheten och tilldelade resurser medger och att det finns starka skäl att eftersträva korta handläggningstider.

Målet för verksamhetsområdet Asyl är enligt vad som anges i senaste budgetpropositionen (prop. 2004/05:1, utg.omr. 8, avsnitt 5.5) att värna asylrätten genom en skyndsamt och rättssäker prövning av den sökandes skyddsbehov. Som mål för handläggningstiderna gäller för Migrationsverkets del att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning skall fattas inom sex

månader från det att ansökan kommit in till verket. För överprövning av beslut om avvisning eller utvisning gäller målet att beslut skall fattas inom sex månader och att den totala väntetiden bör vara högst tolv månader. I budgetpropositionen lämnas också en redovisning för utvecklingen av handläggningstider m.m. hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden. För Migrationsverkets del redovisas bl.a. att under år 2003 av de avgjorda ärendena 50 procent avgjorts inom sex månader från ansökan och att den genomsnittliga handläggningstiden för grundärenden var 224 dagar. För Utlänningsnämndens del var den genomsnittliga handläggningstiden i asylärenden 190 dagar, och beslut fattades inom sexmånaderstiden i cirka 60 procent av de avgjorda asylärendena.

Utredning i granskningsärendet

Handläggningen av asylärendena

Redogörelsen för handläggningen bygger på uppgifter främst i den promemoria som utskottet erhölet från Regeringskansliet den 30 september 2004.

I de aktuella asylärendena hade ansökningar gjorts under tiden mars–juni 2000. Migrationsverket fattade den 6 oktober 2000 samt den 2 april, den 27 april och den 15 maj 2001 beslut om avslag på ansökningarna i de olika ärendena och om avvisning. Samtliga beslut överklagades till Utlänningsnämnden. Sedan kompletterande utredningar på nämndens begäran genomförts av Migrationsverket, beslutade nämnden den 28 februari 2003 att överlämna ärendena till regeringen.

I sitt beslut att överlämna ärendena återopade Utlänningsnämnden de ovan återgivna grunderna i 7 kap. 11 § andra stycket 2 och 3 utlänningslagen. Ärendena hade enligt nämndens bedömning sådan betydelse för rikets förhållande till främmande makt att regeringen borde pröva dem, och vidare bedömde nämnden att det var av särskild vikt för utlänningslagens tillämpning att regeringen avgjorde ärendena, vilket kunde antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som återopade huvudsakligen samma skäl till stöd för sina ansökningar om uppehållstillstånd.

Utlänningsnämndens bedömning i sakfrågan innebar att sökandena borde anses vara i behov av skydd som omfattades av bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen. Bedömningen ledde nämnden till att förorda att överklagandena i fråga om avvisning samt uppehålls- och arbetstillstånd skulle bifallas.

Ärendena kom in till Regeringskansliet den 4 mars 2003 och registrerades hos Utrikesdepartementet, enheten för migration och asylpolitik.

Sveriges ambassad i Moskva underrättades ett par dagar senare om Utlänningsnämndens överlämnande av ett ärende till regeringen. Sökandenas ombud bereddes i skrivelser den 14 mars 2003 tillfälle att yttra sig inom tre veckor. I ett av ärendena kom en svarsinlaga från ombudet in den 1 april 2003, medan ingen av ombuden i övriga ärenden, bl.a. det som gransk-

ningsanmälningen avser, kom in med något yttrande. Den 21 mars 2003 kom en skrivelse från ambassaden in till departementet. Den 2 maj 2003 begärdes ett s.k. *position paper* från UNHCR i Genève angående den aktuella situationen för tjetjener. Svar kom från UNHCR den 15 maj 2003. Den 6 maj 2003 begärdes kostnadsberäkningar från Migrationsverket, och dessa kom in till departementet den 2 juni 2003.

Under perioden juni–augusti 2003 förekom ingen handläggning i ärendena.

Under september 2003 gjordes rutinförfrågningar hos polisen om personerna i de aktuella ärendena. Ombuden bereddes tillfälle att yttra sig över den skrivelse från svenska ambassaden som kommit in till departementet i mars och, såvitt avser de personer som förekom i polisens belastnings- och misstankeregister, utdrag ur dessa register. Svar kom in från ett av ombuden.

Förslag till beslut i ärendena bereddes först inom Utrikesdepartementet och därefter med andra berörda departement (Justitie- och Finansdepartementen). Som ett led i beredningen begärdes också ett kompletterande yttrande från ambassaden i Moskva. Ett sådant yttrande kom in den 29 oktober 2003. Ärendena föredrogs för det ansvariga statsrådet med förslag till beslut första gången i slutet av oktober 2003, varefter beredningen fortsatte mellan berörda departement.

Ytterligare registerkontroll gjordes i december 2003. Ärendena sattes upp på ärendeförteckningarna inför regeringens sammanträden den 11 och 18 december 2003 men lyftes ut före respektive sammanträde. Ytterligare yttranden kom in från ambassaden i Moskva, bl.a. den 3 februari 2004, sedan ett nytt utkast till beslut skickats till ambassaden för yttrande eller eventuella andra kommentarer. Någon ambassadrapport begärdes dock inte vid detta tillfälle. En sådan bedömdes inte som erforderlig för att ärendena skulle kunna avgöras.

Ärendena föredrogs på nytt för ansvarigt statsråd den 17 februari 2004, innan regeringen fattade beslut den 19 februari 2004. Besluten innebär bl.a. att sökandena var att anse som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen och att de beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd t.o.m. den 19 februari 2006. Vissa av de sökande beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd för kortare tid.

Kommenterande uppgifter i promemoriorna från Regeringskansliet

I fråga om de olika momenten i beredningen av ärendena inom Regeringskansliet har i promemoriorna (*bilagorna A2.2.2–A2.2.4*) framhållits bl.a. följande.

Normala förvaltningsrättsliga rutiner tillämpas, och detta innebär att en sökande eller klagande måste få tillfälle att yttra sig innan ett ärende avgörs. Ett ombud skall hinna förklara ärendet för sin huvudman och eventuellt skriva en kompletterande inläga.

Kontakten med UNHCR togs för att fullständiga beslutsunderlaget. Den närmast föregående UNHCR-rapporten om tjetjenska asylsökande var från januari 2002, och det fanns anledning att undersöka om och på vilket sätt UNHCR hade förändrat sitt ställningstagande bl.a. utifrån händelserna i samband med gisslandramat i Moskva hösten 2002.

Migrationsverkets beräkningsunderlag hade inte direkt betydelse för utgången av ärendena i sig utan begäran till verket var ett led i en konsekvensanalys av de beslut som regeringen hade att fatta.

Under perioden juni–augusti inföll semestrarna för handläggaren och de personer med vilka handläggaren närmast skulle bereda ärendena.

Rutinförfrågningar hos polismyndighet om huruvida personer som kan bedömas få uppehållstillstånd i Sverige förekommer i polisens register görs i ett sent skede för att informationen skall vara aktuell inför beslutet i frågan om uppehållstillstånd.

Anledningen till att ärendena inte behandlades vid något av regerings-sammanträdena den 11 eller 18 december 2003 var att det konstaterades att de inte var färdigberedda. Det visade sig alltså finnas olika uppfattningar mellan departementen om vilka beslut som skulle fattas. Någon ytterligare rapport från ambassaden begärdes inte då och bedömdes inte heller som erforderlig för att ärendena skulle kunna avgöras.

Under beredningen av ärendena gjordes löpande bedömningar av behovet av underlag.

I promemoriorna från Regeringskansliet lämnas också svar och mer allmänna kommentarer av bl.a. följande innebörd.

De aktuella ärendena överlämnades för att regeringen skulle kunna ta ställning till hur bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen, som regeringen aldrig tidigare tillämpat, skulle tillämpas på konflikten i Tjetjenien. Bestämmelsen ger rätt till skydd för den som kommer från ett område där det råder väpnad konflikt, och ärendet hade därmed en utrikespolitisk dimension. De ärenden där regeringens beslut skall tjäna som vägledning för myndigheternas tillämpning av utlänningslagen kräver en fördjupad beredning. Genom sådana beslut läggs en praxis fast som får konsekvenser för en rad ärenden. Besluten i de aktuella ärendena får således konsekvenser för de asylsökande tjetjener som finns i eller i framtiden kan komma till Sverige. En noggrann genomgång av uppgifterna om förhållandena i Tjetjenien och om situationen för tjetjener i övriga delar av Ryska federationen var därför nödvändig innan de kunde avgöras.

Bedömningen av sökandenas skyddsbehov enligt bestämmelsen förutsätter flera överväganden av den aktuella situationen. Regeringen hade att ta ställning till om konflikten i Tjetjenien kunde anses utgöra en inre väpnad konflikt i bestämmelsens mening och i så fall hur lång tid konflikten kunde beräknas pågå. Det var önskvärt att få så heltäckande och färsk information som möjligt beträffande situationen i Tjetjenien och i övriga delar av Ryssland för tjetjener. Förutom den information som begärdes särskilt fanns också den kontinuerliga rapporteringen om situationen tillgänglig.

På fråga från utskottet om vilken roll ärendets betydelse för förhållandet till främmande makt hade för handläggningstiden anges att ärendena handlade om bedömningen av skyddsbehovet hos personer som inte varit politiskt aktiva. Det rörde sig om människor som flytt undan en konflikt-härd. Ärendena var inte utrikespolitiskt känsliga sett i relation till de personer de berörde. Vidare framhålls att Utlänningsnämnden ville att regeringen skulle pröva om en skyddsbestämmelse i utlänningslagen som aldrig tidigare tillämpats av regeringen kunde tillämpas i dessa ärenden till ledning för nämndens hantering av andra likartade ärenden, och det gällde bedömningen av skyddsbehovet för asylsökande som flytt undan en yttre eller inre väpnad konflikt. Tillämpningen av bestämmelsen, som tillkommit för att skydda en grupp asylsökande, kan i vissa sammanhang uppfattas som en känslig fråga. För att bestämmelsen skall bli tillämplig förutsätts att det råder en ”yttre eller inre väpnad konflikt i hemlandet”. Om detta kan stater ha olika uppfattning. Svaret på frågan om skyddsbestämmelsens tillämplighet förutsatte därför noggranna överväganden inför besluten i ärendena. Sveriges ställningstagande kring skyddsbehovet för tjetjenska asylsökande skiljer sig i praktiken emellertid inte på några avgörande punkter från de bedömningar som gjorts i andra stater och kan inte i den delen uppfattas som utrikespolitiskt kontroversiell.

Avslutningsvis framhålls i den första svarspromemorian att de komplicerade frågeställningarna i ärendena krävt lång tid för att bli fullgott beredda, men att det med hänsyn till de enskilda personerna likväl måste beklagas att ärendena inte kunnat avgöras inom kortare tid. Korta handläggningstider i asylärenden är av största vikt.

Uttalanden av migrationsminister Barbro Holmberg i en interpellationsdebatt

I en interpellationsdebatt den 2 mars 2004² fick statsrådet Barbro Holmberg frågan varför de aktuella ärendena stått på regeringens ärendeförteckningar utan att beslut fattats. Statsrådet hänvisade till att det inte är särskilt ovanligt att det vid ett regeringssammanträde ställs frågor från andra medlemmar i regeringen som man måste gå tillbaka för att få svar på och att det var precis vad som hände i detta fall; det ställdes frågor, och de måste gå igenom och bereda ytterligare. Hon framhöll att det är oerhört viktigt att den här typen av ärenden är väl förberedda och välberedda. I fråga om tidsåtgången förklarade hon att ett år är för lång tid men att man samtidigt måste komma ihåg att de ärenden som lämnas över till regeringen av naturliga skäl är mycket komplicerade, att det är speciella ärenden som myndigheterna vill ha vägledande beslut på och att det gör att de ärendena normalt sett tar längre tid.

² Interpellation 2003/04:293 av Gustav Fridolin (mp), snabbprotokoll 2003/04:75, 10 §.

Handläggningstider i andra s.k. praxisärenden

Från Utrikesdepartementet har inhämtats uppgifter om handläggningstiderna i s.k. praxisärenden under de senaste åren. I dessa ärenden – fem före de nu aktuella besluten – hade handläggningstiden varierat mellan tre veckor och drygt två år. Det ärende som tagit längst tid var ett ärende som överlämnades till regeringen av Utlänningsnämnden den 7 mars 2000, och där regeringen fattade beslut den 11 april 2002. Ärendet rörde avvisning enligt Dublinkonventionen till Tyskland för irakier som fått avslag på asylansökan i Tyskland förenat med avvisningsbeslut till Jordanien och var komplicerat. Beslutet innebar att Sverige prövade ansökan om asyl på grund av lång handläggningstid och att permanent uppehållstillstånd gavs av humanitära skäl.

Utfrågning av migrationsminister Barbro Holmberg

Utskottet har den 12 april 2005 hållit en utfrågning av migrationsminister Barbro Holmberg (*bilaga B5*).

Migrationsministern lämnade vid utfrågningen i huvudsak samma uppgifter och kommentarer som lämnats i promemoriorna från Regeringskansliet. Hon påpekade att ärendena rörde enskilda individer som väntade på besked från regeringen och att avgörandet hade betydelse inte bara för de asylsökande i de fyra ärendena utan också för de sökande, vilkas ärenden vilade hos myndigheterna i avvaktan på regeringens beslut samt beklagade åter att handläggningen tagit så lång tid som den gjort. Hon förklarade vidare att det varit väldigt hög arbetsbelastning på den enhet som handlägger de här ärendena och att personalen på enheten numera förstärkts.

Utskottets ställningstagande

Migrationsministern har beklagat att handläggningen i Regeringskansliet tagit så lång tid. Hon har också förklarat att den handläggande enheten numera har förstärkts för att minska dess sårbarhet.

Utskottets granskning ger skäl att understryka betydelsen av att ärenden av detta slag – som berör enskilda i en mycket utsatt situation – bereds på ett sätt som inte bara tillfredsställer kraven på noggrannhet i prövningen utan också innebär att onödigt tidsutdräkt undviks.

2.3 Justitieminister Thomas Bodströms hantering av arbetet med säkerheten på fängelser

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A2.3.1*, har begärts en granskning av kontakterna mellan justitieministern och Kriminalvårdsstyrelsen fr.o.m. den 5 augusti 2004. Denna dag hade justitieministern under en pressträff meddelat att han ville ha fortlöpande rapporter från Kriminalvårdsstyrelsen om utvecklingen.

I anmälan pekas på att ett statsråd har både rätt och skyldighet att noga följa utvecklingen inom de myndigheter som ligger inom statsrådets ansvarsområde. Samtidigt gäller dock enligt anmälan att en veckovis avrapportering kan riskera att hamna i gränslandet mot ministerstyrelse om den kombineras med aktiv styrning från Regeringskansliet.

Utskottet bör enligt anmälan granska vilka avrapporteringar till Justitiedepartementet som Kriminalvårdsstyrelsen gjort under perioden 5 augusti–23 september 2004, vilken information som justitieministern inhämtat av Kriminalvårdsstyrelsen i fråga om säkerhetsläget och arbetet med säkerhetsfrågor, vilka bedömningar justitieministern gjort med utgångspunkt i en sådan eventuell information samt vilka konkreta ytterligare åtgärder som justitieministern vidtagit under den aktuella perioden.

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior från Regeringskansliet, *bilagorna A2.3.2–3*, samt en utfrågning av justitieminister Thomas Bodström, *bilaga B12*.

Uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen avseende kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning i maj 2003

Regeringen lämnade i beslut den 8 maj 2003 ett uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen att genomföra arbetet med att tillskapa fler häktes- och anstaltsplatser för att anstaltsstrukturen i framtiden skulle bestå av färre och större enheter. All nybyggnation av platser skulle utformas så att de i största möjliga utsträckning medger en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning.

I den lokalförsörjningsplan för platsutbyggnad åren 2005–2008 som Kriminalvårdsstyrelsen redovisade bedömdes att en enhet med runt 250 platser svarade mot regeringens önskan om större enheter. En nettoökning med 1 121 platser planerades. Kriminalvårdsstyrelsen angav i planen att kriminalvården även säkerhetsmässigt förfogar över ett brett utbud från mycket säkra platser till öppna anläggningar. Antalet platser av högsta säkerhetsnivå motsvarade enligt Kriminalvårdsstyrelsens bedömning behovet även framdeles. Dessa platser är såväl investerings- som driftsmässigt dyra, varför det var angeläget att hålla platserna på en nivå som verkligen svarade mot behovet. För att erbjuda en flexibilitet i säkerhetshänseende borde därför platserna i den planerade utbyggnaden anpassas till någon form av medelnivå i slutenhetsgrad.

Regleringsbrevet för 2004

Av regleringsbrevet för budgetåret 2004 avseende kriminalvården framgår att ramanslaget 4:6 Kriminalvården, anslagspost 1 uppgick till 4 761 044 000 kr. För verksamhetsgrenen Anstalt redovisades i regleringsbrevet bl.a. målet att anstalternas totala platskapacitet skall utnyttjas effektivt. Återrapportering krävdes i fråga om skillnader i medelbeläggning mellan öppna och slutna anstalter och mellan olika geografiska områden, medelbeläggningen vid enheter avsedda för särskilda kategorier av intagna eller särskild behandlingsverksamhet, i vilken utsträckning dubbelbeläggning tillämpats och en bedömning av effekterna av detta. Kriminalvårdsstyrelsen ålades bl.a. också att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att förhindra att intagna har tillgång till mobiltelefoner, vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den nya möjligheten att besluta om inpasseringskontroll i vissa kriminalvårdsanstalter och häkten samt en bedömning av effekterna.

Kriminalvårdsstyrelsen gavs i uppdrag att redovisa den långsiktiga planeringen för verksamheten, ekonomin, personalbehoven, lokalförsörjningen och investeringsbehoven på en aggregerad nivå. Vidare skulle en prognos över klientutvecklingen på åtminstone tre års sikt redovisas. Kriminalvårdsstyrelsen skulle senast den 1 oktober till regeringen redovisa i vilken omfattning som nya platser tillskapats och på vilket sätt detta förändrat anstaltsstrukturen. Redovisningen skulle avse perioden den 1 juni 2003–den 1 september 2004.

Uppmärksammade rymningar under senare år

I augusti 2003 körde fyra k– pistbeväpnade män in genom porten till fängelse i Mariefred och fritog en intagen 24-åring.

I januari 2004 fritogs tre fångar från Kumlas säkerhetsavdelning.

Den 27 juli 2004 rymde fyra fångar från Halls säkerhetsavdelning. De fängslades åter efter att ha varit på flykt i drygt två dygn.

Den 4 augusti 2004 fritogs tre personer från Norrtäljeanstalten.

Den 23 september 2004 lyckades två fångar rymma från Mariefredsanstalten med en fängsvårdare som gisslan. De fängslades åter efter fyra dagar.

Justitieministerns presskonferens den 5 augusti 2004

Under en presskonferens den 5 augusti 2004 angav justitieministern Thomas Bodström att ett nytt påkostat och rymningssäkert specialfängelse skulle byggas inom kort. Justitieministern uttalade att han var fruktansvärt upprörd över det som nu hade inträffat. Man såg enligt ministern en helt ny situation i Sverige där brottsligheten tar sig former som tidigare inte upplevts.

Justitieministern framhöll att all kraft måste riktas in på att de tre interna greps. Dessutom krävdes det helt nya åtgärder inom kriminalvården. Justitieministern uppgav att han omedelbart skulle kalla till sig Kriminalvårdsstyrelsens chef för att få en förklaring till hur detta hade kunnat inträffa.

Promemoria från Kriminalvårdsstyrelsen om åtgärder med anledning av fritagningarna från Norrtäljeanstalten och Hallanstalten

Generaldirektören Lena Häll Eriksson beslutade den 5 augusti 2004 att en rad åtgärder omedelbart skulle genomföras med anledning av fritagningarna. För ett antal av de högst säkerhetsklassade anstalterna gällde uppdrag om inpasseringshinder, inpasseringskontroll, intensifierat eftersök av mobiltelefoner, intensifierad samverkan och samarbete med polisen i fråga om hotbilder och beredskap för rymningar och fritagningar, kartläggning och ökad bevakning av högriskfångar, utveckling av IT-stödet, översyn av nyc-kelsystemen, mobilstörningsutrustning, förstärkt skalskydd och kameror för förstärkt övervakning på avdelningarna samt noggranna riskbedömningar inför varje utevistelse. Åtgärderna skulle redovisas för generaldirektören den 13 augusti. Enligt promemorian skulle en säkerhetsgrupp inrättas före den 1 september. Vidare skulle ett antal särskilda arbetsplatser med förhöjd säkerhet inrättas omedelbart på häktet Huddinge och snarast på häktet Kronoborg.

Arbetet med utredningen angående säkerhetshöjande åtgärder vid anstalter med hög säkerhet som påbörjats i maj 2004 skulle fortsätta och avrapporterats den 1 oktober 2004. Erfarenheterna från fritagningarna togs med i arbetet.

Uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen

Genom ett regeringsbeslut den 19 augusti 2004 uppdrog regeringen åt Kriminalvårdsstyrelsen att ta fram förslag avseende utformningen av en säkerhetsanstalt. Vid anstalten skulle kunna placeras intagna med särskilt hög risk för fortsatt brottslighet eller avvikelse och som krävde särskilda arrangemang vad gäller säkerhet eller omhändertagande i övrigt.

En närmare kartläggning av behovet måste göras så att en bedömning kunde ske av lämplig anstaltsstorlek och utformning i övrigt. En självklar utgångspunkt var att rymningar inte skulle kunna ske från anstalten. Det innebär att tekniska hjälpmedel och modern teknik i övrigt skall utnyttjas fullt ut. Platsernas byggtekniska utformning och geografiska placering skall också vara sådana att rymningar motverkas. Det betydde t.ex. att anstalten inte borde lokaliseras till storstadsregion. I detta sammanhang borde även förutsättningar för samverkan med polisen, psykiatri och rättspsykiatri övervägas. När det gäller personalen borde särskild uppmärksamhet ägnas åt kompetensfrågor. Också frågor om arbetsrutiner och interna kontrollsystem måste övervägas noga.

I regeringsbeslutet lämnades som en bakgrund uppgifter om situationen på anstalterna. Under senare år har kategorierna av intagna förändrats. Andelen intagna med långa strafftider har ökat markant och de livstidsdömda har under en tioårstid mer än fördubblats. Andelen narkotikamissbrukare har också ökat, liksom andelen intagna med psykiska problem och störningar. Dessa förhållanden i förening med uppkomsten av kriminella gängbildningar och förekomsten av avancerad, organiserad och internationell brottslighet har förändrat förutsättningarna för kriminalvården.

Vidare anfördes i regeringsbeslutet följande.

Rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje är uttryck för att svensk kriminalvård befinner sig i en ny situation. Händelserna är föremål för rättslig prövning och interna utredningar. Dessutom har regeringen gett landshövdingen Björn Eriksson i uppdrag att kartlägga och analysera händelseförloppet för rymningarna. Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2004. Syftet med granskningen är att överväga och föreslå förändringar som ökar möjligheterna att förutse, förebygga och ingripa vid rymningar eller fritagningar, särskilt från de anstalter som har förhöjd säkerhet. Regeringen och kriminalvården kommer också att vidta en rad åtgärder för att öka säkerheten inom kriminalvården.

Precis som hela västvärlden hade Sverige enligt beslutet under senare år fått en kraftigt ökad fångpopulation. Det har självklart påverkat kriminalvårdens verksamhet och försvårat arbetet i allmänhet och ambitionerna att differentiera de intagna efter individuella behov och förutsättningar i synnerhet. Kriminalvården hade 30 slutna anstaltsplatser med förhöjd säkerhet fördelade på anstalterna Kumla, Hall och Tidaholm. I dessa platser ingick på Kumla och Hall två s.k. säkerhetsavdelningar med vardera sex platser. Dessa platser kunde vare sig till antalet eller strukturellt tillgodose det behov som finns. Vad gäller innehållet i verkställigheten fanns också anledning att utveckla detta ytterligare för att främja ett återfallsförebyggande arbete utan att kraven på säkerhet och samhällsskydd eftersätts.

Skifte på generaldirektörsposten

Den 23 september 2004 avgick Kriminalvårdsstyrelsens generaldirektör Lena Häll Eriksson från sin tjänst. Vid en presskonferens den 26 september 2004 presenterade justitieministern Thomas Bodström Lars Nylén, som var chef för Rikskriminalpolisen, som ny generaldirektör för Kriminalvårdsstyrelsen.

Ministerstyrelse

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

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

Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

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

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

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

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

11 kap. 7 § regeringsformen lyder som följer.

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

I Petrén/Ragnemalms grundlagskommentar kommenteras detta stadgande:

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

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

I proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen, den s.k. verksledningspropositionen, behandlades bl.a. frågan om förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen. Civilministern anförde att regeringsformens bestämmelser ger regeringen utrymme för en starkare

styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen än som dittills skett. Detta utrymme borde enligt propositionen utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse. Vad som sägs i 11 kap. 7 § regeringsformen har enligt civilministern inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden. Varken regeringsformen eller dess förarbeten ger emellertid något stöd för en sådan tolkning, anförde civilministern. Det är i stället regeringen som på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen, naturligtvis med iakttagande av bestämmelserna i regeringsformen och vad riksdagen har bestämt.

Naturligtvis kan begränsningsregeln i 11 kap. 7 § ge upphov till definitions- och avgränsningsproblem. Bland annat hade anförts, framhölls det i propositionen, att den sfär som inte träffas av förbudet är så liten att den saknar praktisk betydelse. Civilministern delade inte den uppfattningen utan hänvisade till att stora områden av den statliga verksamheten ligger utanför den verksamhet som rimligen kan täckas av begreppen myndighetsutövning och lagtillämpning i 11 kap. 7 §. Hit hörde t.ex. hela den producerande verksamheten, dvs. det mesta som bl.a. affärsverken sysslar med. Men även andra myndigheter, som t.ex. Byggnadsstyrelsen, Vägverket, Statens provningsanstalt, Statens bakteriologiska laboratorium, Statistiska centralbyrån m.fl., bedriver sådan verksamhet. Civilministerns slutsats blev att regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation. Självfallet bör denna rätt utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse (prop. s. 27). Konstitutionsutskottet hade ingen annan mening än den som kom till uttryck i propositionen (bet. KU 1986/87:29 s. 13) (res. m och c resp. vpk).

Frågan om risken för ministerstyre berördes i utskottets betänkande (KU 1986/87:29) med anledning av propositionen om ledningen av den statliga förvaltningen. Konstitutionsutskottet framhöll (s. 13) att det finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Det var enligt utskottet över huvud taget svårt att föreställa sig en smidigt och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag.

Det svenska systemet kännetecknas emellertid av att regeringsbesluten fattas av regeringen som kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kunde inte förnekas. Därför borde de informella kontakterna vara mer inriktade på information än styrning.

Enligt utskottet utgjorde de informella kontakterna i samband med sådan ärendehandläggning som avses i 11 kap. 7 § regeringsformen ett särskilt problem. Det torde inte vara möjligt att undvika informella kontakter ens i dessa sammanhang, men enligt utskottets uppfattning borde återhållsamheten vara mycket stor. I särskilt hög grad borde de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte. Utskottet fann slutligen anledning under stryka att oavsett vilka informella kontakter som förekommit bär myndigheten det fulla och slutgiltiga ansvaret för besluten i det enskilda fallet.

Tidigare granskningar i fråga om ministerstyrelse

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

Utskottet gjorde följande bedömning:

Enligt 11 kap. 6 § RF lyder de centrala ämbetsverken, däribland Banverket, under regeringen. Lydnadsplikten innebär, som ovan framgått, att regeringen som kollektiv kan ge direktiv om en förvaltningsmyndighets faktiska handlande i särskilt fall och om myndighetens handläggning av konkreta ärenden, i den mån det inte rör sig om lagtillämpning eller myndighetsutövning mot enskild eller kommun. Av utredningen framgår att regeringen i ett beslut den 20 februari 1997 uppdragit åt Banverket att ingå och underteckna det preliminära avtalet om finansiering och byggande av en Citytunnel i Malmö. Undertecknandet av avtalet om Citytunneln innebär inte lagtillämpning eller myndighetsutövning mot enskild eller kommun. Vidare är det regeringen som kollektiv som fattat beslutet om undertecknande, inte kommunikationsminister Ines Uusmann ensam. Följaktligen saknas grund för påståendet att Ines Uusmann utövat ministerstyre gentemot Banverket. Granskningen föranleder inget vidare uttalande från utskottets sida.

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

Utskottet hänvisade till behovet av försiktighet. Utskottet framhöll att det självfallet inte kunde bortses från att ett statsråd i likhet med andra medborgare måste ha rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Det var emellertid enligt utskottet angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka skall med-

delas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Granskningen i denna del föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på frågor utskottet har inom Justitiedepartementet upprättats två promemorior, *bilagorna A2.3.2–3*. Av promemoriorna framgår följande:

Säkerhetsfrågor har varit en återkommande punkt i myndighetsdialogen på såväl tjänstemannanivå som på statssekreterar- och generaldirektörsnivå. Sådana kontakter är en förutsättning för att regeringen skall kunna hållas informerad om den aktuella situationen inom kriminalvården och kunna vidta de åtgärder som behövs.

Mot bakgrund av de uppmärksammade rymningarna från Hall och Norrtälje formaliserades myndighetsdialogen kring säkerhetsfrågorna under hösten 2004. En särskild handläggare fick i uppdrag att svara för kontakterna mellan Kriminalvårdsstyrelsen och Justitiedepartementet för att departementet fortlöpande skulle få en bild över hur kriminalvårdens säkerhetsarbete fortskred. Kriminalvårdsstyrelsen avrapporterade inledningsvis veckovis per telefon vilka åtgärder som vidtagits på säkerhetsområdet. Informationen vidarebefordrades till berörda tjänstemän på Justitiedepartementet samt till statssekreteraren som i sin tur informerade justitieministern och justitieutskottets ordförande. Från mitten av september skedde avrapporteringen månadsvis. Därutöver har säkerhetsarbetet varit en återkommande punkt vid de månatliga mötena mellan statssekreteraren och generaldirektören.

Den information som lämnats från Kriminalvårdsstyrelsen visade hur arbetet med säkerhetsfrågorna bedrevs. Informationen gällde främst införande av inpasseringskontrollen, störningar av mobiltrafiken, arbetet med yttre skalskydd, inrättande av en central säkerhetsgrupp samt samarbetet med polisen. Genom information har justitieministern kunnat försäkra sig om att säkerhetsarbetet prioriterats och erforderliga åtgärder vidtagits. Det fanns därmed inte anledning för justitieministern att ta initiativ till ytterligare åtgärder.

Den 9 augusti 2004 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare att granska rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje, och f.d. rikspolischefen Björn Eriksson utsågs till utredare. Uppdraget utökades senare till att avse också rymningarna från kriminalvårdsanstalten Mariefred.

De informella kontakterna mellan Kriminalvårdsstyrelsen och justitieministern under perioden den 5 augusti–23 september 2004 har endast avsett informationsutbyte.

Utfrågning med justitieminister Thomas Bodström

Utskottet har den 19 april 2005 hållit en utfrågning med justitieminister Thomas Bodström, *bilaga B12*. Justitieministern har i huvudsak anfört följande.

Riksdagen har under senare år beslutat flera lagändringar för att höja säkerheten på anstalterna. Det gäller bl.a. kartläggning av interner, inpasseringskontroller och störning av mobiltelefoner. Redan 2003 hade regeringen för Kriminalvårdsverkets del prioriterat säkerhetsåtgärderna. Under år 2004 kom det bl.a. i samband med fritagningarna under sommaren fram uppgifter om att vissa säkerhetsåtgärder inte vidtagits på det sätt som önskats. Säkerhetssituationen har i vissa avseenden inte varit helt tillfredsställande. För att få fram information till regeringen och riksdagen och kunna vidta de åtgärder som kunde behövas ansåg man det viktigt att under en viss tid få fortlöpande information om hur säkerhetsarbetet bedrevs. Sådan information gavs därefter veckovis. Dessförinnan förekom sedvanliga månatliga kontakter mellan Kriminalvårdsstyrelsen och Justitiedepartementet. De utökade kontakterna gav vid handen att säkerhetsarbetet fortskred och att regeringen inte behövde vidta några åtgärder som inte var planerade. De veckovisa återrapporteringarna fortsatte till början av september. Justitiedepartementet fick inte information som på något sätt gav vid handen att det behövdes initiativ till förordningar eller eventuella förslag om lagändringar. Sedan inträffade en ny händelse. Det finns en stor sannolikhet för att detta påverkade generaldirektörens beslut i dialog med Justitiedepartementet att avgå.

Justitieministern själv skulle anse det oansvarigt att träda tillbaka från justitieministerposten på grund av rymningarna bl.a. på grund av att antalet rymningar halverats på tio år. Rymningarna från slutna anstalter har gått ned till en tredjedel. Han anser att rätt åtgärder vidtagits från regeringens sida. Lena Häll Eriksson vidtog under sin generaldirektörstid flera olika åtgärder som varit mycket positiva, men hon hade oturen att vara generaldirektör under den tid då mönstret ändrades när det gäller fritagningar.

Diskussionerna om Lena Häll Erikssons efterträdare på generaldirektörs-posten uppkom efter det att hon avgått, och det var en kombination av tur och skicklighet som gjorde att det gick så snabbt att få en efterträdare. Justitieministern gjorde inga försök att övertala Lena Häll Eriksson att inte avgå. Han anser att om någon vill avgå skall man ha respekt för det beslutet. Den som känner själv att han eller hon inte är rätt person just vid det tillfället trots att han eller hon gjort ett mycket bra arbete riskerar att i framtiden inte göra ett lika bra arbete. Därför skall man vara mycket försiktig med att övertala någon och inte respektera det fattade beslutet.

Utskottets ställningstagande

Justitiedepartementet höll sig redan före de uppmärksammade rymningarna sommaren 2004 genom regelbundna månatliga kontakter med Kriminalvårdsstyrelsen underrättat om utvecklingen när det gällde bl.a. säkerhetsfrågorna. Kontakterna intensifierades under augusti och september efter det att det inträffat flera uppmärksammade rymningar, och den information som framkom förmedlades till justitieministern. Utskottet ser detta som en naturlig ordning mot bakgrund av justitieministerns behov av att i den uppkomna situationen ha bästa möjliga information om arbetet när det gäller säkerhetsfrågor och om behovet av ytterligare åtgärder från regeringens sida. Granskningen har inte visat annat än att de intensifierade kontakterna endast omfattat ett informationsutbyte och att detta informationsutbyte inte övergått till att innebära otillåten styrning av Kriminalvårdsverket. Det förhållandet att generaldirektören för Kriminalvårdsstyrelsen senare avgick förändrar inte denna bedömning. Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

2.4 Deklaration gällande samarbete med USA på krigsmaterielområdet

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.4.1*, begärs att utskottet granskar om en den 14 maj 2003 undertecknad "Declaration of principles" gällande samarbete med USA på krigsmaterielområdet (deklarationen) är förenlig med svenska föreskrifter rörande vapenexport.

I anmälan anför bl.a. att syftet med deklarationen är att slå fast parternas avsikt att utveckla samarbetet på detta område enligt vissa riktlinjer. Anmälaren anser att deklarationen har en stor betydelse med hänsyn till bl.a. svenska regler för export av krigsmateriel. I anslutning härtill anför också att utfästelser av det aktuella slaget med hänsyn till omständigheterna allvarligt kan undergräva trovärdigheten i fråga om dels målen för Sveriges utrikespolitik, dels efterlevnaden av den svenska lagstiftningen kring export av strategiska produkter.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, varav en promemoria omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Den promemoria som *inte* omfattas av sekretess har fogats som *bilaga A2.4.2* till detta betänkande. Utskottet har låtit göra en översättning till svenska av deklarationen, *bilaga A2.4.3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regler för krigsmaterielexport – tillämpningsområde och prövningskriterier

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel är enligt 1 § första stycket tillämplig på vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. Regeringen har i en bilaga till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterielförteckningen) angett vad som utgör krigsmateriel.

Enligt 1 § andra stycket lagen om krigsmateriel får tillstånd enligt lagen lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

De närmare principerna för prövningen har lagts fast i regeringens praxis och har kommit till uttryck i regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan som riksdagen också ställt sig bakom (jfr prop. 1991/92:174 s. 41 f., prop. 1995/96:31 s. 23 f. och bet. 1992/93:UU1).

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

Tillståndspliktig verksamhet enligt lagen om krigsmateriel

Tillstånd enligt lagen krävs enligt huvudregeln för tillverkning av krigsmateriel (3 §).

Tillstånd krävs också för att tillhandahålla krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådant materiel (4 §). Med tillhandahållande avses försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling. Det generella tillståndet berättigar inte till att tillhandahålla krigsmateriel till någon i utlandet. Vid utförsel ur Sverige skall tillståndet enligt huvudregeln kompletteras med ett utförseltillstånd (6 §). Om krigsmaterielen inte finns i Sverige krävs i stället för utförseltillstånd ett enskilt tillhandahållandetillstånd för varje affär (5 §).

Vidare är det förbjudet att ingå avtal om upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet utan tillstånd. Det är också förbjudet att utan tillstånd ingå avtal med någon utom landet som innebär att man gemensamt med denne eller för dennes räkning skall utveckla krigsmateriel eller en metod för framställning av krigsmateriel. Förbudet gäller också avtal som innebär att man kommer överens med någon utom landet om gemensam tillverkning av krigsmateriel. För svenska myndigheter och företag liksom för den som är bosatt eller stadigvarande vistas här gäller förbuden såväl avtal som ingås i Sverige som avtal som ingås utomlands. Bestämmelserna återfinns i 7 och 8 §§.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka överväganden har legat till grund för beslutet att biträda det aktuella instrumentet?
- Föranleder det som anförs i granskningsanmälan några kommentarer i övrigt?

Som svar har den 3 mars 2005 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.4.2*). Av promemorian framgår bl.a. följande. Regeringen har i flera fall understrukit vikten av internationellt samarbete på försvarsmaterielområdet. Ett viktigt syfte är att uppnå tillräcklig säkerhet för den framtida materiel- och teknologiförsörjningen. Regeringen har vidare understrukit vikten av att Försvarsmaktens förmåga att delta i internationella insatser kan förbättras, vilket i hög grad beror på dess systems interoperabilitet.

Avsikten med deklarationen är främst att förbättra förutsättningarna för försvarsmaterielsamarbete mellan Sverige och USA för såväl myndigheter som försvarsindustrin samt att därutöver underlätta för industrierna att få tillträde till och verka på varandras marknader. Deklarationen är en avsiktsförklaring, vilket innebär att den inte binder parterna till några åtaganden.

I syfte att underlätta samverkan i internationella fredsfrämjande insatser skapar deklarationen förutsättningar att undersöka möjligheterna att harmonisera vissa militära krav. Detta skapar förutsättningar för samarbete vid anskaffning av materiel, vilket följaktligen minskar anskaffningskostnaderna för Försvarsmakten.

Utlandssamverkan i ett så generellt sammanhang som deklarationen beskriver är inte föremål för prövning enligt lagen om krigsmateriel. Konkret samverkan för en viss produkt (framtagande av) eller upplåtelse/överlåtelse av tillverkningsrättigheter är sådant som prövas enligt gällande krigsmateriellagstiftning. En principiell överenskommelse på försvarsmaterielområdet av mer övergripande karaktär sorterar alltså inte under det som ryms inom gällande lagstiftning om krigsmateriel. Detta gäller oavsett om det rör sig om ett myndighetsavtal eller ett avtal ingånget av industrin.

Vid ett sammanträde med försvarsutskottet den 19 november 2002 redogjorde representanter från Försvarsdepartementet för innehållet i deklarationen och besvarade ledamöternas frågor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att ingåendet av deklarationen inte har utgjort tillståndspliktig verksamhet enligt lagen om krigsmateriel. Deklarationen syftar till att befrämja det svenska intresset av ett långtgående internationellt försvarsindustriellt samarbete för att trygga den svenska materielförsörjningen. Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

2.5 Socialdepartementets projekt Flickas mediekampanj

Ärendet

Anmälan

I en anmälan den 4 november 2004 till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.5.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Berit Andnors handlande vid projektet Flickas kampanj mot vissa medier och om hon gjort intrång i de grundläggande fri- och rättigheterna. Anmälaren anför att kampanjen syftar till att "hänga ut medieprofiler" genom skyltning, reklamfilmer och Internet. I kampanjen ifrågasätts enligt anmälan olika mediers omdöme, chefredaktörerna för vissa tidningar namnges, liksom de verkställande direktörerna för två tv-företag. Enligt 1 kap. 1 § första stycket tryckfrihetsförordningen innebär tryckfrihet bl.a. rätten att endast inför laglig domstol kunna tilltalas för utgivna skrifers innehåll och att inte kunna straffas för innehållet annat än om det strider mot tydlig lag. Anmälaren hänvisar till denna bestämmelse och till yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om ansvar för innehåll i skrift och program.

Anmälaren anser det vara ställt utom rimligt tvivel att de tidningar som nämns tagit skada/straffats av regeringens kampanj. Hon framhåller att tryck- och yttrandefriheten tillhör det mest grundläggande i en demokrati och att kampanjen öppnar för att regeringen via departementen kan straffa medier som inte delar regeringens uppfattning.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. kopior av två regeringsbeslut och ett departementsbeslut med projektplan, *bilagorna A2.5.2–A2.5.4*, en promemoria upprättad inom Socialdepartementet, *bilaga A2.5.5*, samt utfrågningar av socialminister Berit Andnor och chefredaktör Anders Gerdin, *bilagorna B6 och B7*.

Utredning i ärendet

Projektet

Regeringen beslutade den 20 november 2003 (*bilaga A2.5.2*) att ett projekt om unga flickors självbild skulle genomföras under tiden 1 december 2003–31 december 2004. Tiden för projektet har genom regeringsbeslut den 9 december 2004 (*bilaga A2.5.3*) förlängts t.o.m. den 30 juni 2005.

I samband med beslutet hänvisade regeringen till FN:s konvention om barnets rättigheter som utgångspunkt för barnpolitiken. Enligt artikel 17 i barnkonventionen, som handlar om massmediers roll, skall staten bl.a. uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd. Vidare hänvisades till att regeringar enligt slutdokumentet från FN:s fjärde kvinnokonferens i

Peking artikel 277 b skall uppmuntra bl.a. medier att framställa nyanse-erade bilder av flickor och pojkar som inte är stereotypa. Mot den angivna bakgrunden avsåg barn- och familjeministern att starta ett projekt för att dels få till stånd en dialog med medier, reklambranschen, annonsörer m.fl. om deras roll och ansvar när det gäller påverkan av barn och unga, dels få i gång en diskussion och ett engagemang bland unga flickor och pojkar om marknadskrafterna och hur de styr unga flickors och pojkars bild av sig själva och varandra. I arbetet var det viktigt att ungas eget engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande tas till vara som en resurs.

I en projektplan som fogats till protokollet över regeringsärenden den 23 juni 2003 (*bilaga A2.5.4*) hänvisas åter till barnkonventionen som utgångspunkt för barnpolitiken, och i fråga om massmediernas roll till artikel 17. Enligt planen handlar projektet inte om att moralisera eller att föreslå nya lagar eller förbud. Däremot skall projektet samtala med berörda branscher – föra en konstruktiv dialog med massmedier och marknadskrafter om hur deras budskap och bilder påverkar barn och unga. Det handlar om hur filmer, tidningsartiklar, dokusåpor och annonser kan roa, uppmuntra och inspirera men också skapa oro och stress hos barn och unga. Vidare skall diskuteras vilket ansvar vuxenvärlden och berörda branscher har och vad ”vi” kan göra tillsammans för att skapa en positiv förändring.

Som projektets två målgrupper anges dels Flickor (”Målgruppen är i första hand flickor, men också pojkar, mellan 10–14 år.”), dels Marknad mediekrafter (”I målgruppen ingår annonsörer, massmedia, reklambranschen, tv-produktionsbolag, nättaktörer m.fl.”).

För genomförandet fick enligt beslutet den 20 november 2003 användas 4 miljoner kronor och enligt beslutet den 9 december 2004 ytterligare 1 miljon kronor. Enligt departementsbeslut den 23 juni 2004 hade regeringen då ställt sammanlagt 6 miljoner kronor till förfogande.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt redogörelser i olika avseenden och de kommentarer i övrigt som kampanjens förhållande till tryck- och yttrandefrihetsbestämmelser samt de eventuella ytterligare kommentarer som anmälningen ger anledning till.

Utskottet har begärt följande.

1. En redogörelse för underlaget för beslutet om projektet. Av svaret bör framgå i vilken form projektet bedrivits.
2. En redogörelse för den del av projektet som enligt anmälningen avser en kampanj för att hänga ut medieprofiler. Av svaret bör framgå underlaget för beslutet om den delen av projektet.
3. En redogörelse för de rättsliga överväganden som gjordes i frågan om att engagera det allmänna i en kampanj som riktar sig mot enskildas bruk av tryck- och yttrandefriheten.

4. De kommentarer i övrigt om kampanjens förhållande till tryck- och yttrandefrihetsbestämmelser samt de eventuella ytterligare kommentarer som anmälningen ger anledning till.

Som svar har den 3 mars 2005 översänts en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.5.5*).

1. Hösten 2003 beslöt regeringen, på initiativ av socialminister Berit Andnor, att tillsätta projektet FLICKA. Flera händelser och rapporter låg bakom initiativet. I Norge hade barn- och familjeministern initierat ett liknande projekt med anledning av en i Norge pågående diskussion om den kommersiella pressen mot barn och unga, särskilt när det gäller reklam riktad till barn och unga.

Projektet har drivits av en i Socialdepartementet anställd projektledare. Till projektet har knutits en styrgrupp. Styrgruppen har träffats cirka en gång per månad för avstämning av frågor som kommit upp under projektets gång.

Inom ramen för projektet har det också tillsatts en rådgivande grupp, en s.k. advisory board, bestående av personer som arbetar inom reklam- och mediavärlden. I gruppen finns representanter från Reklamförbundet, Aftonbladet, reklambyrån Forsman & Bodenfors, MTV, Moderådet, Veckorevyn, Lunarstorm m.fl. Syftet med att tillsätta denna rådgivande grupp var att hitta en kanal att också nå ut till både branschens medarbetare och deras kunder och att därigenom väcka en positiv och utvecklande debatt om det faktum att den bild som mediavärlden förmedlar blir alltmer utseendefixerad, sexualiserad och objektifierad.

Här nämns också att branschen, i samverkan med projektet, under vecka 14 skulle komma att anordna ett branschseminarium vid vilket de frågeställningar som projektet hade att belysa skulle komma att diskuteras.

2. Den del av projektets arbete som riktar sig till branschen har allmänt till syfte att få till stånd dels en dialog med medier, reklambranschen, annonsörer m.fl., dels en debatt om branschens roll och ansvar när det gäller påverkan på barn och unga. Den i anmälan aktuella annonskampanjen var ett inslag i den delen av projektet.

Inom projektet hade förts en diskussion om att genomföra någon form av annonskampanj för att få i gång dialogen och debatten. Olika målgrupper för en sådan kampanj diskuterades, och eftersom bl.a. projektets budget och tiden för en annonskampanj var begränsade stannade valet på mediebranschen. Inom projektet gjordes bedömningen att en väl spridd, öppen och till innehållet tillspetsad kampanj skulle vara ett effektivt sätt att vinna publicitet och att få aktörer med mediemakt att tänka efter vilken typ av budskap de sänder ut. Projektet ville tydliggöra för allmänheten att det alltid finns ytterst ansvariga personer bakom alla kommersiella budskap. Projektet lät därför kampanjen baseras på en serie riktade frågor om "varför" de aktuella företagen, och personerna bakom dem, gör som de gör. För

att få svar på frågorna uppmanades läsaren i annonserna att kontakta ansvariga aktörer. De telefonnummer och webbadresser som angavs i annonserna gick till aktörernas redaktioner eller telefonväxlar.

3 och 4. I projektets styrgrupp har funnits tillgång till juridisk kompetens, och den reklambyrå som projektet anlätade inför genomförandet av annonskampanjen konsulterade juridisk expertis inför lanseringen. Den analys som gjordes gav inte vid handen att det skulle föreligga några rättsliga hinder mot ett genomförande av annonskampanjen.

Den som genom t.ex. företagsägande, ledarskap eller utgivarskap har ett bestämmande inflytande över reklam måste kunna uppmanas att förklara sina ställningstaganden för allmänheten utan att uppmaningen kommer i konflikt med tryckfriheten eller yttrandefriheten. Det har självfallet inte varit frågan om att ingripa mot enskildas bruk av dessa grundläggande friheter.

Utfrågningar

Utskottet har den 12 april 2005 hållit offentliga utfrågningar med socialminister Berit Andnor och Aftonbladets chefredaktör och ansvarige utgivare Anders Gerdin (*bilagorna B6 och B7*).

Socialminister Berit Andnor lämnade vid utfrågningen i huvudsak samma uppgifter som i Regeringskansliets promemoria. Hon betonade starkt att syftet med kampanjen varit att dels få i gång en diskussion och ett engagemang bland de unga flickor och pojkar som projektet vänder sig till, dels få till stånd en dialog med medierna, reklambranschen och annonsörer, en debatt om deras roll och ansvar för det budskap som de sänder ut. Kampanjens syfte har inte varit att straffa någon aktör eller att skada något företag, inte heller att söka begränsa eller hindra utgivning av skrifter eller utsändningar av tv-program. Hon ansåg att man som ansvarig utgivare naturligtvis måste vara beredd att ta debatt och svara på frågor.

Socialministern framhöll det fria meningsutbytet som en ovärderlig del i ett demokratiskt samhälle.

Chefredaktör Anders Gerdin uttalade vid utfrågningen stark kritik mot kampanjen. Han ansåg den bl.a. innebära att man med skattemedel inrättar en smakdomstol, där medieföretag och enskilda mediepersoner utmålas som moraliskt klandervärda, trots att de på intet sätt brutit mot lagen. Han kritiserade att Aftonbladet hängts ut för att publicera sexannonser, vilket tidningen slutat med för många år sedan. Vad man däremot publicerar är kontaktannonser, och de annonserna kontrollerar tidningen regelbundet.

I frågan om en ansvarig utgivare skall kunna diskutera och svara på frågor ansåg Gerdin att diskussion om journalistiken kunde föras med tidningens ägare, med tvekan, att han som ansvarig utgivare kan sägas stå till svars inför läsarna, som slutar läsa om det som görs är olämpligt eller oattraktivt, men att han inte skall stå till svars inför regeringen. Han har absolut känt sig uthängd genom kampanjen, och detta orättfärdigt. På fråga om han anser att projektet använder trakasserier som straff svarade Gerdin ”ja”. På

fråga om han anser att projektet eller annonskampanjen kan antas vara en sådan åtgärd som hindrar tryckning, spridning eller utgivning svarade han också ”ja”. Principiellt anser han att det inte är statens uppgift att gå in och diskutera enskilda frågor och vända sig mot enskilda personer eller företag; det är inte regeringens uppgift att bedriva den här typen av kampanjer. Han tycker inte att det hade varit samma principiella problem om någon enskild organisation, med anslag av skattemedel, bedrivit en liknande kampanj. Som ansvarig utgivare är han en offentlig person, men han anser att kampanjen har riktat sig mot honom alltför personligt.

Gerdin framhöll också att kampanjen fortsatt genom nya annonser och menade att regeringen inte tänkt på följderna för konkurrenssituationen på kvällstidningsmarknaden genom att *en* kvällstidning av flera angrips.

Tryck- och yttrandefrihetsbestämmelser

Portalbestämmelser om tryck- och yttrandefriheten finns i tryckfrihetsförordningen (TF) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Med *tryckfrihet* förstås enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utge skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att inte i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. I överensstämmelse med de angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och för att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av tryckfrihetsförordningens bestämmelser till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift bl.a. yttra sina tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Yttrandefriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 §) har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt yttrandefrihetsgrundlagen att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Några andra begränsningar i yttrandefriheten får inte göras än som följer av yttrandefrihetsgrundlagen.

Förhandsgranskning av tryckta skrifter är förbjuden enligt 1 kap. 2 § TF. Vidare föreskrivs förbud för allmänna organ att på grund av innehållet i en skrift hindra tryckningen, utgivningen eller spridningen bland allmänheten av skriften, om inte åtgärden har stöd i tryckfrihetsförordningen.

I förarbetena till nu gällande tryckfrihetsförordning³ framhöll departementschefen med anledning av vad Tidningsutgivarföreningen anfört om statliga stödåtgärder till förmån för vissa opinionsbildande publikationer att förbudet mot hindrande åtgärder inte syftade på åtgärder av det slaget; det hindrade inte ett motarbetande av viss tryckt skrift genom framställning, utgivning och spridning av andra tryckta skrifter, även om sådana åtgärder från det allmännas sida eljest i vissa fall kunde framstå som olämpliga.

Förbud mot förhandsgranskning och hindrande av offentliggörande eller spridning av något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller teknisk upptagning föreskrivs i 1 kap. 3 § YGL. Förbudet gäller om inte stöd för åtgärden ges i yttrandefrihetsgrundlagen.

I 3 kap. 4 § YGL finns en särskild föreskrift om programföretags redaktionella självständighet. Den som sänder radioprogram avgör enligt bestämmelsen självständigt vad som skall förekomma i programmen. Bestämmelsen innebär att krav på innehållet i vad som sänds kan ställas endast genom lag eller genom sådana villkor för sändningstillstånd som får förekomma.

För såväl tryckfriheten som yttrandefriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen gäller *exklusivitetsgrundsatsen*. I 1 kap. 3 § TF föreskrivs att ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan till detta i annan ordning eller i annat fall än som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. Detsamma gäller för konfiskation eller beslag av en skrift.

Utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen får myndigheter och andra allmänna organ inte ingripa mot någon på grund av att han i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd av yttrandefrihetsgrundlagen av sådan anledning göra några ingripanden mot programmet eller upptagningen (1 kap. 4 § YGL).

Enligt den s.k. *instruktionen* i 1 kap. 4 § TF skall alla som har blivit betrodda med att döma över missbruk av tryckfriheten eller annars vaka över tryckfrihetsförordningens efterlevnad städse ha i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla. Motsvarande gäller i en mer modern språkversion enligt 1 kap. 5 § YGL.

Ingripanden mot kränkningar av tryckfriheten från myndigheters sida möjliggörs genom den allmänna tillsyn över offentliga funktionärer som utövas av riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Enligt 9 kap. 1 § TF skall JK vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i tryckfrihetsförordningen inte överskrids. Motsvarande gäller enligt 7 kap. 1 § YGL.

Exklusivitetsgrundsatsen, som alltså uttrycks i 1 kap. 3 § TF, innebär att straff och andra sanktioner i anledning av innehållet i tryckt skrift eller i anledning av meddelande för publicering i tryckt skrift inte får utmätas annat

³ Se NJA II 1949 s. 383 f.

än enligt tryckfrihetsförordningen och i den processuella ordning som tryckfrihetsförordningen föreskriver. Den innebär också att tryckfrihetsförordningens innebörd och räckvidd skall fastställas utifrån en tolkning av tryckfrihetsförordningen, inklusive dess förarbeten och rättspraxis på tryckfrihetens område. Exklusivitetsgrundsatsen kan däremot i princip inte påverkas av hur allmän lag tolkas eller av förarbetena till sådan lag eller därtill anslutande rättspraxis.

Bestämmelsen skyddar i första hand mot åtal och straffrättsligt ansvar men sträcker sig väsentligt längre. Avskedande eller omplacering med försämrade villkor är i detta sammanhang förbjudna myndighetsåtgärder. I JO-praxis har regeln utvecklats till ett allmänt sanktions- och repressalieförbud, som innebär att myndigheter och myndighetspersonal inte har rätt att vidta några för en enskild negativa tjänsteåtgärder på grund av den enskildes bruk av tryck- eller meddelarfriheten.⁴

Som exempel på hur censurförbudet och repressalieförbudet bedömts kan nämnas följande exempel.⁵

JO 1964 s. 387. Sedan medlemmarna i en skoltidningsredaktion avtalat med rektor att denne före tryckningen skulle för rådgivning granska allt material i tidningen, hade en av redaktionsmedlemmarna – tillika tidningens utgivare – utan att underrätta rektor eller sina redaktionskamrater infört i tidningen bl.a. en artikel, som ansetts anstötlig. Läroverkskollegiet tilldelade utgivaren sankt uppförandebetyg på grund av visad oärlighet mot rektor och redaktionskamrater. JO uttalade, att avtalet med rektor om förhandsgranskning icke var rättsligen bindande, varför något avtalsbrott ej skett, samt att det skulle ha varit otillåtet att direkt eller indirekt grunda uppförandebetyget på tidningens innehåll.

JO 1964 s. 450. Sedan en artikel av ett lokbiträde om vissa missförhållanden i järnvägstjänsten tryckts i en personaltidning med angivande av författarens namn, hade en högre tjänsteman vid SJ riktat vissa förfrågningar till författaren i syfte att åstadkomma förbättrade förhållanden (således icke i syfte att utkräva något ansvar av författaren). Detta förfarande ansågs av JO tillåtet.

JO 1975/76 s. 314. Polisstyrelse uttalade att en polisintendents insändare i en lokaltidning innehållit ”onyanserade utfall mot i laga ordning genom allmänna demokratiska val utsedda kommunala förtroendemän”. Formellt innebar uttalandet ingen anmärkning eller ”prickning” av polisintendenten. JO ansåg likväl att polisstyrelsen förfarit felaktigt; tjänstemans yttrandefrihet fick inte kringskäras genom att myndighet framför kritik mot det sätt på vilket tjänsteman utnyttjar denna frihet.

⁴ Hans-Gunnar Axberger i Karnov 1998/99 s. 153 f. Se även Meddelarskyddskommitténs betänkande Meddelarrätt (SOU 1990:12) s. 63.

⁵ Exempelen hämtade från Håkan Strömberg & Hans-Gunnar Axberger, Yttrandefrihetsrätt (Lund 2004) s. 45 och 51, och Hans-Gunnar Axberger, Tryckfrihetens gränser (Helsingborg 1984) s. 317.

JO 1987/88 s. 193. En länsstyrelsetjänsteman hade i tidningsinsändare riktat skarp kritik mot en byggnadsnämnd. Länsstyrelsen framhöll för tjänstemannen det ytterst olämpliga i denna form av polemik. JO uttalade att en myndighet inte får ingripa mot en tjänsteman för att han använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedierna.

Utskottets ställningstagande

Det aktuella projektet om unga flickors självbild skall med FN:s barnkonvention som utgångspunkt enligt projektplanen inte moralisera men föra en konstruktiv dialog med massmedier och marknadskrafter om hur deras budskap och bilder påverkar barn och unga. Projektets syfte att uppmuntra till bilder av flickor och pojkar som inte är stereotypa är vällovligt, och utskottet går inte här in på lämpligheten av att ett sådant projekt över huvud taget bedrivs i statlig regi. Den fråga som granskningen avser är om de inslag i projektet som inneburit att medieprofiler "hängts ut" i en kampanj är förenliga med de principer som bär upp tryck- och yttrandefriheten.

Tryckfrihetsförordningen är ett konstitutionellt skydd för den medborgerliga friheten att begagna tryckta skrifter som medel för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning i vad ämne som helst. Skyddet gäller i princip mot det allmänna. Såväl i praxis som i doktrinen har åtskilliga gånger betonats vikten av att straff och andra sanktioner i anledning av innehållet i en tryckt skrift inte får utmätas annat än enligt tryckfrihetsförordningen och i den processuella ordning som tryckfrihetsförordningen föreskriver och att varje form av repressalier för bruk eller missbruk av tryckfriheten som tillgrips av en myndighet i annan ordning är att anse som otillåten. Några åtgärder som hindrar tryckning eller utgivning av en skrift får enligt tryckfrihetsförordningen inte heller förekomma. Även åtgärder som verkar väsentligt försvårande eller ekonomiskt förlustbringande kan sålunda vara otillåtna. Samma grundsatser gäller enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Socialministern har hävdat att kampanjen bl.a. velat tydliggöra att det alltid finns ansvariga människor bakom kommersiella budskap samt att de personer som "hängts ut" har utsatts för detta i sin egenskap av ansvariga utgivare och i denna sin egenskap bör vara beredda att förklara sina ställningstaganden och därigenom skapa förutsättningar för offentlig debatt. Utskottet delar uppfattningen att ansvariga utgivare bör vara beredda att delta i offentlig debatt om vad de publicerar, men frågan är i vilka former och av vem uppmaningar till sådan debatt bör eller kan ges.

I detta fall har använts en provokativ form, som inom själva projektet betecknats med orden "hänga ut". Bakom denna åtgärd har stått inte något konkurrerande massmedieföretag eller annat privat subjekt, utan "det allmänna". Åtgärderna har riktat sig mot vissa av flera aktörer på en kommersiell mediemarknad.

Utskottet har åtskilliga gånger med anledning av anmälningar granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang och då konstaterat att statsråd, liksom övriga medborgare, har rätt att uttala sig i olika ämnen och att kritisera företeelser i samhället som de ogillar.

I detta fall är det emellertid inte fråga om sådana statsrådsuttalanden. Åtgärden att ”hänga ut” medieprofiler inom ramen för ett av regeringen drivet projekt innebär enligt utskottets uppfattning ett förfarande som inte står i god överensstämmelse med principerna för tryck- och yttrandefriheten. Även om de personer som ”hängts ut” varit ansvariga utgivare – eller i vissa fall andra bemärkta företrädare för medieföretag – och därmed bör vara beredda att debattera sina publicistiska principer, anser utskottet med hänsyn till tryck- och yttrandefrihetens grundläggande roll i samhället att åtgärden borde ha undvikits.

2.6 Regeringens ansvar för utebliven miljökonsekvensutredning

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A2.6.1*, har begärts att utskottet granskar regeringens ansvar för utebliven miljökonsekvensanalys när regeringen år 2000 beslöt att genomföra det EU-beslut som ålägger medlemsstaterna att förbereda etableringen av infrastrukturen för tredje generationens mobiltelefoni, UMTS eller i vardagligt tal ”3 G”.

Utredning i ärendet

Till grund för utredningen har legat bl.a. två promemorior från Näringsdepartementet, *bilaga A2.6.2-3*.

Promemorior från Regeringskansliet

I skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på följande frågor:

- På vilket sätt har Europaparlamentets och rådets beslut nr 128/1999/EG från den 14 december 1998 och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG från den 10 april 1997 genomförts i Sverige?
- Har det vid genomförande av ovanstående beslut och direktiv utförts någon miljökonsekvensanalys?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningen anledning att anföra?

Därutöver har följande kompletterande frågor ställts:

- Har Regeringskansliet eller regeringen i samband med etableringen av infrastrukturen för tredje generationens mobiltelefoni, UMTS, till följd av miljöbalken, annan författning, miljöpolicy eller på annan grund varit skyldigt att genomföra en analys eller bedömning av miljökonsekvenserna?
- Om sådan skyldighet inte anses föreligga, har Regeringskansliet eller regeringen ändå gjort eller övervägt att göra en miljökonsekvensbedömning?

Som svar har till utskottet överlämnats två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet. I promemoriorna anføres att telelagen (1999:597) innehöll bestämmelser om bl.a. tillstånd för mobila teletjänster och nätkapacitet för sådana tjänster. UMTS-verksamhet krävde tillstånd enligt telelagen och lagen (1993:599) om radiokommunikation. Någon författningsändring till följd av Europaparlamentets och rådets beslut var således inte nödvändig.

Någon miljökonsekvensanalys med anledning av Europaparlamentets och rådets beslut och genomförande av dess direktiv har inte gjorts. Det fanns varken vid tidpunkten för beslutet eller vid genomförande av direktivet någon skyldighet för regeringen eller Regeringskansliet enligt miljöbalken eller annan författning att genomföra en analys eller bedömning av miljökonsekvenserna med anledning av hanteringen av något av dessa två ärenden. Det har inte heller funnits någon skyldighet för regeringen eller Regeringskansliet enligt den vid tiden för beslutet eller genomförandet av direktivet gällande miljöpolicy att göra miljökonsekvensbedömning i ärendena. Detta innebär inte att Regeringskansliet i samband med hanteringen av ärendena inte, på samma sätt som sker i samband med alla beslut, övervägt om det funnits behov av en närmare analys av vilka konsekvenser som kan uppstå för miljön.

I promemorian upplyses också om att vissa av de anläggningar som krävs för anläggande av UMTS-nät kräver bygglov. Av plan- och bygglagen följer att kommunerna vid en bygglovsprövning skall göra en avvägning där såväl kulturmiljöaspekter som miljö- och hälsoaspekter beaktas.

Övrig utredning

Anmälaren har till utskottet överlämnat en promemoria, *Mikrovågsöverkänslighet och miljöbalkens försiktighetsprincip*, upprättad av Mats Dämvik vid Juristfirman Unité. Därutöver har regeringens beslut den 6 maj 2004 om *Miljöpolicy, mål och handlingsprogram för miljöledning i Regeringskansliets beslutsprocesser m.m.* inhämtats.

Bakgrund

Enligt Europaparlamentets och rådets beslut nr 128/1999/EG från den 14 december 1998 skall medlemsstaterna möjliggöra ett samordnat och gradvis införande av ett system för mobil och trådlös kommunikation av tredje

generationen senast den 1 januari 2002. Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG, det s.k. tillståndsdirektivet, från den 10 april 1997, anger att medlemsstaterna skall bevilja 3 G-tillstånd på grundval av urvalskriterier som skall vara objektiva, icke-diskriminerande, specificerade, genomskådbara och proportionerliga.

Post- och telestyrelsen (PTS) är den myndighet som prövar frågor om tillstånd, bl.a. till 3 G. Den 16 december 2000 beslutade PTS att tilldela fyra operatörer 3 G-tillstånd.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen den 6 maj 2004 beslutat om *Miljöpolicy, mål och handlingsprogram för miljöledning i Regeringskansliets beslutsprocesser m.m.* och att detta beslut har en sådan innebörd att det numera är reglerat när miljöbedömningar skall göras i arbetet i Regeringskansliet. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

2.7 Försvarsminister Leni Björklunds ansvar för jävssituation på Försvarsdepartementet

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A2.7.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Leni Björklunds handlande eller underlåtenhet att handla för att undvika uppkommande av jävssituation inom Försvarsdepartementet.

I anmälan hävdas att jäv förelegat vid handläggningen av ett ärende. Frågan gällde en begäran från Försvarets materielverk att frångå reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Begäran kom inför verkets upphandling av underhållstjänsten av marinens korvetter. Ärendet bereddes inom Försvarsdepartementet av R T som är son till Kockums vice ordförande C T. Regeringen beslutade att Försvarets materielverk gavs rätt att direktupphandla med Kockums och ytterligare en leverantör. Uppdraget gavs sedermera till Kockums.

Enligt anmälaren torde förfarandet strida mot förvaltningslagen. Kockums har, skriver anmälaren, gynnats på bekostnad av ett annat varv.

Till grund för granskningen har legat en promemoria upprättad inom Försvarsdepartementet, *bilaga A2.7.2*, samt vissa kompletterande upplysningar.

Utredning i ärendet

Förvaltningslagens bestämmelser om jäv

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

11 § Den som skall handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,
4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

12 § Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

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

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet prövar i samband med granskningen regelbundet att förvaltningsärenden handlagts i enlighet med gällande förvaltningsrättsliga principer och har vid två tillfällen granskat frågor beträffande jäv för tjänstemän i Regeringskansliet. Ärendena har gällt fråga om tvåinstansjäv, när departementstjänstemän suttit i vissa styrelser.

Vid konstitutionsutskottets granskning våren 1986 hade utskottet anledning att granska handläggning av ärenden där det kan föreligga ett tvåinstansjäv om en handläggare samtidigt är styrelseledamot i ett statligt bolag som ärendet gäller. Granskningen gav i det aktuella fallet inte anledning till

kritik, men utskottet framhöll vikten av att förvaltningslagens jävsregler iakttas vid ärendeberedningen i Regeringskansliet. I ärenden med två- eller flerpartsintressen bör således en departementstjänsteman som är styrelseledamot i ett hel- eller halvstatligt bolag inte delta i beredningen av ett ärende som rör bolaget (bet. KU 1985/86:25).

I följande års granskning återkom utskottet till frågan och tillade att det, oavsett ärendets beskaffenhet, är önskvärt – bl.a. med hänsyn till intresset av att ett ärende blir allsidigt belyst – att låta en annan tjänsteman i departementet i första hand svara för handläggningen (bet. KU 1986/87:33 s. 72).

Utskottet har därutöver vid flera tillfällen granskat ärenden som gällt frågor om jäv för statsråd.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

I lagen om offentlig upphandling finns en huvudregel om affärsmässighet i 1 kap. 4 § som säger att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

I 1 kap. 3 § anges att endast reglerna i sjätte kapitlet skall tillämpas för upphandling som omfattas av sekretess eller andra särskilda begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet och upphandling av försvarsprodukter och tjänster som inte har civil användning och som omfattas av artikel 296 i Romfördraget.

Enligt 6 kap. 17 § får regeringen i sådana fall föreskriva eller i enskilda fall besluta om undantag från bestämmelserna om annonsering i sjätte kapitlet och de undantag i övrigt från bestämmelserna i detta kapitel som är nödvändiga med hänsyn till försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Regeringen får i föreskrifter eller i enskilda fall överlåta till en upphandlande enhet att själv besluta om sådana undantag.

Regeringsärendet

Försvarets materielverk hemställde i en skrivelse daterad den 12 mars 2003 om undantag från lagen om offentlig upphandling. Hemställan innebar att regeringen skulle medge att verket hos Kockums AB Karlskronavarvet upphandlar halvtidsmodernisering (HTM) och generalöversyn (GÖ) av korvett typ Göteborg och hos SAAB Tech System AB upphandlar uppgraderings-systemen ingående i nämnda HTM samt att verket vidare i fråga om upphandlingarna bemyndigas att besluta om andra undantag från bestämmelserna i 6 kap. nämnda lag som kan vara nödvändiga av hänsyn till försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

Regeringen beslutade den 15 april samma år i enlighet med Försvarets materielverks hemställan. Föredragande statsråd var Leni Björklund. Beslutet är kontrasignerat av R T.

Regeringsbeslutet och Försvarets materielverks skrivelse återfinns i bilaga 2.7.3.

Kockums styrelse

Enligt uppgifter på Kockums hemsida på Internet är Helmut Burmester styrelseordförande. Vice ordförande är C T som dessutom anges vara aktivt engagerad på vägnar av Holwaltdswerke Deutsche Werft AG (HDW), i vilket Kockums ingår, och Kockums i kontakter med myndigheter och beslutsfattare i Sverige.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt kommentarer till anmälan.

Som svar har den 8 februari 2005 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.7.2*). Av skrivelsen framgår att departementssekreteraren R T under sin tid som anställd i Försvarsdepartementet ansvarade för ärenden som gällde beslut om undantag från lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). I det aktuella ärendet hade regeringen att pröva om det förelåg sådana försvars- och säkerhetspolitiska skäl att undantag kunde medges från LOU med stöd av 6 kap. 17 §. Sådana skäl kan vara att säkra tillgång till varvsresurser, kompetens för nyproduktion och kvalificerat underhåll av försvarsmateriel.

I promemorian anges att beredningen inför det aktuella regeringsbeslutet innefattade gemensam beredning med flera departement. Det betyder att fler i Försvarsdepartementet än föredraganden och fler departement godkänt beslutsinriktningen. Det anges också att beslutet hade blivit detsamma oavsett föredragande.

Chefen för den militära enheten i Försvarsdepartementet hade vetskap om släktskapet mellan R T och C T. Frågan nämndes emellertid inte för expeditionschefen eller försvarsministern. Chefen för den militära enheten gjorde bedömningen att risk inte förelåg för ett otillbörligt gynnande av företaget på bekostnad av ett annat varv och att en jävssituation inte var vid handen. I efterhand kan, anføres i promemorian, konstateras att den bedömningen kan ifrågasättas. I handläggningen av regeringsärenden gäller kraven på opartiskhet, och departementet följer förvaltningslagens bestämmelser bl.a. vad avser jävsreglerna.

Promemorian avslutas med uppgiften om att departementschefen har bitt expeditionschefen att informera chefer och handläggare i departementet om innebörden av jävsbestämmelserna och att framhålla vikten av att ingen deltar i handläggningen om det finns någon omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till opartiskhet i ärendet.

Upplysningar om utbildning i Regeringskansliet

Enligt upplysningar från tjänstemän i Regeringskansliet ingår i introduktionsutbildningen för nyanställda vid Regeringskansliet moment som handlar om förvaltningsrätten. Inom Regeringskansliet finns också planer på att utöka kursutbudet för handläggare när det gäller förvaltningspolitik.

Varje handläggare och chef inom Regeringskansliet har tillgång till, och förväntas känna till innehållet i, Gula boken (*Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*, Ds 1998:39) där bl.a. jävsreglerna anges.

Utskottets ställningstagande

Av 12 § i förvaltningslagen framgår att den som är jävig inte får handlägga ett ärende. Det ankommer på den jävige att anmäla jävsförhållandet.

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.

2.8 Försvarsminister Leni Björklunds ansvar för beredningen av förslag till ändringar i Försvarsmaktens grundorganisation

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.8.1*, begärs att utskottet granskar beredningen av regeringens förslag till förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation. Anmälarna ifrågasätter sammansättningen av den arbetsgrupp som tagit fram underlaget för regeringens beslut. Genom att denna arbetsgrupp haft representanter från såväl Försvarsdepartementet som Försvarsmakten blir det, enligt anmälan, inte möjligt att särskilja regeringens ansvar från myndighetens. Anmälarna ifrågasätter också om beredningen av arbetsgruppens förslag uppfyllt kraven i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt anmälarna har yttranden över arbetsgruppens förslag inte inhämtats på sätt som föreskrivs i den bestämmelsen.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, *bilagorna A2.8.2 och A2.8.3* samt utfrågning med försvarsminister Leni Björklund, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringens proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation

I propositionens avsnitt 2 anför under rubriken Ärendet och dess beredning bl.a. följande. Regeringen bemyndigade den 28 augusti 2003 chefen för Försvarsdepartementet att tillsätta en särskild arbetsgrupp för att inkomma med förslag till Försvarsmaktens framtida grundorganisation. Chefen för Försvarsdepartementet beslutade om arbetsgruppen den 29 augusti 2003. Arbetsgruppen besökte det absoluta flertalet av Försvarsmaktens organisationsenheter. Vid dessa tillfällen fick den berörda enheten möjlighet att redovisa förhållandena vid enheten samt utvecklingsmöjligheterna m.m. Vidare har cheferna för respektive enhet fått möjlighet att vid särskilda möten med arbetsgruppen redovisa sin och enhetens syn. Utöver detta har kommuner och länsstyrelser i mars och augusti 2004 fått möjlighet att framföra sina synpunkter till chefen för Försvarsdepartementet. Arbetsgruppen har också återkommande informerat de berörda centrala arbetstagarorganisationerna och givit dem tillfälle att framföra synpunkter. Slutligen har skriftliga synpunkter och uppfattningar redovisats av ett stort antal myndigheter, organisationer och enskilda. Arbetsgruppen redovisade sitt underlag för Försvarsdepartementet i september 2004.

Arbetsgruppens underlag har legat till grund för regeringens ställningstagande och förslag till utformningen av Försvarsmaktens förändrade grundorganisation.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt:

- en redogörelse för varför regeringen beslutade att ett underlag inför 2004 års försvarsbeslut om förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation skulle utarbetas av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet,
- en redogörelse för vilken sammansättning arbetsgruppen har haft samt varför arbetsgruppen gavs denna sammansättning,
- en redogörelse för i vilken utsträckning och på vilket sätt arbetsgruppens förslag har remissbehandlats,
- en redogörelse för i vilken utsträckning och på vilket sätt sådana remissynpunkter har redovisats för riksdagen samt
- de kommentarer i övrigt som innehållet i granskningsanmälan föranleder.

Som svar har den 8 februari 2005 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria. Av svaret framgår bl.a. följande. Försvarsdepartementet har tidigare haft goda erfarenheter av biträde vid framtagande av underlag i motsvarande slag av arbetsgrupper, dvs. grupper som bestått av tjänstemän från Regeringskansliet och som förstärkts av tjänstemän från

Försvarsmaktens högkvarter. I arbetsgruppen har försvarsministern förordnat följande representanter från Försvarsdepartementet och Försvarsmakten att ingå:

- departementsrådet Dan Ohlsson, chef för militära enheten på Försvarsdepartementet, huvudman för bl.a. de organisatoriska frågorna,
- ämnesrådet Johan Appelberg, handläggare för de grundorganisatoriska frågorna på militära enheten,
- departementssekreteraren Mårten Sundmark, handläggare för de grundorganisatoriska frågorna på militära enheten,
- generallöjtnanten Göran Gunnarsson, chef för grundorganisationsledningen vid Försvarsmaktens högkvarter,
- översten Carol Paraniak, chef för grundorganisationsledningens organisationsledning vid Försvarsmaktens högkvarter,
- översten Bo Bengtsson, chef för grundorganisationsledningens planeringsavdelning vid Försvarsmaktens högkvarter,
- numera departementsrådet Monica Lundberg, Finansdepartementet, samordnings- och styrningsenheten, ansvarig för bl.a. Fortifikationsverket och därtill hörande frågeområde.

Anledningen till att arbetsgruppen gavs denna sammansättning var att det är dessa tjänstemän som ansvarar för Försvarsmaktens grundorganisatoriska utveckling. Därmed kunde de dra nytta av varandras kompetenser i beredningsarbetet. Fortifikationsverket är statens ägarföreträdare avseende fastigheter för försvarsändamål och därför en av de viktigaste organisationerna utanför Försvarsmakten när det gäller grundorganisationsförändringar.

Arbetsgruppen har under arbetets gång inhämtat upplysningar från en mycket bred krets i samhället. Många olika berörda parter har haft möjlighet att lämna synpunkter. För det första gäller detta företrädarna för de kommuner och länsstyrelser som skulle kunna komma att beröras av förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation (88 kommuner och 20 länsstyrelser). Vid två tillfällen, helgen den 27–28 mars 2004 och helgen den 21–22 augusti 2004, har dessa företrädare inbjudits till Försvarsdepartementet för enskilda möten med Försvarsministern. För det andra har företrädare för arbetstagarorganisationerna under perioden hösten 2003 till hösten 2004 löpande hållits informerade om hur arbetet gått och hur långt arbetsgruppen kommit i sina överväganden. Dessutom har det inkommit en rad synpunkter och skrivelser som avsetts ligga till grund för arbetsgruppens överväganden. Underlag har inkommit från t.ex. privatpersoner, organisationer och lokalpolitiker. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att kravet på beredning enligt 7 kap. 2 § regeringsformen hade uppfyllts.

Regeringens redovisning för riksdagen har lämnats i proposition 2004/05: 43 Försvarsmaktens grundorganisation. I propositionen redovisas hur ärendet har beretts. Utöver detta anordnade försvarsutskottet en s.k. hearing med de tjänstemän som hade ingått i arbetsgruppen. Hearingen ägde rum den 24 november 2004. Vid detta tillfälle hade riksdagens ledamöter även möjlighet att ställa frågor till tjänstemännen.

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

- I proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation anges i avsnitt 2 att den arbetsgrupp som hade i uppdrag att inkomma med förslag till Försvarsmaktens framtida grundorganisation redovisade sitt underlag till Försvarsdepartementet i september 2004. Av vilka skäl har det underlag som arbetsgruppen redovisade inte blivit föremål för remissbehandling sedan det inkommit till Försvarsdepartementet?

Som svar har den 3 mars 2005 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria. Av svaret framgår bl.a. följande. De synpunkter från en mängd intressenter som arbetsgruppen förmedlade eller som intressenterna lämnade genom skrivelser och uppvaktningar gav vid handen att alla berörda hade kommit till tals. Bedömningen var därför att någon ytterligare beredning inte behövdes. Regeringsformens krav bedömdes därmed vara uppfyllda.

Gällande ordning

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

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

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

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

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

och i vilken omfattning det är erforderligt att organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig avgörs av vederbörande departementschef eller annan föredragande under vanligt konstitutionellt ansvar. Av naturliga skäl söker man enligt kommentaren ofta begränsa remisserna. Regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, såväl styrelseärenden som förvaltningsärenden.

I den tidigare nämnda propositionen framhöll vidare departementschefen (s. 288) ”att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen får alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning skall ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementet fristående utredningsman och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall skall bedrivas.” Departementschefen deklarerade samtidigt som sin åsikt ”att utredning genom parlamentariskt sammansatta kommittéer” var ”ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsfrågor och andra likartade viktiga ärenden. Liksom hittills ”borde” denna beredningsform utnyttjas i betydande omfattning”.

Tidigare granskning

Utskottet granskade under våren 2000 (bet. 1999/2000:KU20 s. 35–37) om beredningstvånget enligt 7 kap. 2 § regeringsformen var uppfyllt med avseende på underlaget för riksdagens beslut om nedskärningar i försvaret. Granskningen omfattade såväl den då aktuella propositionen (prop. 1999/2000:30) som den rapport på vilken propositionen byggde.

Under rubriken Ärendet och dess beredning redogjordes i den aktuella propositionen för bakgrunden till regeringens förslag. Av redogörelsen framgick bl.a. att det i maj 1999 bildades en arbetsgrupp (styrgruppen) med representanter för Försvarsdepartementet och Försvarsmakten för att utarbeta ett underlag om Försvarsmaktens grundorganisationsförändringar. Styrgruppen redovisade sitt förslag den 20 oktober 1999. Rapporten remissbehandlades inte. I rapporten beskrevs hur styrgruppen arbetat. Enligt propositionen hade Försvarsdepartementet därefter mottagit ett stort antal uppvaktningar från företrädare för kommuner, länsstyrelser och organisationer. Samtliga uppvaktande länsstyrelser hade enligt propositionen före sina uppvaktningar tagit del av styrgruppens förslag.

Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida.

Utfrågning

Utskottet har den 14 april 2004 hållit en utfrågning med försvarsminister Leni Björklund (*bilaga B10*). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande. Det nu aktuella försvarsbeslutet handlade om att inom den tillgängliga ekonomiska ramen ge en inriktning för den kommande treårsperioden. Slutpro-

dukten av arbetsgruppens arbete blev inte föremål för traditionellt remissförfarande, eftersom bedömningen var att det förelåg ett tillräckligt underlag som kunde ligga till grund för riksdagens beslut. Tillvägagångssättet överensstämmer i denna del med förfarandet vid närmast föregående tillfälle då det fattades ett stort beslut på försvarsområdet; inte heller den gången tillämpades ett traditionellt remissförfarande.

Det är inte bara arbetsgruppens underlag som varit avgörande för vilka bedömningar och vilka placeringar av utbildningsenheterna som regeringen har föreslagit. Ett kompletterande underlag som tillfördes var Nuteks analyser av näringspolitiska och regionalpolitiska effekter. Det fanns inte ett samlat och sammanvägt material som kunde remitteras. Sammanvägningen skedde i Regeringskansliet.

Det är Försvarsmakten, inte kommuner och länsstyrelser, som berörs av hur grundorganisationen ser ut. Med det förfaringsätt som användes vid beredningen av hela propositionen var Försvarsmaktens synpunkter väl kända. En annan berörd part var arbetstagarorganisationerna. De hade också löpande deltagit i arbetsgruppens arbete och fanns dessutom med vid sedvanliga MBL-förhandlingar kring hela förslaget.

Vid det föregående stora försvarsbeslutet hade samtliga uppvaktande länsstyrelser haft tillgång till förslaget innan de uppvaktade Försvarsdepartementet. Då var dock antalet flygflottiljer som man skulle ha och allt sådant känt i förväg. Vidare var det fullständigt utsagt vilket antal utbildningsplattformar som skulle finnas. Därför var det svårare att ute i landet bedöma vilka förändringar som skulle komma att ske.

Utskottets ställningstagande

Till grund för regeringens proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation har legat bl.a. ett underlag som tagits fram av en av försvarsministern särskilt tillsatt arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Regeringskansliet och Försvarsmaktens högkvarter. Arbetsgruppen har under sitt arbete inhämtat upplysningar och synpunkter från en mycket bred krets av berörda parter. Den redovisade sitt förslag i form av ett underlag till Försvarsdepartementet i september 2004.

Vid beredningen av regeringsärenden kan det naturligtvis vara av stor vikt att berörda intressenter under olika stadier av beredningsprocessen får möjlighet att föra fram synpunkter på vad den färdiga slutprodukten bör innehålla. Regeringsformens beredningskrav förefaller ur denna aspekt vara väl tillgodosett i fråga om det underlag som arbetsgruppen tagit fram.

Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Det är dock vedertaget att komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt skall föregås av traditionell remissbehandling. Utskottet har i samband med tidigare granskning uttalat

att ett skriftligt förfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag. Planeringen av ett ärende bör vara så god att inte remissmöten måste tillgripas på grund av bristande tid. Ett remissmöte kan däremot fylla en funktion först och främst för att komplettera ett skriftligt remissförfarande (bet. 1999/2000:KU10 s. 24).

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

Remissberedning av förslag som avses ligga till grund för regeringspropositioner kan, också i de fall då de inte innehåller lagförslag, ge remissinstanser möjlighet att överblicka verkningarna i olika delar av samhället. Det är utskottets uppfattning att synpunkter som då kommer fram från myndigheter och andra berörda instanser kan utgöra ett värdefullt underlag för både regeringens och riksdagens ställningstagande.

Utskottet inser att remissförfarande inte heller i dessa fall kan tillämpas undantagslöst. Det kan förekomma fall då det under ett tidigare beredningskede har inhämtats synpunkter på vad slutprodukten bör innehålla, och då ett remissförfarande på grund härav framstår som obehövt. Likaså kan det tänkas uppkomma situationer där behovet av en skyndsam riksdagsbehandling omöjliggör ett meningsfullt remissförfarande. Mot den anförda bakgrunden vill utskottet emellertid understryka vikten av att säkra ett fullgott beslutsunderlag också i fall då regeringens propositioner inte rör lagförslag.

I det aktuella granskningsärendet har framkommit att Försvarsmakten varit huvudintressent i det arbete som arbetsgruppen bedrivit samt att arbetsgruppen under sitt arbete löpande har inhämtat synpunkter från Försvarsmakten på vad som skulle ingå i det underlag som arbetsgruppen sedermera överlämnade för fortsatt beredning inom Regeringskansliet. Utskottet finner med hänsyn härtill att skäl saknas att rikta anmärkning mot beredningen av regeringens proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation.

2.9 Regeringens utseende av kommittéordförande

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.9.1*, begärs att utskottet granskar statsminister Göran Persson för regeringens sätt att utöva utnämningssmakten i fråga om tillsättningar av ordförande för statliga kommittéer.

Enligt anmälan bör utskottet pröva om regeringens sätt att utöva utnämningmakten i fråga om tillsättningar av ordförande för statliga kommittéer står i strid med gällande bestämmelser och konstitutionella principer.

I anmälan hänvisas till att riksdagen våren 2004 biföll en reservation i konstitutionsutskottets granskningsbetänkande. I reservationen kritiserar regeringen utnämningsspolitik för att vara sådan att misstanke kan uppstå om att vid tillsättningar avseende inte enbart – såsom grundlagen föreskriver – fästs vid sakliga grunder. Vidare hänvisas till en promemoria som på anmälarens uppdrag tagits fram av riksdagens utredningstjänst. Statistiken i promemorian, som omfattar perioden 2001–2003, visar att av kommittéordförande med partipolitisk bakgrund hade en stor majoritet en bakgrund inom Socialdemokraterna.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen, *bilagorna A2.9.2 och A2.9.3*.

Gällande ordning

Utnämningssmakten

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer (första stycket). Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (andra stycket). Bestämmelsen omfattar inte förordnande att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av styrelse eller nämnd vid statlig myndighet (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 386; se även Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 287).

Av 11 kap. 9 § följer även att endast den som är svensk medborgare får vara ledamot i en kommitté (tredje stycket).

Kommittéväsendet

Enligt 1 kap. 6 § RF styr regeringen riket. Den är ansvarig inför riksdagen. I 1 kap. 8 § sägs att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Vidare föreskrivs i 7 kap. 2 § att vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall sammanslutningar och enskilda lämnas tillfälle att yttra sig. Av 11 kap. 6 § följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen.

Kommittéväsendet berörs dock inte i RF. Skälet till det är att kommittéväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur den skall gå till anses vara en angelägenhet för regeringen. I förarbetena till RF (prop. 1973:90) anförde således departementschefen att det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för förslag som läggs fram

för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas. Med detta får det anses ligga på regeringen att avgöra sådana frågor som om utredning skall ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående utredningsman och att ange riktlinjer efter vilka arbetet skall bedrivas (s. 288).

I den s.k. Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som ges ut av Statsrådsberedningen, beskrivs en kommitté som en myndighet som har bildats tillfälligt för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande. Kommittéerna lyder under regeringen, och det är regeringen som ger dem deras uppdrag. De arbetar och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn. Kommittéerna arbetar normalt ganska självständigt inom ramen för sina direktiv. Det är emellertid, enligt Kommittéhandboken, angeläget att kommittén och Regeringskansliet – genom det departement som kommittén är knuten till – håller så god kontakt med varandra att man säkerställer att utredningsarbetet bedrivs i enlighet med regeringens intentioner (s. 9 f.).

Allmänna bestämmelser om kommittéer finns i kommittéförordningen (1998:1474). Enligt 3 § leder ordföranden (eller den särskilda utredaren) kommitténs arbete. Enligt 24 § utser och entledigar regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, ett statsråd ordförande (eller särskild utredare) och andra ledamöter och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittéer.

Tidigare granskningar och behandlingar i utskottet

Utnämningsmakten

Regeringens utövande av utnämningsmakten har varit föremål för konstitutionsutskottets granskning vid flera tillfällen, senast våren 2004 (2003/04: KU20). Utskottet vidhöll då sin tidigare bedömning avseende politisk bakgrund vid tillsättning av högre statliga tjänster. Enligt denna bedömning skall den omständigheten att en person har en politisk bakgrund inte vara diskvalificerande vid tillsättningen, så länge endast sakliga grunder som förtjänst och skicklighet tillämpas vid tillsättningen. Politisk erfarenhet kan tvärtom ibland vara värdefull för den som skall leda en offentlig verksamhet. Vidare anförde utskottet att den undersökning av utnämningarna som utskottet genomfört i samband med granskningen hösten 2003 (bet. 2003/04: KU10) inte visat någon tendens till politisk överkantring. Vad som framkommit i vårens granskning gav, enligt utskottet, inte grund för någon annan bedömning än att regeringen hade utövat utnämningsmakten i enlighet med gällande bestämmelser. I en reservation anförde representanter i utskottet för m, fp, kd, c och mp kritik mot regeringens utövande av utnämningsmakten. Kammaren biföll reservationen (rskr. 2003/04:246).

Under våren 2004 behandlade konstitutionsutskottet även motionsyrkanden om att öka öppenheten vid tillsättningar av högre statliga tjänster (bet. 2003/04:KU11). Utskottet avstyrkte motionsyrkandena. Reservation avgavs

av de ledamöter som företrädde m, fp, kd, c och mp. I reservationen föreslogs att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att regeringen bör utreda frågan om tillsättning av högre statliga tjänster och återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder som ökar öppenheten vid tjänstetillsättningar. Kammaren biföll reservationen (rskr. 2003/04:173).

I juli 2004 beslutade regeringen om direktiv till Kommittén om en samlad översyn av RF (dir. 2004:96). I kommitténs uppdrag ingår att se över möjligheten att öka öppenheten vid tillsättningar av högre statliga tjänster.

Kommittéväsendet

Utskottet har tidigare i samband med behandlingen av regeringens årliga skrivelse om verksamheten inom kommittéerna, den s.k. kommittéberättelsen, följt regeringens utvecklingsarbete beträffande kommittéväsendet. Det har bl.a. gällt *fördelningen mellan kvinnor och män* bland kommittéernas ordförande och ledamöter (t.ex. bet. 2001/02:KU29). Utskottet har även vid upprepade tillfällen granskat kommittéväsendet från jämställdhetssynpunkt och därvid understrukit vikten av att kvinnorepresentationen i kommittéerna ökar (t.ex. bet. 1996/97:KU25).

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

I fråga om *kommittéers ställning gentemot regeringen* granskade utskottet våren 2002 med anledning av en anmälan regeringens beslut att befria en viss kommitté från delar av sitt uppdrag (bet. 2001/02:KU20 s. 197 f.). I anmälan anfördes att det ansvariga statsrådet ett par dagar före beslutet

hade informerats av ordföranden om att majoritetsförhållandena i kommittén hade förändrats. Enligt anmälan skulle regeringens handläggning granskas särskilt i förhållande till det svenska utredningsinstitutets roll och uppgift och kommittéernas ställning som självständiga myndigheter. Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att regeringen som bakgrund till beslutet redovisat bedömningen av kommitténs ordförande att kommittén i den aktuella delen inte klarade av att lämna ett betänkande som svarade mot de av regeringen givna direktiven. I sitt ställningstagande anförde utskottet även följande (s. 202 f.).

Utskottet vill framhålla att det statliga kommittéväsendet sedan länge har ansetts utgöra ett inslag av grundläggande värde i svensk förvaltningstradition i beredningen av de förslag till lagstiftningsåtgärder och ärenden av annat slag som av regeringen läggs fram för riksdagen. Det ankommer på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för regeringens förslag. Det politiska beslut som ligger till grund för att den aktuella utredningsuppgiften bör utföras är naturligtvis en utgångspunkt i dessa sammanhang. En förutsättning för att kommittéväsendet skall kunna utgöra en grundsten i den svenska förvaltningstraditionen är dock att krav på hög kvalitet och integritet utgör ytterligare utgångspunkter för regeringens bedömning vid val av utredningsform och uppdragets utformning. Inom kommittéväsendet bör således ges utrymme för att inte bara förslag läggs fram baserade på existerande kunskap, utan att också ny kunskap kan genereras. Utskottet vill vidare framhålla att det självfallet är viktigt att en dialog upprätthålls mellan en kommitté och ansvarigt departement, så att det finns en kunskap om hur man på respektive håll uppfattar direktiven och i vad mån utredningsuppgiften kan uppfyllas inom ramen för uppdraget. I detta sammanhang är det dock av väsentlig betydelse, såväl för den enskilda kommitténs möjlighet att självständigt utföra sitt uppdrag som för kommittéväsendet i stort, att kravet på integritet i kommittéernas arbete iakttas.

Samma vår granskade utskottet, med anledning av en anmälan, även kulturministerns hantering av uppdraget till en viss utredning (bet. 2001/02: KU20 s. 204 f.). I anmälan hänvisades till uppgifter i medier om att kulturministern genom en tjänsteman försökt tvinga fram vissa lagförslag från utredningen. Kulturministern uppgav till utskottet att hon inte gett någon av sina medarbetare i uppdrag att utöva påtryckningar på utredningen. Utskottet anförde i sitt ställningstagande att det endast kunde konstatera att det förelåg motstridiga uppgifter. Utskottet framhöll tidigare ställningstagande (se ovan). I övrigt föranledde granskningen inget uttalande från utskottets sida.

Utredning i ärendet

Uppgifter om politisk bakgrund

Riksdagens utredningstjänst har på anmälarens uppdrag tagit fram uppgifter om antal ordförande (eller särskild utredare) i statliga utredningar som tillsatts under perioden 2001–2003 som hade partipolitisk bakgrund samt vilken bakgrund de hade (se underbilaga till anmälan). Uppgifterna visar att

år 2001 hade 26 av 82 ordförande partipolitisk bakgrund. Av dessa hade 17 bakgrund inom Socialdemokraterna, 3 inom Moderata samlingspartiet, 1 inom Folkpartiet liberalerna, 1 inom Vänsterpartiet, 2 inom Centerpartiet och 2 inom Miljöpartiet de gröna. År 2002 hade 22 av 103 ordförande partipolitisk bakgrund. Av dessa hade 18 bakgrund inom Socialdemokraterna, 2 inom Folkpartiet liberalerna och 2 inom Centerpartiet. År 2003 hade 19 av 80 ordförande partipolitisk bakgrund. Av dessa hade 12 bakgrund inom Socialdemokraterna, 2 inom Moderata samlingspartiet, 2 inom Folkpartiet liberalerna, 1 inom Centerpartiet och 2 inom Miljöpartiet de gröna. Inkluderas statssekreterare ökar antalet med politisk bakgrund till 20 år 2001, 34 år 2002 och 28 år 2003. Av statssekreterarna hade flertalet (totalt 20 av 24) varit statssekreterare i en socialdemokratisk regering.

Promemorior från Regeringskansliet

Svar den 15 februari 2005

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

- En redogörelse för om, och i så fall när, partipolitisk bakgrund har betydelse vid utseende av kommittéordförande eller särskilda utredare.
- En kommentar till om bestämmelsen i 11 kap. 9 § andra stycket RF tillämpas vid utseende av kommittéordförande eller särskilda utredare.

Som svar har den 15 februari 2005 översänts en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (*bilaga A2.9.2*).

I promemorian anförs att alla regeringar i modern tid har använt sig av kommittéväsendet som ett beredningsorgan och ett politiskt verktyg. Kommittéväsendet styrs inte bara genom direktiv utan också genom person-sammansättningen. Den nuvarande regeringen tillämpar ett brett sökförfarande vid rekryteringen av kommittéordförande och särskilda utredare. Politisk erfarenhet är en merit bland andra, vilket tar sig uttryck i att de flesta ordförande och utredare inte har sin bakgrund inom något politiskt parti.

Att många i gruppen *med* politisk bakgrund under senare år haft sin bakgrund inom Socialdemokraterna skall, enligt promemorian, ses i ljuset av att kommittéväsendets uppgift då varit att förse en socialdemokratisk regering med beslutsunderlag.

I promemorian talas om utredningsuppdrag av olika art och att betydelsen av politisk bakgrund varierar med dessa. I en del fall räcker det inte alltid med ett kunskapsunderlag, utan kommittén eller utredaren måste också föreslå sådana avvägningar mellan motstående intressen där politiska värderingar spelar roll. Enligt promemorian är det då en fördel om ordförandens eller utredarens värderingar ligger i linje med regeringens. Annars kan det hända att utredningsbetänkandet blir otillräckligt, onödigt omfattande eller otjänligt som underlag för en reform.

Ett utredningsuppdrag kan också vara av en art som gör att ordföranden eller utredaren bör vara partipolitiskt obunden, vilket i promemorian exemplifieras med den kommission som tillkallats för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien.

I åter andra fall har det, enligt promemorian, ingen betydelse om ordföranden eller utredaren har politisk bakgrund eller inte, t.ex. vid utredningsuppdrag med vetenskaplig eller teknisk inriktning.

Vad gäller 11 kap. 9 § andra stycket RF anføres i promemorian att bestämmelsen torde ta sikte på anställningar, inte på uppdrag. Samma krav på saklighet finns dock i 1 kap. 9 § RF, som gäller all offentlig verksamhet och präglar arbetet också hos regeringen med att rekrytera kommittéordförande och särskilda utredare. Förtjänst, skicklighet och könsbalans är, enligt promemorian, exempel på grunder som regeringen tillämpar vid rekryteringen. Politisk erfarenhet är en värdefull merit främst när kommittén eller utredaren skall föreslå sådana avvägningar mellan motstående intressen där politiska värderingar spelar en viktig roll.

Svar den 14 mars 2005

Utskottet har genom en skrivelse ställt en kompletterande fråga till Regeringskansliet om vad som mer specifikt (händelser, företeelser m.m.) motiverar den under senare år stora andelen socialdemokrater som kommittéordförande.

Som svar har den 15 februari 2005 översänts en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (*bilaga A2.9.3*).

I promemorian hänvisas till vad som anfördes i den föregående promemorian om kommittéer som regeringens beredningsorgan och behov av intresseavvägningar där värderingar spelar en viktig roll.

I promemorian anføres även att andelen kommittéordförande med bakgrund inom ett parti i regeringsställning knappast har påverkats av några händelser eller företeelser under senare år. En jämförelse med hur borgerliga regeringar bemannade sina kommittéer visar, enligt promemorian, att bilden då var densamma som nu – fast omvänd.

Utskottets ställningstagande

En kommitté kan beskrivas som en myndighet som tillfälligt har bildats för att skaffa fram underlag för ett politiskt ställningstagande. I sitt arbete tar kommittén fram fakta, analyserar dem och lägger fram förslag.

Utskottet har tidigare framhållit att det statliga kommittéväsendet sedan länge har ansetts utgöra ett inslag av grundläggande värde i svensk förvaltningstradition i beredningen av de förslag till lagstiftningsåtgärder och ärenden av annat slag som regeringen lägger fram för riksdagen. Det får anses ankomma på regeringen att avgöra hur de utredningar bör bedrivas som anses behövliga som underlag för regeringens förslag. Det politiska beslutet om själva utredningsuppgiften är här en självklar utgångspunkt. Om

kommittéväsendet skall vara av grundläggande betydelse är vidare även krav på hög kvalitet och integritet viktiga utgångspunkter för regeringens bedömning vid val av utredningsform och uppdragets utformning.

Utskottet vidhåller detta ställningstagande. En grundläggande metod för regeringen att inom denna ram påverka kommittéers arbete är, enligt utskottets mening, att i direktiv ange riktlinjer för kommittéernas arbete, bl.a. om vilken fråga som skall utredas, avgränsningar av uppdraget och när utredningen skall vara färdig. Utöver direktiv är det viktigt att en dialog upprätthålls mellan departement och kommitté för att säkerställa att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att utredningen kan väntas komma att fylla sitt ändamål. Utseende av ordförande och ledamöter är ytterligare en metod för regeringen att påverka hur och med vilken inriktning kommittéer bedriver sitt arbete. Även om det här inte är fråga om statliga tjänster, utan om statliga uppdrag, bör utseendet ske på sakliga grunder, och politisk erfarenhet får anses vara en saklig grund bland flera andra när det i utredningsuppdraget ingår att till regeringen lägga fram förslag som innebär sådana avvägningar mellan olika intressen där politiska värderingar spelar en viktig roll.

2.10 Regeringens utseende av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.10.1*, begärs att utskottet prövar huruvida regeringen har utnyttjat och missbrukat sin maktposition samt brutit mot gällande regler och föreskrifter. Vidare begärs att utskottet granskar om relevanta meriter beaktas i utnämningarna.

I anmälan hänvisas till en granskning som genomförts av Kristdemokraterna om partipolitisk anknytning bland ordförande och ledamöter i styrelser för högskolor och universitet. Av dem i styrelserna som har politisk anknytning har enligt granskningen 61,7 % anknytning till Socialdemokraterna och 31,7 % anknytning till ett borgerligt parti. I förhållande till valresultatet 2002 innebär detta, enligt anmälaren, en kraftig överrepresentation av personer med socialdemokratisk anknytning. Bland enbart styrelseordförandena har enligt granskningen 15 anknytning till Socialdemokraterna och 5 anknytning till borgerliga partier.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Utbildnings- och kulturdepartementet, *bilaga A2.10.2*, samt en utfrågning med statsminister Göran Persson, *bilaga B13*.

Gällande ordning

Regeringsformen

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen omfattar inte förordnande att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av styrelse eller nämnd vid statlig myndighet (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 386; se även Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 287).

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

Högskolelagen och högskoleförordningen

I högskolelagen (1992:1434) finns bestämmelser om de statliga högskolornas organisation. Enligt 2 kap. 4 § utser regeringen ordföranden i en högskolas styrelse. Vidare sägs att rektor skall ingå i styrelsen och att regeringen utser flertalet av styrelsens övriga ledamöter. Lärare och studenter vid högskolan har rätt att vara representerade i styrelsen. Till ordförande i styrelsen bör regeringen utse någon som inte är anställd vid den högskola som uppdraget avser.

Närmare bestämmelser om högskolornas styrelser finns i högskoleförordningen (1993:100). Enligt 2 kap. 1 § skall styrelsen för en högskola bestå av ordföranden, rektor och högst tretton andra ledamöter. Styrelsen skall utse vice ordförande inom sig. Enligt 2 kap. 7 § skall andra styrelseledamöter än rektor utses för en bestämd tid, högst tre år. Lärarna har rätt att vara representerade med tre ledamöter i styrelsen. Lärarnas representanter skall utses genom val inom högskolan. Styrelsen skall meddela närmare föreskrifter om valförfarandet. Vidare sägs att studenterna har rätt att vara representerade med tre ledamöter i styrelsen.

De nuvarande bestämmelserna om högskolestyrelsernas sammansättning trädde i kraft den 1 januari 1998. Dessförinnan hade, som kriterium för vilka personer regeringen skulle utse till styrelseledamöter, i högskolelagen angetts att de bör ha sin bakgrund i sådan verksamhet som är av betydelse för högskolans utbildnings- eller forskningsuppdrag. Som skäl för att denna bestämmelse skulle utgå ur högskolelagen anförde regeringen att det ligger i sakens natur att ledamöter med den föreskrivna bakgrunden utses (prop. 1996/97:141 s. 19). Utbildningsutskottet instämde med regeringen att

bestämmelsen inte behövdes i lagen och avstyrkte en motion om att kriterierna borde kvarstå (bet. 1997/98:UbU3 s. 12). Kammaren följde utskottet (rskr. 1997/98:12).

I propositionen (s. 19) erinrade regeringen även om vad den anförde i budgetpropositionen för år 1995/96 om vikten av att politiska företrädare på nationell, regional eller lokal nivå ingår i styrelserna (prop. 1994/95:100). Högskolan har inte, menade regeringen, råd att undvara den kompetens och den kunskap om det omgivande samhället som dessa besitter. I den nämnda budgetpropositionen aviserade regeringen därför att den hade för avsikt att komplettera styrelserna med denna typ av allmänföreträdare. I samband med behandlingen av den nämnda budgetpropositionen avstyrkte utbildningsutskottet ett motionsyrkande om att det förhållandet att en person är politisk företrädare inte är tillräckligt skäl för styrelseuppdrag (bet. 1994/95:UbU15). Utskottet motiverade sitt ställningstagande med att det ankommer på regeringen att tillämpa gällande lagstiftning. Av samma skäl ansåg utskottet även att vad regeringen anförde i frågan inte borde föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. Reservation avgavs av utskottets m-, fp- och kd-ledamöter. Kammaren följde utskottet (rskr. 1994/95:353).

Utredning i ärendet

Rapport om högskolestyrelsernas sammansättning

I rapporten En socialistisk högskola (Kristdemokraterna 2005) redovisas en undersökning, som Kristdemokraterna låtit genomföra, av den politiska anknytningen bland personer i högskolornas styrelser (se underbilagor till anmälan). Enbart personer som har en uppenbar anknytning till något parti uppges ha räknats, t.ex. genom innehav av uppdrag i parti, partianknuten fackförbund, kommun, landsting, riksdag eller staten. I undersökningen ingår 39 högskolestyrelser.

Av dem i styrelserna som har anknytning till ett parti har enligt undersökningen 61,7 % anknytning till Socialdemokraterna, 5,1 % till Vänsterpartiet och 1,5 % till Miljöpartiet de gröna. Totalt har 61,7 % anknytning till regeringspartiet eller något av dess samarbetspartier. Av övriga har 4,4 % anknytning till Centerpartiet, 6,6 % till Kristdemokraterna, 6,6 % till Folkpartiet liberalerna och 14,0 % till Moderata samlingspartiet. Totalt av dem som har anknytning till ett politiskt parti har således 31,7 % anknytning till ett borgerligt parti.

Av styrelseordförande som har anknytning till ett politiskt parti har enligt undersökningen 15, eller 75 %, anknytning till Socialdemokraterna, medan 5, eller 25 %, har anknytning till ett borgerligt parti.

Vidare har enligt undersökningen Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna majoritet i styrelserna för samtliga 11 universitet och 22 av 28 högskolor.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat regeringens utnämningsspolitik, senast våren 2004 (bet. 2003/04:KU20 s. 146 f.). I en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. en redogörelse för om, och i så fall på vilket sätt, regeringen tillämpar olika bedömningsgrunder vid utnämningar av myndighetschefer respektive styrelseledamöter vid statliga myndigheter. Utskottet begärde även en redogörelse för hur regeringen motiverar fördelningen av utnämningar av ordförande i styrelser för högskolor och universitet, särskilt med avseende på partipolitisk bakgrund. Som svar överlämnades en inom Finansdepartementet upprättad promemoria.

Vad gäller bedömningsgrunder vid utnämningar av myndighetschefer respektive styrelseledamöter vid statliga myndigheter anfördes i promemorian att det vid rekrytering av en myndighetschef skall läggas särskild vikt vid ledaregenskaper. En ledamot i en förvaltningsmyndighets styrelse skall utses med utgångspunkt i att målen för verksamheten uppfylls effektivt, att ledamoten skall företräda ett medborgerligt omdöme samt att ledamoten skall utöva det allmännas insyn. Vidare anfördes att en statlig myndighets styrelse är sammansatt av personer med skilda kunskaper och erfarenheter. Varje ledamot förutsätts bidra med kompetens till ett aktivt och effektivt styrelsearbete.

Som svar på frågan hur regeringen motiverar fördelningen av utnämningar av ordförande i styrelser för högskolor och universitet, särskilt med avseende på partipolitisk bakgrund, anfördes i promemorian att eftersom högskolan har en fundamental roll i samhället som bärare av kunskap och för en ständig utveckling av ny kunskap, och därmed inte kan jämföras med någon annan statlig eller privat organisation, är det av vikt att ordförande hämtas från olika delar av samhällslivet: offentliga sektorn, näringslivet, fackliga eller andra organisationer samt personer med eller utan erfarenhet från det politiska livet. Jämställhetsaspekten sades också betonas särskilt.

Vid utfrågningen inför utskottet anförde statsminister Göran Persson följande (bet. 2003/04:KU20 del 3 s. 192 f.).

Också för styrelser och styrelseuppdrag är det viktigt att hitta en allsidig sammansättning. Här bygger man upp en stock av ordförande som successivt förändras och förnyas. Vi söker hela tiden efter bra människor som är beredda att ta på sig uppdraget och som kan företräda allmänintresset på ett trovärdigt sätt i relation till sin högskola.

— — —

2005 skall vi utse tio nya ordförande, kompetenta personer som är villiga att ta på sig ett styrelseuppdrag och som skall leda en av de mest dynamiska och mest svårstyrda och ekonomiskt omfattande organisationer för cirka 40 000–50 000 kr i årsarvode. Vi vill gärna ha förslag på sådana. Vi välkomnar det. Då skall vi nog se till att vi bygger ut det här. Men vi måste naturligtvis göra en sådan prövning så att vi upplever att människor är kompetenta att fullgöra uppdraget. Det är självklart.

— — —

Jag säger att det finns flera obalanser inbyggda i denna grupp av styrelseordförande. Tittar man på Myndighetssverige och det politiska Sverige dominerar Socialdemokraterna. Det är en obalans. Jag erkänner det. Tittar man på den andra sidan, på Näringslivssverige, dominerar näringslivets folk över de fackliga organisationerna. Det är också en obalans. Jag erkänner det.

— — —

Det är klart att balansen kan bli bättre. Men om du tittar på sammansättningen är det så att av dem som anger en politisk hemvist av våra högskoleordförande, dem som vi genom deras tidigare verksamhet vet var de finns, är 41 % socialdemokrater, 20 % är borgerliga och 40 % är i detta sammanhang för oss okända. Så ser det ut. Det är klart att relationen mellan borgerliga och socialdemokrater kan bli bättre. Det tycker jag också. Men inte tycker jag att det känns som att vi är i det läget att vi skall skämmas för det här, utan vi arbetar med det och kommer successivt att få en alltmer representativ sammansättning. Och kom ihåg att det trots allt är en grupp på 40, så den är inte så vansinnigt stor. Några personer till åt det ena eller det andra hållet så rättar man ganska så kvickt till detta.

— — —

Jag föreställer mig att de som har arbetat med detta har gått på uppfattningen att man skall ha bästa möjliga styrelseordförande. Sedan har det blivit så här, och det kan kritiserar. Men det är inte avsikten att skapa en situation av dominans av socialdemokrater.

Promemoria från Utbildnings- och kulturdepartementet

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

- En redogörelse för om personer i högskolestyrelser enligt den gällande ordningen alltjämt bör ha sin bakgrund i sådan verksamhet som är av betydelse för högskolans utbildnings- eller forskningsuppdrag och vad som i så fall avses med en sådan bakgrund.
- En redogörelse för vilken betydelse förekomsten av olika partipolitiska bakgrunder i en styrelse kan anses ha i sammanhanget.
- En kommentar till vad som anförs i granskningsanmälan om den nuvarande fördelningen mellan partierna i högskolestyrelserna och vad som kan vara orsakerna bakom denna fördelning.

Som svar har den 3 mars 2005 översänts en inom Utbildnings- och kulturdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.10.2*).

I promemorian anförs att ledamöter i lärosätenas styrelser bör ha kompetens och erfarenhet från verksamhet som är av betydelse både för högskolans utbildnings- eller forskningsuppdrag och för högskolans samverkansuppgift. Lämplig bakgrund är då ledande befattningar inom offentlig förvaltning, näringslivet, kulturlivet eller inom den politiska sfären. Tidigare har också framhållits för konstitutionsutskottet vikten av att ordförandena i styrelser för universitet och högskolor hämtas från olika delar av

samhällslivet, såsom offentliga sektorn, näringslivet, fackliga eller andra organisationer samt personer med eller utan erfarenhet från det politiska livet. Jämställdhetsaspekten betonas också.

Vidare anför i promemorian att man eftersträvar en allsidig sammansättning av styrelserna genom att ledamöter av olika bakgrund utses. Ledamöternas erfarenheter och kunskap från olika verksamheter är avgörande härvidlag, inte deras eventuella partipolitiska bakgrund.

I promemorian redogörs för hur man erhåller förslag till ledamöter i styrelserna, bl.a. genom Regeringskansliets eget arbete och genom de politiska partierna. Vid beredning av ärenden om styrelseledamöter sker inte någon generell sammanställning av uppgifter om politisk bakgrund för de styrelseledamöter som regeringen utser.

I promemorian redovisas en sammanställning av fördelningen över olika samhällssektorer bland ordförande och ledamöter i lärosätenas styrelser. Mot bakgrund av sammanställningen anför att de ledamöter som utses i stor utsträckning är personer som finns eller har funnits i ledande positioner i den offentliga förvaltningen som tjänstemän eller generaldirektörer alternativt inom näringslivet. Omständigheten att en person har politisk bakgrund skall inte vara diskvalificerande, utan tvärtom kan politisk erfarenhet ibland vara värdefull. Beskrivningen i granskningsanmälan åskådliggör inte, enligt promemorian, på ett rättvisande sätt de avvägningar som ligger bakom den nuvarande sammansättningen. Vidare anför att relationen i politisk bakgrund mellan borgerliga och socialdemokratiska ledamöter i lärosätenas styrelser kan bli bättre och att regeringen arbetar successivt med att balansera sammansättning av styrelserna vad avser såväl bakgrund i olika samhällssektorer som ledamöternas partipolitiska bakgrund.

Utförande av statsminister Göran Persson

Utskottet har den 19 april 2005 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson (*bilaga B13*).

Göran Persson anförde bl.a. att relationen mellan andelen borgerliga och socialdemokrater i högskolestyrelserna har blivit bättre jämfört med föregående år, men att den ännu inte är tillräckligt bra. Samtidigt ville han understryka att det inte alltid är så att man skall anses ha en socialdemokratisk bakgrund bara för att man har haft en anknytning till partiet. Till exempel kan man sitta i en högskolas styrelse som ordförande i huvudsak för att man har bakgrund som ledare för en stor facklig organisation. Det finns personer som hämtats från näringslivet, och det kan tänkas att några av dem har borgerliga sympatier, men regeringen sätter aldrig ut partibeteckning bakom deras namn.

Vidare anförde Göran Persson att regeringen väger in flera faktorer vid utseendet av ledamöter till högskolestyrelser, t.ex. jämn könsfördelning. Regeringen vill gärna även ha representanter för arbetslivet och från kommunen och regionen. Det handlar således om en bredare rekryteringsprofil än bara en partipolitisk.

Som en tänkbar förklaring till att det finns fler bland dem med ledningsansvar i offentlig verksamhet som har socialdemokratisk bakgrund än som har borgerlig bakgrund nämnde Göran Persson den s.k. Carlssonska tesen, vilken innebär att de framträdande begåvningarna med borgerliga sympatier söker sig till näringslivet medan de framträdande begåvningarna med socialdemokratiska sympatier söker sig till offentlig sektor. En annan förklaring kunde enligt Göran Persson vara att många chefer i statlig förvaltning har börjat sin karriär som statssekreterare.

Utskottets ställningstagande

Av den allmänna regeln i RF om saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet följer att utseende av ordförande och ledamöter till högskolestyrelser skall ske på sakliga grunder. Utskottets utredning har inte gett grund för någon annan uppfattning än att så har skett. Vad som har framkommit i ärendet föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

3 Vissa frågor med anknytning till EU

3.1 Regeringens beredning av kommissionens förslag till asylprocedurdirektiv

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 5 april 2004, *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar om regeringens beredning och handläggning av ett förslag till rådsdirektiv stått i överensstämmelse med beredningskraven enligt regeringsformen och om regeringen i övrigt handlagt ärendet så att direktivets förenlighet med Sveriges åtaganden i internationella konventioner till skydd för mänskliga rättigheter kunnat säkerställas. Det åsyftade direktivet avser miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Kommissionen lade fram ett direktivförslag i september 2000 och – efter begäran av Europeiska rådet i december 2001 – ett ändrat förslag i juni 2002¹.

Enligt anmälarna hade rättssäkerhetsgarantierna försvagats avsevärt i det förslag som lades fram i juni 2002 jämfört med det tidigare förslaget, och senare kom – genom en politisk överenskommelse i rådet i juni 2003, som avsåg rättssäkerhetsgarantier vid asylsökandes kontakter med myndigheterna – nivån på rättsskyddet att läggas klart under nivån i kommissionens förslag. Förhandlingar har därefter ägt rum i rådet om övriga delar i direktivet. Den svenska regeringen har enligt anmälarna ställt sig bakom den utformning av det föreslagna direktivet som var aktuell vid tidpunkten för anmälningen.

Anmälarna hänvisar till kritik som förts fram mot förslaget av FN:s flyktingkommissarie samt av ECRE (European Council on Refugees and Exiles), en paraplyorganisation för organisationer som bistår flyktingar i olika länder, och av andra internationella organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet, *bilaga A3.1.2*, samt faktapromemorior från regeringen och publicerade kommentarer från UNHCR.

¹ Se förslag den 20 september 2000 till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, KOM(2000) 578 slutlig, respektive ändrat förslag den 18 juni 2002 till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, KOM(2002) 326 slutlig. Faktapromemorior har avgivits över båda förslagen: 2000/01:FPM62 respektive 2002/03:FPM66.

Utredning i ärendet

Beredningskrav i regeringsformen och riksdagsordningen m.m.

7 kap. regeringsformen handlar om regeringsarbetet. 2 § avser beredningen av regeringsärenden, och 3 § avser avgörandet av regeringsärenden. Enligt 2 § skall vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och i den omfattning som behövs tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

I regeringsformen finns också bestämmelser om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. I 10 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs följande.

Regeringen skall fortlöpande 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 samråds-skyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Sådana närmare bestämmelser om regeringens information till och samråd med riksdagen och om riksdagens behandling av frågor i Europeiska unionen finns i 10 kap. riksdagsordningen. Utskotten skall enligt 3 § följa arbetet i Europeiska unionen inom de ämnesområden som anges i riksdagsordningens bestämmelser om ärendefördelningen mellan utskotten. Regeringens skyldighet att underrätta och rådgöra med EU-nämnden är reglerad i 5 §, där bl.a. föreskrivs följande.

Regeringen skall underrätta 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.

Inför Sveriges medlemskap i EG hade en parlamentarisk kommitté, Grundlagsutredningen inför EG, i uppdrag att lägga fram förslag till grundlagsändringar m.m. inför medlemskapet. Utredningen ägnade i betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) uppmärksamhet åt de konsekvenser för regeringen och regeringsarbetet som var förknippade med att beslutsbefogenheter överläts till EG. Utredningen konstaterade, efter en diskussion om regeringsärendens beredning och avgörande, att ett statsråds deltagande i ett rådsmöte ur svensk konstitutionell synpunkt inte utgör ett regeringsärende utan att beslutsfattandet i rådet sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige tillträtt och beslutens bindande kraft för svensk del uppstår på grund av att riksdagen med stöd av grundlagen överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna. Vid ett medlemskap skulle enligt utredningen en stor del av regeringens arbete komma att få ägnas åt frågor om hur Sverige bör agera under den gemensamma berednings- och beslutsprocessen inom EG. Det torde bli fråga om att t.ex. lämna instruktioner eller riktlinjer såväl till de svenska tjänstemän som förhandlar i arbetsgrupper inför rådsbehandlingen som till statsråd som representerar

landet vid rådets sammanträden. Frågan om hur Sverige slutligen skall ställa sig inför ett beslut i rådet skulle komma att ha beretts i olika nationella instanser, bland dem det riksdagsorgan för samråd i EG-frågor som utredningen föreslog, dvs. nu EU-nämnden.

Enligt de riktlinjer som gäller för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor kan beredningsgrupper för EU-frågor utnyttjas som ett led i den gemensamma beredningen av EU-frågor inom Regeringskansliet. Deltagare i beredningsgrupperna är berörda departement och myndigheter. Varje departement inrättar de beredningsgrupper som behövs för beredning av EU-frågor med övriga departement och myndigheter. Varje departement skall enligt riktlinjerna informera och samråda med intresseorganisationerna inom sitt sakområde. Detta kan ske t.ex. genom traditionellt remissförfarande och/eller i referensgrupper. Den beredning som avses i 7 kap. 2 § regeringsformen (remissförfarandet) kan också ske i berednings- och referensgrupperna.

Beredningen av svenska ståndpunkter inför rådets beslut om EG-direktiv

Konstitutionsutskottet granskade under hösten 2004 remissberedningen av svenska ståndpunkter inför rådets beslut om EG-direktiv (se bet. 2004/05: KU10 avsnitt 7).

I granskningen återgavs – utom uttalanden av Grundlagsutredningen inför EG och de riktlinjer för beredningen av svenska ståndpunkter i EU-frågor som redovisats ovan – vissa regeringsuttalanden angående behovet av kartläggning av det svenska remissförfarandet avseende frågor med EU-anknytning samt redovisades ett inlägg av f.d. rättschefen i Statsrådsberedningen Per Virdesten i Svensk Juristtidning om användningen av det traditionella remissförfarandet i EU-sammanhang.

Från Regeringskansliet inhämtades att formen för beredning av direktivförslag på det asyl- och migrationspolitiska området i stort sett är densamma för alla EU-relaterade förslag. EU-beredningsgruppen för asyl- och migrationspolitiska frågor diskuterar nya förslag till EG-lagstiftning och följer förslagen under förhandlingsprocessen. I referensgruppen deltar företrädare från olika myndigheter och frivilligorganisationer. Inför förhandlingarna i de olika rådsarbetsgrupperna hålls också förmöten för att bereda den svenska positionen. Vissa av remissinstanserna, framför allt Utlänningsnämnden och Migrationsverket, deltar aktivt i förhandlingsarbetet i Bryssel.

Utskottets granskning omfattade hanteringen av 26 enskilda EG-direktiv, antagna under åren 2000–2003, som varit föremål för samråd i EU-nämnden vid åtminstone något tillfälle efter år 1999. Det nu aktuella direktivförslaget om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus ingick inte i granskningen.

Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att ett statsråds deltagande i ett möte med ministerrådet inte i formell mening utgör ett regeringsärende och att bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen därmed inte är

direkt tillämplig på beredningen av svenska ståndpunkter i förhandlingar rörande EG-direktiv. Utskottet hänvisade vidare till Regeringskansliets uppgifter enligt 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, nämligen att – förutom att bereda regeringsärenden – i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Utskottet hänvisade också till att det inför Sveriges anslutning till EU understrukits att remissförfarandet skulle komma att ha kvar sin betydelsefulla roll i det svenska beredningsarbetet även när det gäller ärenden inom EU-samarbetet.

Utskottet ansåg att remissförfaranden under olika stadier av förhandlingsprocessen inom EU kunde fylla flera funktioner som tillvaratar delvis skilda intressen. Remissberedning av direktivförslag gav för det första, framför allt under ett tidigt stadium, svenska remissinstanser möjlighet att få gehör för egna synpunkter på vad den färdigförhandlade slutprodukten borde innehålla. Remissberedning av förslag till direktivtexter kunde emellertid enligt utskottet även, inte minst i ett avslutande skede av förhandlingsprocessen, ge remissinstanser möjlighet att överblicka vilka konsekvenser det slutligt antagna direktivet faktiskt skulle komma att medföra för svenska förhållanden. Det var utskottets uppfattning att synpunkter från myndigheter och andra berörda instanser kunde utgöra ett värdefullt underlag, t.ex. när det gäller att bedöma vilka lagstiftningsåtgärder riksdagen skulle komma att behöva vidta efter det att rådet har antagit ett EG-direktiv. Utskottet ville också kraftigt understryka vikten av att riksdagsorgan vid samråd före antagandet av direktivet ges möjlighet att ta del av sådana synpunkter, i den mån sådana synpunkter inte tidigare har redovisats för riksdagen och inte heller framstår som obefogade.

Valet av beredningsform i fråga om svenska ståndpunkter rörande utkast till EG-direktiv borde enligt utskottets uppfattning vara grundat på samma överväganden som vid beredning av regeringsärenden. Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Det är dock vedertaget att komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt skall föregås av traditionell remissbehandling. Vid beredningen i Regeringskansliet av det ursprungliga direktivförslag som kommissionen lägger fram skulle därför enligt utskottets mening traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden. Utskottet påminde om att det i samband med tidigare granskning hade uttalat att ett skriftligt förfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag.

Utskottet anförde avslutningsvis att det insåg att tidsramarna och övriga förutsättningar för förhandlingsprocessen inom EU kunde medföra svårigheter att tillämpa ett traditionellt remissförfarande under senare skeden av denna process, också i fall då detta skulle vara motiverat. Exempelvis skulle detta kunna vara fallet då kommissionens ursprungliga förslag genomgått

omfattande förändringar med följdverkningar för lagstiftningsbehovet i Sverige. Mot den anförda bakgrunden ville utskottet emellertid understryka att underhandskontakter med myndigheter och andra intressenter i sådana fall kan ersätta remissbehandling av traditionellt slag endast då detta är oundgängligen påkallat av de tidsramar som gäller för ministerrådets antagande av ett direktiv eller i andra undantagssituationer.

Konventionsbestämmelser

FN:s flyktingkonvention (1951 års Genèvekonvention med 1967 års tilläggsprotokoll)

En flykting är enligt artikel 1 i konventionen en person som, på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, befinner sig utanför det land där han är medborgare och inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting anses enligt konventionen även den som är statslös och befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som ett resultat av sådana händelser inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Artikel 33 innehåller ett förbud mot utvisning eller återsändande ("refoulement"). En flykting får inte på något som helst sätt utvisas eller återsändas till gränsen av territorier där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet eller tillhörighet till en särskild socialgrupp eller politisk åsikt. Föreskriften får emellertid inte åberopas av en flykting som det finns rimliga skäl att betrakta som en fara för det lands säkerhet där han befinner sig eller efter att ha blivit dömd för ett särskilt allvarligt brott utgör en fara för samhället i det landet.

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Konventionen, som sedan 1995 utgör svensk lag, innehåller i artikel 3 bestämmelsen att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och i artikel 13 bestämmelsen om rätt till ett effektivt rättsmedel – möjlighet att få ett meddelat beslut prövat. Kravet gäller ett rättsmedel inför en nationell myndighet.

Artikel 3 innebär, som bestämmelsen tillämpas av Europadomstolen, att avvisning, utvisning eller utlämning till ett land där den avvisade löper risk att utsättas för behandling i strid med bestämmelsen kan utgöra ett brott mot konventionen. Artikel 13 kan därmed vara tillämplig i fråga om en avvisning eller utvisning om utlämningen genom åtgärden riskerar att utsättas för tortyr eller annan behandling som avses i artikel 3. Varje påstående om ett brott mot konventionen medför inte en rätt enligt artikel 13 att få

påståendet prövat. I domstolens praxis har framhållits att endast den som på rimliga grunder påstår sig ha utsatts för ett konventionsbrott, har ”an arguable claim”, behöver ha rätt till ett rättsmedel enligt artikel 13.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Konventionen innehåller förbud mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 7). Enligt artikel 2 förpliktats sig konventionsstaterna att säkerställa att envar vars i konventionen inskrivna fri- och rättigheter kränkts skall ha effektiv möjlighet att föra talan mot kränkningen.

Utlänningar som lagligen befinner sig på en konventionsstats område får avlägsnas från detta område endast efter ett i laga ordning fattat beslut därom (artikel 13). Om inte tvingande skäl hänförliga till den nationella säkerheten talar mot det, skall utlänningen tillåtas lägga fram de skäl som talar emot avlägsnandet och få sin sak omprövad av, och för sådant ändamål företrädas inför, vederbörande myndighet eller en eller flera av denna myndighet särskilt utsedda personer.

FN:s konvention mot tortyr

Enligt konventionen skall ingen konventionsstat 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 (artikel 3).

EU:s stadga om grundläggande rättigheter

Artiklarna 18 och 19 i stadgan avser rätten till asyl respektive skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning. Enligt artikel 18 skall rätten till asyl garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen 1951 och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning samt i enlighet med EGFördraget. Artikel 19 innehåller förbud mot kollektiva utvisningar och mot att avlägsna någon till en stat där han eller hon löper allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Artikel 47 avser rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol.

Förslag till gemensamma asylprocedurregler för EU:s medlemsstater

Beredningen inom EU

I bl.a. Tammerforsslutsatserna 1999 framhålls, med Amsterdamfördraget som grund, behovet av harmonisering av medlemsstaternas asyllagstiftning. En del av ett sådant harmoniserat regelverk skulle utgöras av gemensamma regler för asylprocedurer. Målet var att harmonisera reglerna inom en femårsperiod från Amsterdamfördragets antagande, dvs. före den 1 maj 2004.

En resolution om minimigarantier vid handläggning av asylärenden hade tidigare antagits i ministerrådet². I april 1999 presenterade kommissionen ett arbetsdokument som ett led i harmoniseringsarbetet. Diskussioner fördes på såväl minister- som arbetsgruppsnivå.

I september 2000 antog kommissionen, som nämnts ovan, ett förslag till direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus³. Förslaget sändes ut till rådet och Europaparlamentet den 24 oktober 2000, och Europaparlamentet avgav yttrande som innebar godkännande med ändringsförslag den 20 september 2001. Diskussioner fördes i rådet den 27 september och den 6 december 2001. Europeiska rådet uppmanade i december 2001 kommissionen att lägga fram bl.a. ett ändrat förslag till asylförfarande senast den 30 april 2002. Kommissionen antog ett ändrat förslag och sände ut detta till rådet och parlamentet den 18 juni 2002. Det ändrade förslaget diskuterades i rådet den 14–15 oktober 2002, den 5–6 juni, 2–3 oktober och den 6 och 27 november 2003 samt den 19 februari, 30 mars och 29 april 2004.

Enligt rådets pressmeddelande⁴ nådde rådet vid mötet i juni 2003 enighet om bestämmelser i det ändrade förslaget till direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, särskilt om kvarhållande av asylsökande och om det förfarande som skall följas om den sökande implicit återkallar sin ansökan eller avstår från att fullfölja denna.

Vid mötet den 29 april 2004 nåddes en politisk överenskommelse om en allmän riktlinje för direktivförslaget med en parlamentarisk reservation kvar för Sveriges del. Enligt rådets pressmeddelande⁵ omfattar det överenskomna direktivutkastet dels grundläggande principer och garantier för asylförfarandet (t.ex. tillträde till asylförfarandet, rätt till intervju, tillgång till tolk, tillgång till juridiskt ombud och förvar), dels förfaranden i första instans (t.ex. föreskrifter om ett prövningsförfarande, kriterier för prioritering och påskyndande av prövning av ansökningar, principer om säkert tredje land och säkert ursprungsland, förfaranden vid gränser) och dels förfaranden för överklagande. Rådet åtog sig vid mötet att under de kommande månaderna göra en närmare utvärdering av sådana länder som kan ingå i en för EU gemensam minimiförteckning över tredjeländer som betraktas som säkra ursprungsländer för att se till att de uppfyller direktivets kriterier. Vidare skulle – med hänsyn till de grundläggande förändringar som texten genomgått sedan Europaparlamentet hördes – parlamentet höras

² EGT 274, 19 september 1996, s. 13.

³ Som rättslig grund för direktivet åberopas artikel 63 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I artikeln föreskrivs att rådet i enlighet med det förfarande som avses i artikel 67 inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande skall besluta om bl.a. miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (art. 63.1 d). I artikel 67 föreskrivs att rådet under en övergångsperiod av fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande skall besluta enhälligt på förslag av kommissionen eller på initiativ av en medlemsstat och efter att ha hört Europaparlamentet.

⁴ 2514:e mötet i rådet (RIF), 9845/03 (Presse 150).

⁵ C/04/123, 8694/04 (Presse 123).

på nytt innan direktivet antogs. Texten till förslaget finns återgiven i en lägesrapport⁶ från mötet. Rapporten innehåller också utkast till uttalanden till rådets protokoll som skall antas när direktivet antas och texten till ett uttalande som antagits av rådet.

Regeringsinformation till och samråd med riksdagen

Enligt socialförsäkringsutskottets sammanträdesprotokoll och anteckningar från socialförsäkringsutskottets kansli har information lämnats till utskottet från Regeringskansliet, som information inför rådsmöte eller som återrapport från sådant möte den 19 och 20 september och den 29 november 2001, den 10 oktober 2002, den 10 april, 27 maj, 25 september, 28 oktober och 20 november 2003 samt den 12 februari, 24 mars, 22 april och 2 juni 2004.

I EU-nämnden behandlades direktivförslaget bl.a. den 22 september 2000⁷, den 21 september 2001⁸, den 30 november 2001⁹, den 11 oktober 2002¹⁰, den 3 juni¹¹, 26 september¹², 30 oktober¹³ och 21 november¹⁴ 2003 samt den 13 februari¹⁵, 26 mars¹⁶, 23 april¹⁷ och den 4 juni¹⁸ 2004. Den 4 juni återrapporterade migrationsministern muntligen från rådsmötet den 29 april.

Interpellationsdebatter om direktivförslaget hölls den 6 februari och den 20 april 2004.¹⁹

Kritik från UNHCR och MR-organisationer

UNHCR framförde i november 2003 kritik mot direktivförslaget av innebörd att det riskerade att väsentligt försämma procedurstandarderna intill att komma i motsatsförhållande med internationell rätt och för att endast minimalt harmonisera asylprocedurerna. Särskilt fäste UNHCR uppmärksamheten på användningen av begreppen första asylland och säkert tredje land, föreslagen särskild gränsp procedur och undantag från rätten att stanna kvar i ett land medan överklagande prövas. I mars 2004 hänvisade UNHCR till sina tidigare framförda påpekanden och framhöll bl.a. att om direktivförslaget antogs skulle det ställa upp ett negativt prejudikat för andra delar av världen.

⁶ Dok. nr 8771/04 ASILE 30. Interinstitutionellt ärende 2000/0238 (CNS).

⁷ EUN 2000/01:1, 6 §.

⁸ EUN 2001/02:1, 3 §.

⁹ EUN 2001/02:11, 5 §.

¹⁰ EUN 2002/03:1, 1 § (anf. 72 f.).

¹¹ EUN 2002/03:27, 3 § (anf. 75 f.).

¹² EUN 2003/04:3, 3 §.

¹³ EUN 2003/04:9, 2 §.

¹⁴ EUN 2003/04:11, 9 §.

¹⁵ EUN 2003/04:21, 2 §.

¹⁶ EUN 2003/04:27, 2 §.

¹⁷ EUN 2003/04:29, 5 §.

¹⁸ EUN 2003/04:35, 3 §.

¹⁹ Snabbprot. 2003/04:65 6 § (ip 2003/04:259) och 2003/04:98 15 § (ip 2003/04:400).

I ett pressmeddelande den 30 april 2004, sedan den politiska överenskommelsen i rådet nåtts, uttryckte UNHCR åter oro. Direktivet kunde enligt UNHCR i praktiken leda till brott mot internationell flyktingrätt. Det överenskomna direktivet, som hade haft ett utmärkt kommissionsförslag som utgångspunkt, innehöll inget bindande åtagande att genomföra nöjaktig procedurnivå utan gav utrymme för stater att anta eller behålla ”*worst practices*” i sina asylavgöranden. UNHCR var besviken över att EU-staterna hade misslyckats att leva upp till de åtaganden de gjorde vid inledningen av harmoniseringsprocessen i Tammerfors, då de betygade sin absoluta respekt för rätten att söka asyl och utfäste sig att arbeta för att etablera ett gemensamt asylsystem baserat på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen. UNHCR hänvisade till upprepad kritik på en rad punkter under förhandlingsprocessen. Även om en del förbättringar gjorts innehöll det slutliga dokumentet en rad allvarliga brister. Den mest oroande bristen avsåg utpekandet – med otillräckliga garantier – av s.k. säkra tredje länder och tillåtandet av regler om deportation av asylsökande som fått avslag innan överklagande prövats. Med sådana regler kan asylsökande nekas tillgång till individuell utredning av sin ansökan och till att motbevisa antagandet att ett givet land är säkert i deras speciella fall. UNHCR anser att bristen på adekvata garantier i föreskrifterna om supersäkra och säkra länder kan vara farlig för flyktingar. UNHCR kritiserade vidare att ett antal restriktiva och kontroversiella metoder som tidigare innefattades bara i ett eller två medlemsländers lagstiftning nu kunde införas i alla 25 EU-länderna. UNHCR manade enträget alla medlemsstater att sätta högre standarder när de började transponera EU-reglerna till sin nationella lagstiftning.

Den kritik från ECRE m.fl. organisationer som åberopas i anmälningen förs fram i ett brev den 22 mars 2004 till den ansvarige kommissionären och innehåller en begäran till kommissionen att dra tillbaka förslaget. Kritiken avser främst möjligheterna enligt förslaget att använda begreppen säkert ursprungsland och säkert tredje land, särskilt undantagstillämpningen av säkert tredje land-begreppet på europeiska länder, samt bristen på adekvat skydd att vid överklagande få stanna i landet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt kommentarer till uppgifterna i anmälan och i en promemoria upprättad inom utskottets kansli samt de kommentarer i övrigt som anmälningen ger anledning till. Kommentarer borde enligt skrivelsen innehålla en redovisning av direktivets beredning för svensk del och inom EU med behandlingen av synpunkter som framförts av UNHCR och MR-organisationer.

Som svar har den 15 februari 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.1.2*). I promemorian anförs sammanfattningsvis bl.a. att EU:s lagstiftning inom asylområdet står i överensstämmelse med de internationella förpliktelserna inom asyrrätten,

som alla medlemsstater är bundna av, samt att den kritik som framförts av bl.a. FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och som det refereras till i anmälan främst tar sikte på förslag som inte längre är aktuella.

I promemorian framhålls att det aktuella förslaget till direktiv, det s.k. asylprocedurdirektivet, är det sista av fem direktiv och förordningar på asylområdet som skall antas enligt Amsterdamfördraget och de s.k. Tammerforsslutsatserna. Direktivförslaget innehåller i sin första del inledande bestämmelser om definitioner, tillämpningsområde m.m. (kapitel I) samt vilka rättssäkerhetsgarantier en asylsökande har, såsom rätt till tolk, personlig intervju och rättshjälp (kapitel II). I kapitel II återfinns också bestämmelser om bl.a. handläggning av ansökningar från ensamkommande barn, förvar, motivering av beslut, UNHCR:s roll samt informations- och sekretesshantering. Direktivets andra del (kapitel III–VI) reglerar olika typer av förfaranden, såsom handläggning av ansökningar från personer som kommer från ett säkert tredje land, återkallelse av flyktingstatus och handläggning av efterföljande ansökningar. I andra delen regleras också överklagande av beslut.

I promemorian påpekas att EG-fördraget innehåller en regel om att rådet inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande skall besluta om bl.a. åtgärder som avser asyl, i enlighet med FN:s flyktingkonvention och andra relevanta fördrag. Gemenskapslagstiftningen om asyl baseras bl.a. på att reglering i FN:s flyktingkonvention och andra relevanta fördrag skall iakttagas. Vid rådets förhandlingar om lagstiftning deltar dels kommissionen som lagt fram förslagen utifrån dessa regler, dels rådets rättstjänst, som övervakar att ändringar i kommissionens förslag står i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen. En utgångspunkt måste således vara att EU:s lagstiftningsförslag inte strider mot gällande gemenskapslagstiftning. När det gäller EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är denna ännu inte fördragsfäst men kommer, om det konstitutionella fördraget träder i kraft, att ingå i detta nya fördrag och således bli juridiskt bindande. Till detta kommer att det nya konstitutionella fördraget även innehåller ett uttryckligt angivande av att EU skall ansluta sig till Europakonventionen.

Under EU:s lagstiftningsarbete på asylområdet förs enligt promemorian en kontinuerlig dialog med UNHCR. Det kan noteras att FN:s flyktingkommissarie Ruud Lubbers bl.a. deltagit i de informella ministermötena den 13–14 september 2002, den 28–29 mars 2003, den 22–23 januari 2004 och den 30 september–1 oktober samma år. UNHCR och ECRE har under förhandlingarna av direktivet framfört kritik mot vissa delar av förslagen. Den kritik som anmälarna hänvisar till (november 2003 och mars 2004) framfördes under löpande förhandlingar och avser till stora delar förslag som inte kom med i den text som omfattas av den politiska överenskommelsen från den 29 april 2004.

Om kritikens huvudlinjer och hur dessa frågor regleras i direktivförslaget sägs följande i promemorian.

En del av kritiken tog sikte på situationen där en asylsökande avvisas till ett s.k. säkert tredje land (artikel 27 och 28). Kritiken pekade på textförslag som skulle kunna medföra att den sökande i ett enskilt fall inte skulle kunna bryta presumtionen att ett land är säkert. Vidare menade UNHCR att definitionen av hur den nödvändiga anknytning som en asylsökande skall ha till ett tredjeland inte var tillräcklig (artikel 27). Resultatet blev att definitionen ströks helt. Kravet på anknytning till det tredje landet finns kvar, men staterna skall bestämma anknytningens innehåll genom nationell lagstiftning, med beaktande av sina internationella förpliktelser. Förslaget om hur den enskilde skulle kunna bryta presumtionen att ett tredjeland är säkert ströks (artikel 28). Det är ersatt med en allmän hänvisning till att medlemsstaterna skall ha nationell lagstiftning om hur säkra tredjeländer skall fastställas och att dessa bestämmelser i enlighet med internationell rätt skall göra det möjligt att genom enskild prövning fastställa om det berörda landet är säkert för en enskild sökande.

En annan del av kritiken siktade på de föreslagna undantagen från huvudregeln att en asylsökande som överklagat ett beslut skall ha rätt att kvarstanna i medlemsstaten i avvaktan på överinstansens beslut (artikel 39). Kritiken gick ut på att principen om undantag i och för sig är acceptabel men att direktivförslagets uppräknings av undantag var för omfattande. Även här blev resultatet att direktivet inte uttryckligen reglerar vilka undantag som finns. I stället anges att huvudregeln är att den klagande skall kunna utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel och att medlemsstaterna i nationell lagstiftning och med iakttagande av sina internationella förpliktelser skall ange huruvida detta innebär en rätt att stanna på territoriet samt att staterna på samma sätt skall ange i vilken mån den enskilda får möjlighet att begära att få stanna kvar under överklagandetiden.

Att vissa bestämmelser ströks ur direktivet beror främst på svårigheten att finna tekniska lagstiftningslösningar som tillgodoser medlemsstaternas olika förvaltningssystem och lagstiftningstraditioner. Att vissa regler i internationell rätt – t.ex. frågan om innehållet i anknytningen till ett tredjeland – inte definieras uttryckligen i direktivet innebär inte en minskad rättssäkerhet eller att direktivet bryter mot internationell rätt. Medlemsstaterna är redan bundna av andra internationella förpliktelser härvidlag. Dessutom hänvisar direktivtexten uttryckligen till dessa förpliktelser.

Om regeringens linje i förhållande till kritiken framhålls följande.

Av regeringens rapporteringar till EU-nämnden och socialförsäkringsutskottet mellan september 2003 och juni 2004 framgår att regeringen genomgående drivit synpunkter som UNHCR och frivilligorganisationer pekat på. Detta gäller framför allt kriterierna för säkra tredjeländer, rätten till individuell prövning och huvudregeln att en asylsökande skall få stanna på territoriet under överklagandetiden. Den svenska regeringens ståndpunkt har direkt bidragit till att textförslag i artikel 28 (möjligheten att bryta presumtion i det enskilda fallet), som varit föremål för kritik, kommit att lyftas ur

direktivet. Regeringen har också genom sitt motstånd mot förfaranden vid gränsen bidragit till att kraven för att kunna tillämpa sådana förfaranden blivit mycket högt ställda.

I ett pressmeddelande från UNHCR den 7 juni 2004 har flyktingkommissariatet uttryckt att Sverige varit en av de stater som mest konsekvent stött UNHCR:s synpunkter och förslag i EU:s harmoniseringsarbete. UNHCR uppger där även att man välkomnar de antagna direktiven och tackar Sverige för dess betydande och värdefulla stöd under förhandlingarna.

Om regeringens beredning och samråd med riksdagen framhålls att fakta-promemorior upprättats avseende både kommissionens första förslag till direktiv i september 2000 och det förslag från juni 2002 som nuvarande direktivförslag utgår från. Promemoriorna tillställdes riksdagen den 11 januari 2001 respektive den 24 februari 2003.

Därutöver har utarbetats skriftliga promemorior inför EU-nämndens behandling av frågan. Promemoriorna tillställdes riksdagen den 13 september 2001, den 3 oktober 2002 samt den 21 maj, 18 september och 20 oktober 2003.

Utöver de tillfällen som angivits, påpekas i promemorian, har frågan behandlats i EU-nämnden den 12 november 2004 samt information lämnats till socialförsäkringsutskottet den 11 november samma år.

I promemorian framhålls att det av Regeringskansliets skriftliga underlag och protokoll från EU-nämndens sammanträden framgår att regeringen samrått med riksdagen om direktivförslaget både genom information om kommande ministerrådsmöten och genom återrapporteringar. Informationen har varit detaljerad och omfattat enskilda artiklar i förslaget.

I promemorian framhålls vidare att uppgifterna i anmälan om att ministerrådet i juni 2003 nådde en politisk överenskommelse om delar av direktivet (kapitel II) inte är korrekta, vilket framgår av rapporter till EU-nämnden den 3 juni och 26 september 2003 och till socialförsäkringsutskottet den 27 maj och 25 september 2003. Av rapporter till EU-nämnden den 26 mars och 23 april 2004 framgår att direktivets första del varit föremål för förhandling efter juni 2003. Bland annat har regeringen därvid motverkat inskränkningar av bestämmelserna i artikel 15 (rättssäkerhetsgarantier för underåriga utan medföljande vuxen).

Vid ministerrådsmötet den 29 april 2004, då medlemsstaterna nådde en politisk överenskommelse om direktivförslaget i dess helhet, anmälde migrationsminister Barbro Holmberg en parlamentarisk reservation för Sveriges del. Som framgår av ärendets behandling i EU-nämnden den 4 juni 2004 konstaterade nämnden att denna reservation kunde hävas.

I fråga om remissförfarande uppges i promemorian följande.

Kommissionens första direktivförslag från september 2000 har den 4 december 2000 remitterats till Röda korset, Rädda Barnen, Amnesty International, Caritas, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR), Rådgivningsbyrån för flyktingar och asylsökande, Svenska Flyktingrådet, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Kristna Råd och Svenska

kyrkans församlingsnämnd. Samma förslag har remitterats till Utlänningsnämnden och Migrationsverket samt inom Regeringskansliet den 8 december samma år.

Inför möten i ministerrådet har regeringen (UD:s enhet för migration och asylpolitik, UD/MAP) regelbundet samman kallat UD:s referensgrupp för asyl och migrationsfrågor. Referensgruppens medlemmar har inför dessa möten erhållit kopia av den kommenterade dagordningen. Vid mötena har muntlig information lämnats om förhandlingarna och regeringens förhandlingslinje. Nu aktuellt direktiv har diskuterats vid åtminstone åtta tillfällen, mellan maj 2003 och november 2004. I referensgruppen deltar företrädare för olika myndigheter och frivilligorganisationer (Amnesty International, Caritas, FARR, Rådgivningsbyrån för flyktingar och asylsökande, Rädda Barnen, Svenska Röda korset, Advokatsamfundet, Sveriges Kristna Råd, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen).

Vad slutligen gäller den interna beredningen inom Regeringskansliet har UD/MAP löpande hållit beredningsmöten inför förhandlingar i rådsarbetsgruppen för asyl. Till dessa beredningsmöten har representanter för Utlänningsnämnden och Migrationsverket samt berörda enheter inom Regeringskansliet kallats. Vid förhandlingar i rådsarbetsgruppen har representanter från Migrationsverket regelmässigt deltagit tillsammans med delegationsledare från UD/MAP.

Regeringskansliet har utöver vad som ovan sagts om medlemsstaternas samarbete och dialog med UNHCR samt om regeringens remissförfarande velat framhålla att migrationsminister Barbro Holmberg sammanträffat med flyktingkommissarien i Stockholm den 16 december 2003 och i Genève den 14 maj 2004. Vid mötet i december 2003 diskuterades bl.a. det aktuella direktivförslaget. Migrationsministern redogjorde då för Sveriges ståndpunkter vilka i stora delar överensstämde med de synpunkter som UNHCR framfört. Vid mötet i maj 2004 tog migrationsministern upp frågan om flyktingkommissariens tidigare kritik av direktivförslaget. Flyktingkommissarien ansåg då att direktivet innehöll ett mervärde. Han menade vidare att det avgörande var hur medlemsstaterna skulle komma att genomföra direktivet. Migrationsministern välkomnade att UNHCR övervakade att medlemsstaternas tillämpning av reglerna kommer att överensstämma med internationell rätt.

UNHCR:s senare kommentarer till direktivförslaget

Utskottet har tagit del av UNHCR:s preliminära kommentarer i februari 2005 till direktivförslaget. Av kommentarerna framgår att UNHCR på många punkter är kritiskt till överenskommelsen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen under beredningen av direktivförslaget lämnat information till det utskott inom vars beredningsområde asyllagstiftningen ligger, samrått med EU-nämnden och även lämnat tillfälle till synpunkter från myndigheter och frivilligorganisationer.

Utskottet, som noterar att förslaget avser ett direktiv om miniminormer, har inte anledning att i detta sammanhang uttala sig om lämpligheten av de olika delarna i förslaget i dess olika skeden eller om dess förenlighet med internationella åtaganden.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

3.2 Statsminister Göran Perssons handläggning av processen att utse kandidat till svensk EU-kommissionär

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottets granskar statsminister Göran Perssons handläggning under 2004 av frågan om nominering av svensk EU-kommissionär. I samband med granskningen bör utskottet, enligt anmälan, utarbeta riktlinjer för samråd i frågan om nomineringar av svenska kandidater till EU-kommissionär. Riktlinjerna bör präglas av större öppenhet och tydlighet i ansvarstagandet.

I anmälan anföras att frågan om hur man i Sverige parlamentariskt skall förankra beslut om nominering av svensk EU-kommissionär i dag inte är formellt reglerad trots att det är ett för Sverige synnerligen viktigt beslut. I sin hantering av frågan om nominering av svensk EU-kommissionär har statsminister Göran Persson, enligt anmälan, överexploaterat sin position till att utvidga denna konstitutionella lucka. Otydligheten i lagarna har utnyttjats på ett sätt som står i strid med andan och traditionen i svensk demokrati. Processen har karakteriserats av att endast en enda person, statsministern själv, har haft full insyn i frågans alla aspekter. En slutsats som anförts i anmälan är att i framtiden måste riksdagens parlamentariska och demokratiska kontroll av denna typ av nomineringar klargöras och utvidgas.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen respektive Justitie- och Utrikesdepartementen, *bilagorna A3.2.2 och A3.2.3*, samt en utfrågning med statsminister Göran Persson, *bilaga B13*.

Gällande ordning

Regeringens styrfunktion

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att det är regeringens uppgift att styra riket; den styrande makten tillkommer alltså regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges dock inte i paragrafen. Enligt förarbetena får man i stället av RF:s olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230). Här kan nämnas regeringens eget normgivningsområde (8 kap. 13 § RF), att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen bestämt (9 kap. RF), regeringens befogenheter i fråga om utrikespolitiken (10 kap. RF) och särskilda befogenheter under krig och krigsfara (13 kap. RF).

Vidare får det anses att allt som ingår i den styrande makten inte är omnämnt i grundlagstexten (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 51). Den styrande funktionen har ofta definierats som en restfunktion, dvs. till den räknas alla de uppgifter som inte är lagstiftning, beskattning, budgetreglering, förvaltning eller rättsskipning.

Utnämningmakten

Enligt 11 kap. 9 § RF tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen omfattar inte förordnande att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av styrelse eller nämnd vid statlig myndighet (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 386; se även Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 287).

Nominering och utnämning av kommissionärer

Enligt artikel 213.1 i EG-fördraget utses kommissionens ledamöter på grundval av sin allmänna duglighet. Förfarandet regleras i artikel 214.2. Enligt denna nominerar rådet, på stats- eller regeringschefsnivå och med kvalificerad majoritet, först den person som det vill skall bli ordförande i kommissionen. Nomineringen skall godkännas av Europaparlamentet. Därefter skall rådet med kvalificerad majoritet och i samförstånd med ordföranden anta en förteckning över de övriga ledamöter som det nominerar till kommissionen. Förteckningen skall upprättas i enlighet med förslag från varje medlemsstat. Ordföranden och de övriga ledamöterna av kommissionen som nominerats på detta sätt skall som kollegium godkännas vid en

omröstning i Europaparlamentet. Efter Europaparlamentets godkännande skall rådet genom beslut med kvalificerad majoritet utse ordföranden och de övriga ledamöterna av kommissionen.²⁰

I propositionen om Sveriges medlemskap i EU (prop. 1994/95:19) anförde regeringen att regeringen nominerar landets kandidater till de högsta tjänsterna i EU:s institutioner, såsom medlem av kommissionen och domstolen (s. 469).

Information till riksdagen från regeringen i EU-frågor

Den grundläggande bestämmelsen om regeringens information och samråd med riksdagen i EU-frågor finns i 10 kap. 6 § RF. Bestämmelsen föreskriver att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU samt att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen (RO).

Närmare bestämmelser finns i 10 kap. RO. Av dessa framgår att samrådsorganet är EU-nämnden (4 §). Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd (ministerrådet) samt rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer (5 §). Vad gäller information till riksdagen framgår att regeringen varje år till riksdagen skall lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU samt att regeringen skall redovisa sitt agerande i EU för riksdagen (1 §). Vidare skall regeringen informera riksdagen om sin syn på de förslag från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla (2 §).

Den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 6 § RF om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor trädde i kraft den 1 januari 2003. Tidigare reglerades denna skyldighet i RO. Ändringen i RF innebar inte någon ändring av de gällande reglerna i RO utan var ett sätt att markera frågans vikt. Syftet var inte heller att ändra den praxis som har utvecklats i förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor (prop. 2001/02:72 s. 37). Som en följd av ändringen i 10 kap. 6 § RF ändrades 10 kap. 1 § RO.

²⁰ Om det konstitutionella fördrag som regeringskonferensen antog i juni 2004 träder i kraft ändras till en del förfarandet för att nominera och utse kommissionärer (artiklarna 1-26-27). Då antalet ledamöter kommer att minska till att motsvara två tredjedelar av antalet medlemsländer kommer dessa att turas om att nominera ledamöter till kommissionen. Med hänsyn till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd skall Europeiska rådet med kvalificerad majoritet föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Denna kandidat väljs av Europaparlamentet genom majoritetsbeslut. Rådet skall därefter i samförstånd med den valda ordföranden anta förteckningen över de övriga personer som det föreslår till ledamöter av kommissionen. Dessa skall väljas på grundval av förslag av de medlemsstater (två tredjedelar) bland vars medborgare kommissionärer skall utses. Ordföranden, unionens utrikesminister och de övriga ledamöterna av kommissionen skall sedan kollektivt godkännas vid en omröstning i Europaparlamentet. På grundval av detta godkännande utses kommissionen av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet.

Den tidigare bestämmelsen i 10 kap. 1 § RO återfanns ursprungligen i 3 kap. 6 § RO. Enligt förarbetena skulle den fortlöpande informationen så långt som möjligt lämnas vid öppna riksdagssammanträden, dvs. i kammaren (SOU 1993:14 s. 243, SOU 1994:10 s. 95–96, förs. 1994/95:TK1 s. 10, prop. 1994/95:19 s. 537). Riksdagen antog bestämmelsen efter förslag från konstitutionsutskottet (bet. 1994/95:KU22, rskr. 1994/95:65–66). I sitt betänkande anförde konstitutionsutskottet bl.a. att regeringen, enligt de förslag som behandlades i betänkanDET, skulle underrätta EU-nämnden om frågor som avsågs bli behandlade i rådet och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna skulle föras (s. 28). Vidare, anförde utskottet, skulle regeringen enligt förslagen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU och varje år till riksdagen lämna en skriftlig berättelse över verksamheten i EU. Utskottet ansåg att de föreslagna bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet var tillfyllest. Utskottet anförde att det, förutom vad som angavs i dessa bestämmelser, utgick från att information kommer att överlämnas från regeringen till riksdagen i huvudsak enligt den ordning som skisserats av en av talmanskonferensen tillsatt arbetsgrupp för utveckling av riksdagens arbetsformer (se förs. 1994/95:TK1 s. 16 f.). Ordningen innebar följande (bet. 1994/95:KU22 s. 25 f., förs. 1994/95:TK1 s. 16 f.).

- När förslag till förordningar, direktiv m.m. samt viktigare redogörelser lagts fram av kommissionen och översatts till svenska överlämnar regeringen dokumenten till riksdagen. Förslag till viktigare rättsakter skall så snart som möjligt följas av en skriftlig redogörelse för förslagens innebörd och förhållande till svenska bestämmelser.

När det gäller frågor som Europaparlamentet skall yttra sig i bör dokumenten tillhandahållas innan parlamentet påbörjar sin behandling.

Vidare bör regeringen lämna riksdagen lättlästa, skriftliga förteckningar beträffande alla förslag som läggs fram inom första pelaren, liksom beträffande andra utspel inom EU.

- Förslagen, redogörelserna och förteckningarna skall ges in till kammarkansliet som omedelbart vidarebefordrar dem till EU-nämnden och berörda fackutskott.

- Genom informationen från regeringen får utskotten möjlighet att göra en bedömning av frågornas betydelse. Jämsides med beredningsprocessen inom EU fram till behandlingen i rådet (inkl. beredningen i COREPER) kan utskotten sedan genom kontakter med departementen och på annat sätt skaffa sig ytterligare inblick i de aktuella frågorna samt diskutera frågorna vid sammanträden. I betydelsefulla frågor kan offentliga utfrågningar ordnas. Vid sammanträffanden med regeringsföreträdare kan utskotten också lämna synpunkter. Det finns vidare utrymme för kontakter på det partipolitiska planet med bl.a. ledamöterna i EU-nämnden.

Vid sidan av information om nya förslag m.m. kan utskotten ha behov av en mera allmän information om utvecklingen inom EU och om behandlingen av viktigare frågor. Sådan information bör kunna lämnas från vederbörande departement vid utskottssammanträden några gånger per år. För vissa utskott kan det vara motiverat med mer frekventa informationsammanträden.

Informationen till utskotten bör bl.a. avse kommissionens arbete med frågor som senare skall föreläggas ministerrådet. Det är viktigt att riksdagen redan under beredningsfasen i kommissionen får tillfälle att ge sin syn på prioriteringar och på hur frågor bör lösas. Riksdagen kan därmed påverka regeringens styrning av dem som på Sveriges vägnar deltar i förslags- och beredningsprocesser på olika sakområden.

Att utskotten tar upp frågor bör inte hindra EU-nämnden att också ta initiativ till en närmare analys och förberedande bedömning av samma frågor. Ofta kan det till och med vara lämpligt att det sker en parallell behandling på ett tidigt stadium.

– I så god tid som möjligt före varje sammanträde med EU-nämnden bör regeringen tillställa nämnden preliminära uppgifter om de ärenden som skall tas upp på rådsmötet. Även om dessa uppgifter inte kan lämnas tidigare än cirka tio dagar före sammanträdet bör EU-nämnden vidarebefordra dem till berörda fackutskott. I den mån utskotten inte förut ägnat frågorna särskild uppmärksamhet finns det på detta stadium ett visst utrymme för utskotten att engagera sig. Det viktigaste syftet med att utskotten skall få del av den preliminära dagordningen är emellertid att de därigenom kan få anledning att aktualisera eventuella tidigare utskottssynpunkter.

– Inför EU-nämndens sammanträden bör regeringen vidare tillställa nämnden det slutliga förslaget till dagordning för rådsmötena med uppgift om vilka frågor som avses bli föremål för samråd. Därjämte bör i så god tid som möjligt före sammanträdet överlämnas en skriftlig redogörelse för de förslag som skall behandlas. Liksom i Danmark bör denna innehålla en redovisning av förslagets innebörd, behovet av författningsändringar, ekonomiska konsekvenser, de ändringsförslag som framförts under processen inom EU samt eventuella synpunkter under en remissbehandling i Sverige. Eftersom dessa redogörelser kan förväntas föreligga endast kort tid före samråds-sammanträdet är det knappast meningsfullt att de översänds till utskotten. Genom den preliminära dagordningen får utskotten ändå en förvarning om att dokumenten kommer att ges in till EU-nämnden och där finnas tillgängliga för dem som önskar ta del av dem.

Arbetsgruppen underströk att de skisserade kraven i viss mån får ses som ett provisorium eftersom det innan samrådsförfarandet påbörjats var svårt att avgöra vilken information som behövs och att utvecklingen får visa om önskemålen behöver skärpas eller eljest justeras.

Hösten 1996 konstaterade utskottet att informationsflödet från regeringen till riksdagen när det gäller EU-frågor i huvudsak fungerar enligt de riktlinjer som angetts i förarbetena (bet. 1996/97:KU2 s. 12 f.). Det fanns dock utrymme för en del förbättringar. Utskottet föreslog att regeringens informationsskyldighet ytterligare skulle regleras i RO (se 10 kap. 2 § RO). Förslaget innebar att de riktlinjer för regeringens information till riksdagen som angavs i betänkande 1994/95:KU22 låg fast men kompletterades. Regeringen borde tydligare redovisa vilka förslag inom EU som den bedömer som betydelsefulla. Vidare borde den ståndpunkt regeringen intar till aktuella förslag delges riksdagen. Riksdagen borde ges tillfälle att lämna synpunkter på förslaget och på regeringens ståndpunkt.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet granskade våren 2000 regeringens utövande av utnämningmakten och ansvar för chefstillsättningar (bet. 1999/2000:KU20 s. 58 f.). I granskningen ingick frågan om nominering av ny svensk EU-kommissionär. Enligt utskottets betänkande framgick därvid följande av en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (s. 60 f.).

Frågan bereddes i Statsrådsberedningen. Regeringen hölls löpande under processens gång informerad i samband med lunchberedningar.

Som ett led i beredningsprocessen ägde också samråd med oppositionen rum vid tre tillfällen. Inför Europeiska rådets möte i Köln den 3–4 juni 1999 samrådde statsminister Göran Persson med Carl Bildt, Lars Leijonborg och Alf Svensson, och vice statsminister Lena Hjelm-Wallén med Lennart Daléus, Birger Schlaug och Gudrun Schyman. Information lämnades om processen för att utse EU-kommissionär, och särskilt nämndes att EU-kommissionens nominerade ordförande Romano Prodi önskade att medlemsländernas regeringar i första hand angav prioriteringar vad gällde kommissionärsområden – portföljer – och i andra hand lämnade förslag på kandidater. Samtliga partiledare uppmanades vid dessa tillfällen att lämna förslag på såväl portfölj som kandidat till svensk EU-kommissionär. Vice statsminister Lena Hjelm-Wallén hade dagarna 20–22 juni 1999 överläggningar per telefon med samtliga partiledare. Utgångspunkten var då att mycket talade för att Sverige skulle erbjudas miljökommissionärsposten och att Romano Prodi önskade förslag på kandidater. Vid kontakterna den 20–22 juni genomfördes därför en ny kandidatgenomgång med partiledarna. Den 2 juli genomförde vice statsminister Lena Hjelm-Wallén en samtalsrunda per telefon med samtliga partiledare undantaget Carl Bildt som inte gick att nå förrän den 3 juli. Lena Hjelm-Wallén informerade om beslutet från Romano Prodi att miljöportföljen skulle kunna tillfalla Sverige och att regeringen välkomnade detta. Lena Hjelm-Wallén presenterade vidare Margot Wallström som kandidat till miljökommissionär och inhämtade partiledarnas synpunkter på detta.

Regeringen fattade beslut i frågan om en ny svensk EU-kommissionär vid tre tillfällen. Regeringen beslutade den 8 juli 1999 att till Europeiska unionens råd nominera Margot Wallström till ledamot av kommissionen. Regeringen beslutade den 16 juli 1999 att uppdra åt utrikesminister Anna Lindh att i samförstånd med övriga medlemsstaters regeringar och Romano Prodi nominera nya ledamöter av kommissionen i dess helhet. Regeringen beslutade den 13 september 1999 att uppdra åt chefen för Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen att i samförstånd med övriga medlemsstaters regeringar utse den nya kommissionen.

Utskottet höll en utfrågning i ärendet med statsminister Göran Persson, som då erinrade sig att de andra partierna vid överläggningarna hade haft möjlighet att föra fram namn på kandidater. Dessa namn prövades och ställ-

des mot den person regeringen tyckte var den lämpade i sammanhanget, och sedan förankrades det namnet i någon ytterligare runda med representer för partierna (bet. 1999/2000:KU20 bilaga B13 s. 486).

Utskottet granskade i samma ärende bl.a. även rekrytering av svenskar till chefsposter inom EU:s institutioner. Utskottet gjorde därvid bedömningen att Regeringskansliets uppgift i framtiden framför allt blir att bevaka intressanta tjänster som utlyses internt eller externt och uppmärksamma kvalificerade potentiella svenska kandidater om utlysningarna. Kandidater föreslås, enligt utskottet, på basis av samma kriterier som gäller för regeringens utövande av utnämningmakten. Vad gäller ärendet om nomineringen av en ny svensk EU-kommissionär gjorde utskottet inget uttalande.

Utredning i ärendet

EU-nämnden

Något samråd i EU-nämnden inför nomineringen av svensk EU-kommissionär förekom inte.

Beslut i frågan

Regeringen beslutade den 29 juli 2004 att nominera Margot Wallström för ännu en period som Sveriges EU-kommissionär. Enligt ett pressmeddelande från Statsrådsberedningen av den 29 juli 2004 hade beslutet föregåtts av konsultationer med företrädare för övriga riksdagspartier.

Promemorior från Regeringskansliet

Svar den 15 februari 2005

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

- En redogörelse för hur frågan om nominering av svensk EU-kommissionär bereddes och huruvida samråd därvid ägde rum med oppositionen.
- En kommentar till vad i anmälan anförs om riktlinjer för samråd i frågan om nomineringar av svenska kandidater till EU-kommissionär.

Som svar har den 15 februari 2005 översänts en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (*bilaga A3.2.2*).

I promemorian anförs att frågan om nominering av svensk medborgare som ledamot av EU-kommissionen bereddes i Statsrådsberedningen och att regeringen löpande informerades i samband med lunchberedningar.

Som ett led i beredningsprocessen hade statsministern och statssekreterare Lars Danielsson i två omgångar under juni och juli 2004 informella kontakter med ledande företrädare för samtliga riksdagspartier. Vid det första av dessa tillfällen inhämtades synpunkter på vilka kommissionärsportföljer som kunde vara särskilt intressanta för svensk del. Vid den andra

omgången redovisades de samtal som statsministern haft med den tillträdande kommissionsordföranden och Margot Wallström presenterades som svensk kandidat.

Vad gäller riktlinjer för samråd i frågan om nomineringar av svenska kandidater till uppdraget som ledamot av EU-kommissionen anförs i promemorian att ärendet handlagts på sätt som motsvarar förfarandet vid tidigare nomineringar. Samråd har därvid skett genom informella kontakter med ledande företrädare för riksdagspartierna.

Svar den 10 mars 2005

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på frågan om utseende av kandidat till svensk EU-kommissionär har bedömts vara en sådan fråga som regeringen enligt bestämmelserna i RF och RO är skyldig att informera och samråda med riksdagen om.

Som svar har den 10 mars 2005 översänts en inom Justitie- och Utrikesdepartementen upprättad promemoria (*bilaga A3.2.3*).

I promemorian anförs att medlemsstaternas beslut att nominera en eller flera kandidater till kommissionen är nationella beslut, och för Sveriges del fattades ett regeringsbeslut. De nationella nomineringarna regleras alltså inte på gemenskapsnivå, och något informations- eller samrådsförfarande med EU-nämnden var följaktligen inte aktuellt i sammanhanget.

Utfrågning av Göran Persson

Utskottet har den 19 april 2005 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson (*bilaga B13*).

Göran Persson anförde bl.a. att frågan om nominering av svensk EU-kommissionär är ett regeringsbeslut och att regeringen inte har någon skyldighet att samråda med EU-nämnden om ett sådant beslut. Bestämmelsen i 10 kap. 6 § RF är således inte tillämplig. I stället för EU-nämnden är det till konstellationen av partiledare och partiföreträdare som regeringen, enligt Göran Persson, skall vända sig. När det gäller det förslag på kommission som läggs fram av kommissionens ordförande samråder dock regeringen med EU-nämnden.

Vidare jämförde Göran Persson nominering av svensk EU-kommissionär med den praxis och det beslutsfattande som gäller för utnämningssmakten i det att det är regeringen som förfogar över besluten. Regeringen är dock inte skyldig att fatta ett regeringsbeslut i formell mening – regeringen kan nominera under hand – men för att ge stadga åt processen och understryka att det är ett viktigt beslut gör den ändå det.

Vad gäller de kontakter som regeringen hade med partiledarkretsen kunde Göran Persson inte erinra sig att någon gett uttryck för någon annan uppfattning än den han gav uttryck för, nämligen att man först borde veta vem som blev kommissionsordförande innan man gick in i slutsamtal med denne. Vad han eller hon skulle tycka var avgörande för den kommande kommissionens arbetssätt skulle också påverka olika typer av portföljer och vad de

skulle få för innehåll. Det visade sig också, enligt Göran Persson, att de länder som väntat med sin nominering hamnade i ganska bra samtalsposition med den nya kommissionsordföranden.

Vad gäller möjligheten att ha en mer öppen diskussion om vem som skall nomineras anförde Göran Persson att ett sådant förfarande inte enbart skulle ha fördelar, eftersom det kanske kan finnas kandidater som är rädda för att anmäla sitt intresse därför att de inte vill bli ratade. Han ansåg också att det vore riskabelt att nominera en kandidat enbart utifrån att denne skall erhålla en viss portfölj. Den person man för fram som kandidat är inte garanterad att få den tänkta positionen, utan kan i stället erhålla något helt annat varvid man tvingas ta tillbaka kandidaturen.

Utskottets ställningstagande

Regeringen är det organ som nominerar kandidat till svensk EU-kommissionär. Enligt den ordning som tillämpas sker detta i form av ett regeringsbeslut som tas in i regeringens protokoll. Frågan om nominering är ett nationellt beslut och omfattas som sådant inte av bestämmelserna i RF och RO om information och samråd i EU-frågor. Enligt den tillämpade ordningen föregås beslutet dock av samråd med ledande företrädare för riksdagspartierna. Utskottet har tidigare inte haft något att erinra mot denna ordning.

Utskottet kan konstatera att den i granskningen aktuella nomineringen av kandidat till svensk EU-kommissionär i dessa avseenden har gått till på samma sätt som tidigare nomineringar. Vad som framkommit i granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

3.3 Utrikesminister Laila Freivalds information till EU-nämnden angående ny kommissionsordförande

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.3.1*, begärs att utskottet granskar om utrikesminister Laila Freivalds uppfyllt informations- och samrådssplikten med avseende på Sveriges hållning i fråga om ny kommissionsordförande. I anmälan anfördes bl.a. följande. Vid EU-nämndens sammanträde den 14 maj 2004 behandlades det kommande utrikesministermötet den 17–18 maj. Vid det mötet skulle utrikesministrarna förbereda EU-toppmötet i juni. Utrikesministrarna skulle därmed även förbereda valet av ny ordförande i Europeiska kommissionen, som skulle avgöras vid toppmötet. Av den kommenterade dagordningen från Utrikesdepartementet framgick bl.a. att valet av ny kommissionsordförande skulle bli en viktig fråga vid toppmötet. Utrikesministern vägrade dock vid sammanträdet med EU-nämnden att svara på frågor om vilka kriterier regeringen hade beträffande valet

av kommissionsordförande och om regeringen hade någon favorit bland de kandidater som nämnts. Vid EU-nämndens sammanträde den 11 juni vägrade utrikesministern på nytt att informera om Sveriges hållning.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet, *bilaga A3.3.2*, en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet, *bilaga A3.2.3*, utdrag av steno-grafiska uppteckningar från EU-nämndens sammanträden den 14 maj 20004, den 11 juni 2004 och den 16 juni 2004, *bilaga A3.3.3 – A3.3.5* samt en utfrågning med statsminister Göran Persson, *bilaga B13*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regler om val av ordförande i Europeiska kommissionen

Enligt artikel 213 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen²¹ utses kommissionens ledamöter på grundval av sin allmänna duglighet. Förfarandet vid val av ordförande i Europeiska kommissionen regleras i artikel 214. Rådet, som skall sammanträda på stats- eller regeringschefsnivå, skall med kvalificerad majoritet nominera den person som det vill utse till kommissionens ordförande; nomineringen skall godkännas av Europaparlamentet. Rådet skall med kvalificerad majoritet och i samförstånd med den nominerade ordföranden anta förteckningen över de övriga personer som det vill utse till ledamöter av kommissionen, vilken skall upprättas i enlighet med förslag från varje medlemsstat. Ordföranden och de övriga ledamöterna av kommissionen som har nominerats på detta sätt skall som kollegium godkännas vid en omröstning i Europaparlamentet. Efter Europaparlamentets godkännande skall rådet genom beslut med kvalificerad majoritet utse ordföranden och de övriga ledamöterna av kommissionen.

Rättslig reglering av samrådet mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor

Den grundläggande bestämmelsen om regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor finns i 10 kap. 6 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse skall regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

Samrådsorganet är enligt närmare bestämmelser i 10 kap. riksdagsordningen EU-nämnden. I kapitlet föreskrivs bl.a. att regeringen skall redovisa sitt agerande i EU för riksdagen, att regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de förslag från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla, att riksdagen för samråd med regeringen i frågor som gäller EU inom sig för varje valperiod skall tillsätta en nämnd för EU samt att regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses

²¹ Senast ändrad genom Nicefördraget (se EGT C 325, den 24 december 2002).

bli behandlade i unionens råd (ministerrådet) och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Motivet för att inrätta EU-nämnden var att riksdagen genom avtalet om Sveriges anslutning till de europeiska gemenskaperna överlät beslutanderätt till dessa gemenskapers institutioner. Som kompensation för den förlorade beslutanderätten borde riksdagen ges möjlighet inte bara till kontroll i efterhand utan även till att på förhand påverka regeringens ställningstaganden inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU (bet. 1994/95:KU22 s. 14).

Formerna för regeringens information till och samråd med riksdagen behandlades ingående senast vid beredningen av riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet, som grundade sig på förslag av Riksdagskommittén (förslag 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273-276).

Skyldigheten för regeringen enligt riksdagsordningen att informera EU-nämnden och samråda med den gäller, som framgått tidigare, frågor som avses bli behandlade i ministerrådet. Någon skyldighet att samråda med nämnden inför *möten med Europeiska rådet* eller under *regeringskonferenser* är inte föreskriven i riksdagsordningen. En praxis med samrådsförfarande även i dessa fall har dock utvecklats.

Bakgrunden till att någon skyldighet inte har föreskrivits om samråd inför möten i Europeiska rådet anges i förarbetena (SOU 1994:10 s. 96 f. och 107, prop. 1994/95:19 s. 538, bet. 1994/95:KU22 s. 19) vara att vid dess möten främst fattas beslut i övergripande politiska frågor och att dessa beslut senare, om det behövs, får omsättas genom beslut i ministerrådet. Samarbetet i Europeiska rådet kan enligt förarbetena närmast beskrivas som mellanstatligt. Det kan dock, framhölls vidare, främst med tanke på de politiska bindningar som uppstår i Europeiska rådet anses naturligt att riksdagen skall ges information om den ståndpunkt Sverige skall inta i de frågor som skall avhandlas på kommande möten i detta råd.

I rapporten från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor (bilaga 6 till förslag 2000/01:RS1) hänvisas till uttalandena i förarbetena och påpekas att samråd med statsministern regelmässigt ägt rum i nämnden inför Europeiska rådets möten.

EU-nämndens sammanträde den 14 maj 2004

Vid sammanträdet avhandlades förberedelser inför Europeiska rådet den 17 och 18 juni 2004 som en diskussionspunkt. Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2003/04:31, *bilaga A3.3.3*) framgår bl.a. följande.

Carl B Hamilton (fp) frågade utrikesminister Laila Freivalds dels vilka kriterier Sverige hade satt upp som önskvärda för den nya ordföranden i kommissionen, dels om regeringen hade någon favoritkandidat. Utrikesministern svarade på följande sätt:

Det lämpligaste är att riksdagens ledamöter ställer den typen av frågor till statsministern, såsom den som leder regeringens arbete i denna fråga. Jag bör inte svara på den frågan

Utrikesministerns svar föranledde ett inlägg av Gunilla Carlsson i Tyresö (m). Hon yttrade bl.a. följande:

Jag tycker att Carl B Hamiltons fråga är rimlig. Jag tycker också att utrikesministerns svar är helt naturligt. Det är inte hon som har ansvaret. Problemet är att vi ska träffa statsministern den 16 juni. Inga överläggningar i övrigt är förutsedda. Det är bekymmersamt att vi inte för mer förtroendefulla resonemang om denna del. Det handlar faktiskt lite grann om en brist på vilja till att skapa en möjlig samsyn i den typen av frågor som har stor betydelse.

Ulf Holm (mp) gjorde därefter ett inlägg och yttrade bl.a. följande.

Jag förstår att det inte kan bli något svar i dag, men däremot kan vi uppmana utrikesministern att vid tillfälle ta upp med Göran Persson att vi gärna vill ha en dialog. Det är lite sent att ha det samrådet några dagar innan toppmötet. Det bör man kunna resonera om tidigare, och alla partier bör vara inblandade i resonemanget.

På detta replikerade utrikesministern:

Utan att missförstås vill jag erinra riksdagens ledamöter om att riksdagen har full frågerätt och interpellationsrätt. Det meddelades i riksdagen i dag ett datum för när statsministern svarar på frågor. Det var en torsdagseftermiddag. Jag kommer inte ihåg vilket datum. Det finns alla möjligheter för riksdagens ledamöter att ställa frågor till statsministern.

EU-nämndens sammanträde den 11 juni 2004

Vid sammanträdet avhandlades på nytt förberedelserna inför Europeiska rådet den 17 och 18 juni 2004 som en diskussionspunkt. Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2003/04:36, *bilaga A3.3.4*) framgår bl.a. följande.

Gunilla Carlsson i Tyresö (m) frågade utrikesministern ”om det finns några ingångar till principdiskussioner utifrån vilka kvalifikationer man tycker att kommissionens nye ordförande ska ha”. Flera andra ledamöter av EU-nämnden ställde frågor i ämnet.

Utrikesministern lämnade följande svar:

När det gäller ordförande i kommissionen är det som ordföranden här säger, att det är inte en fråga för samråd här i dag, utan det blir på onsdag. Jag kan förstå att man tycker att det är sent, men allting görs väldigt sent här. Det är korta avstånd mellan förberedelse och beslut. Men jag vill också hänvisa till att statsministern har sagt att han tänker diskutera det särskilt med företrädare för partierna.

Vid förnyade förfrågningar från ledamöter av EU-nämnden upprepade utrikesministern att frågan om ny kommissionsordförande inte var föremål för samråd vid detta sammanträde. Ytterligare tillade hon bl.a. följande:

Jag har inget annat att tillägga än att jag i medierna kommer att framhålla de formella aspekterna, nämligen att detta inte är någon fråga för GAERC och inte ens en fråga för allmänna rådet. Det är en mellanstatlig överenskommelse som kommer att träffas.

EU-nämndens sammanträde den 16 juni 2004

Vid sammanträdet (uppteckningar 2003/04:37, *bilaga A3.3.5*) lämnades information och hölls samråd inför bl.a. Europeiska rådets möte den 17 och 18 juni 2004. Utrikesminister Laila Freivalds redogjorde för vissa principer inför nomineringen av en ny kommissionsordförande. Efter överläggningar konstaterade nämndens ordförande att det fanns ett stöd i nämnden för dessa principer.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt:

- en redogörelse för vilka kontakter som ägt rum med riksdagspartierna med avseende på Sveriges hållning i fråga om nomineringen av en ny kommissionsordförande,
- en redogörelse för varför samråd med EU-nämnden i den aktuella frågan skedde först den 16 juni 2004, samt
- de kommentarer i övrigt som innehållet i granskningsanmälan föranleder.

Som svar har den 15 februari 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.3.2*). Av promemorian framgår bl.a. följande. Parallellt med det samråd som ägde rum med EU-nämnden under tiden den 14 maj–16 juni 2004 genomförde statsministern och statssekreteraren Lars Danielsson informella konsultationer med ledande företrädare för samtliga riksdagspartier. I dessa telefonkonsultationer redovisades kandidatläget och efterhörde respektive partiföreträdares syn på dessa.

Först i ett sent skede förelåg information som kunde läggas till grund för detaljerat samråd med riksdagens partier. Av den anledningen ägde samråd med EU-nämnden rum i den aktuella frågan först den 16 juni 2004.

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

- Har utseende av kandidat till svensk EU-kommissionär respektive kommissionsordförande bedömts vara sådana frågor som regeringen enligt bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen är skyldig att informera och samråda med riksdagen om?

Som svar har den 10 mars 2005 översänts en inom Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.2.3*). Såvitt är av intresse i detta granskningsärende anges i promemorian bl.a. följande. Den skyldighet som enligt bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen föreligger att informera eller samråda med EU-nämnden inför rådets nominering av den person som det vill utse till kommissionens ordförande fullgjordes genom det samråd med EU-nämnden som beskrivits i den inom Utrikesdepartementet upprättade promemorian som översänts som svar den 15 februari 2005 (*bilaga A3.3.2*).

Utfrågning

Utskottet har den 19 april 2005 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson (*bilaga B13*). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande. Under tiden den 14–16 juni 2004 genomförde statssekreterare Lars Danielsson och statsministern informella kontakter och konsultationer med ledande företrädare för samtliga riksdagspartier. Det var i huvudsak Lars Danielsson som skötte detta. Statsministern trodde att han själv genomförde konsultationer med två partier. Lars Danielsson tog hand om de övriga konsultationerna. Regeringen har i den aktuella processen förfarit på ungefär samma sätt som tidigare, dock kanske med den skillnaden att EU vid det här tillfället var i ett mer pressat läge. Namnfrågorna kom upp i ett ganska sent skede.

Utskottets ställningstagande

Utrikesministern har den 16 juni 2004 haft samråd med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte den 17 och 18 juni 2004. Samrådet har bl.a. omfattat den svenska hållningen i fråga om vilka kriterier som skulle ligga till grund för rådets nominering av ny kommissionsordförande. Det underlag som utskottet har tagit del av kan inte ligga till grund för att slå fast att ett meningsfullt samråd i frågan hade kunnat äga rum tidigare. Utskottet vill dock framhålla att det för alla berörda parter är viktigt att regeringen i ett så tidigt skede som möjligt samråder med EU-nämnden i fråga om vilka kriterier som bör tillämpas vid rådets beslut om nominering av ny kommissionsordförande.

3.4 Regeringens hantering av vapenembargot mot Kina

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.4.1*, begärs att utskottet granskar statsminister Göran Perssons och utrikesminister Laila Freivalds hantering av EU:s vapenembargo mot Kina.

I anmälan erinras om att beslut om en översyn av vapenembargot fattades vid Europeiska rådets möte den 12–13 december 2003. Anmälarna konstaterar att stenografiska uppteckningar från statsminister Göran Perssons samråd med EU-nämnden inför detta möte visar att frågan över huvud taget inte framlades för nämnden som samrådspunkt. Vidare konstaterar anmälarna att frågan inte heller lades fram för nämnden som samrådspunkt vid utrikesminister Laila Freivalds samråd med EU-nämnden inför det förberedande utrikesministermötet den 5 december 2003. Enligt anmälan har både stats- och utrikesministrarna på denna punkt brutit mot samrådsplikten. Att Frankrike sägs ha tagit upp frågan vid sittande bord är enligt anmälarna en förklaring, men anmälarna anser att Sveriges företrädare i det läget skulle ha inlagt en s.k. parlamentarisk reservation. Med detta avser

anmälarna en förklaring med innebörden att Sverige inte kunde acceptera ett beslut med mindre EU-nämnden gett sitt samtycke därtill. Att låta frågan komma upp till en översyn innebar, hävdas i anmälan, att EU-länderna gav klartecken för att öppna möjligheten att häva vapembargot.

I anmälan anförts också att det vid tre tillfällen under våren och hösten 2004 har funnits en klar opinion i EU-nämnden mot att häva vapembargot mot Kina: den 23 januari, den 23 april och den 8 oktober. Vid dessa tillfällen yttrade sig samtliga partier, utom Socialdemokraterna, klart och tydligt emot ett hävande av vapembargot. Enligt anmälan har utrikesministern trots detta inte framfört den ståndpunkt och opinion som en majoritet av EU-nämndsledamöterna gett uttryck för. Anmälarna anser också att regeringen inte har följt upp ståndpunkten hos EU-nämndens majoritet; regeringen har låtit andra EU-länder styra processen och har i slutändan ställt EU-nämnden inför fullbordat faktum.

När väl frågan fördes upp som en beslutspunkt vid EU-nämndens sammanträde tisdagen den 14 december 2004 fick inte nämnden det textutkast som det holländska ordförandeskapet hade tagit fram. Enligt anmälarna fanns utkastet uppenbarligen tillgängligt för många, eftersom Moderaterna redan dagen före hade fått ordförandeskapets text via andra kanaler. Anmälarna konstaterar att EU-nämnden fick ett snarligt, och i allt väsentligt likalydande, textutkast först fredag morgon, en och en halv timme före det extrainsatta EU-nämndssammanträdet om vapembargot kl. 09.00 den 17 december 2004. Utkastet kom alltså, enligt anmälan, nämnden till handa samma dag som EU-toppmötet skulle fatta beslut i frågan. Regeringen har, hävdar anmälarna, antingen valt att i strid med samrådspikten undanhålla information för EU-nämnden eller misskött sina kontakter med ordförandeskapet.

I anmälan hänvisas också till att statsministern, enligt uppgifter till medierna, ansåg sig tvungen att ringa till moderatledaren Fredrik Reinfeldt under pågående toppmöte för att försäkra sig om Moderaternas stöd. Anmälarna anser detta agerande vara i strid med riksdagsordningens regler om samråd med EU-nämnden, eftersom processen därigenom blev sluten. Det förekom inga stenografiska uppteckningar av argument och ståndpunkter. Övriga partier uteslöts från överläggningen.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagorna A3.4.2 och A3.4.3*, samt en utfrågning med statsminister Göran Persson, *bilaga B13*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sanktions- och kontrollåtgärder på EU-nivå

Europeiska rådets deklaration år 1989 angående vissa sanktioner mot Kina

Stats- och regeringscheferna församlade i Europeiska rådet antog den 27 juni 1989 i Madrid en deklaration om vissa sanktionsåtgärder mot Kina. Europeiska rådet ansåg sammanlagt sex åtgärder vara nödvändiga. Av en promemoria av den 6 december 2004 upprättad inom EU-nämndens kansli (*bilaga A3.4.4*) framgår att fem av dessa åtgärder sedermera har upphört att tillämpas och att enbart vapenembargot kvarstår. Enligt promemorian är det oklart hur beslut har fattats om att de fem övriga sanktionsåtgärderna skall upphöra. Det skedde dock enligt promemorian innan Sverige inträdde i EU, dvs. före år 1995. Den kvarstående sanktionsåtgärden, dvs. vapenembargot, finns omnämnd på Europeiska unionens råds hemsida under rubriken ”sanktioner”, i en ”förteckning över negativa åtgärder som Unionen tillämpar mot tredje länder”.

I promemorian från EU-nämnden erinras om att Europeiska rådets möten vid tiden för 1989 års deklaration betecknades som informella sammankomster, som skulle ge samarbetet ”politiska impulser”, men alltså inte vara beslutande. Vidare görs i promemorian bedömningen att det sammantaget är tveksamt om deklarationen kan anses bindande i juridisk eller folkrättslig mening. Om inte, återstår det enligt promemorian att den i stället får ses som en överenskommelse där bundenheten ligger på det politiska planet. I promemorian dras slutsatsen att ett enskilt medlemsland kan ”förhindra att EU antar någon form av uttalande som innebär att embargot är upphävt. Man kan m.a.o. förhindra att EU sänder den politiska signalen att situationen i Kina inte längre är sådan att den ger anledning till sanktioner.”

Europeiska unionens uppförandekod för vapenexport

Uppförandekoden antogs vid Europeiska rådets möte i Bryssel i juni 1998. På Inspektionens för strategiska produkter hemsida (<http://www.isp.se/>) lämnas vissa upplysningar om koden.

Koden innehåller åtta kriterier som unionsländerna enats om skall utgöra politiska riktlinjer för en gemensam syn på förutsättningarna för export. På inspektionens hemsida uppges att koden är politiskt bindande men inte juridiskt bindande med hänsyn till att länder med mer restriktiv lagstiftning skall kunna bibehålla denna restriktivitet.

Koden innehåller också bestämmelser om att länder som avslagit en begäran om utförseltillstånd, eller även lämnat ett negativt besked i ett tidigare skede, skall meddela övriga medlemsländer detta beslut (s.k. denial).

Om ett annat land därpå överväger att lämna tillstånd till en motsvarande transaktion skall detta föranleda överläggningar med det land som sagt nej till export.

Härutöver har en krigsmaterielförteckning utarbetats. Varje medlemsstat sänder i enlighet med koden de övriga medlemsstaterna en årlig rapport om sin export av försvarsmateriel och sitt genomförande av uppförandekoden. I samband med att de årliga rapporterna lämnas diskuteras även frågor om hur koden tillämpas.

Europeiska rådet den 12 och 13 december 2003

I ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel den 12 och 13 december 2003 anges att Europeiska rådet uppmanar rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) att på nytt överväga frågan om embargo mot vapenförsäljning till Kina (punkt 72).

Diskussioner och överläggningar efter Europeiska rådet den 12 och 13 december 2003

EU-nämndens sammanträde den 23 januari 2004

Vid sammanträdet avhandlades en diskussionspunkt som rörde uppföljning av slutsatser från Europeiska rådet den 12 och 13 december 2003 beträffande Kina. Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2003/04:19) framgår bl.a. följande.

Beträffande denna punkt anförde utrikesministern inledningsvis bl.a. följande (anf. 104).

Vid Europeiska rådets möte den 12 december gavs GAERC i uppdrag att överväga frågan om EU:s embargo mot vapenförsäljning i Kina. Ordförandeskapets avsikt nu är att föra en diskussion som ska bli översiktlig och att frågan därefter ska remitteras till behörig beredningsinstans för att där beredas vidare. Frågan väntas därför återkomma till GAERC senare i vår, troligen i april, för en närmare substansdiskussion och för beslut då.

Sverige välkomnar ordförandens förslag, men det kan bli så att vissa länder vill att rådet sänder en positiv signal om att embargo bör hävas så snart som möjligt. Vi tycker att det är viktigt att man gör en bedömning av utvecklingen på MR-området och att det vägs in i diskussionen om ett hävande. Om man kan konstatera en positiv utveckling och att det vidtas ytterligare positiva åtgärder är Sverige i så fall redo att överväga ett hävande av embargo.

Vad utrikesministern anförde föranledde ett inlägg av Lars Ohly (v). Han yttrade bl.a. följande (anf. 105):

Att man gör en övervägning kan väl vara okej, men jag är mycket tveksam till att man så småningom skulle komma fram till ett hävande av embargo.

Carl B Hamilton (fp) gjorde därefter ett inlägg och yttrade därvid bl.a. följande (anf. 106).

Vi är emot att man häver vapenembargot. Vi vill att Sverige från början hävdar den ståndpunkten i den process som nu tar sin början.

Agne Hansson (c) gjorde därefter ett inlägg och yttrade därvid bl.a. följande (anf. 107).

Fru ordförande! Jag kan instämma i vad Carl B Hamilton sade. Vi är också emot att man börjar diskutera frågan om att häva embargot eller att sätta i gång en utredning. Det ger fel signaler. Läget är inte sådant att det finns anledning att börja fundera på att häva embargot för export av vapen till Kina. Det är väl inte säkert att det blir så, men skälen har angetts här och jag delar dem.

Holger Gustafsson (kd) gjorde därefter ett inlägg och yttrade därvid bl.a. följande (anf. 108).

Vi ifrågasätter också – där delar jag Carl B Hamiltons uppfattning – att det kan vara möjligt att komma fram till en situation där vi konstaterar att Kina har förtjänat att man lyfter embargot. Det kommer i så fall att ge en felaktig signal. Vi är beredda att lyfta embargot den dag det finns tydliga signaler om förändringar när det gäller mänskliga rättigheter och demokrati i Kina, men vi tycker inte att vi ser de signalerna i dag. Därför ska denna regim hållas väldigt kort. Där har Ohly rätt.

Lennart Hedquist (m) gjorde därefter ett inlägg och yttrade därvid bl.a. följande (anf. 109).

Att hänvisa till att man har nationella regler som ändå skulle kunna verka hindrande i de enskilda länderna kommer förmodligen enbart att innebära att enskilda länder kommer att hantera den här frågan på olika sätt. Då är det bättre att EU har ett embargo.

Yvonne Ruwaida (mp) gjorde därefter följande inlägg (anf. 110):

Jag är också emot att man häver embargot mot Kina.

Med anledning av dessa inlägg yttrade utrikesministern därefter bl.a. följande (anf. 112):

Än så länge är det bara en diskussion. Det kan inte bli fråga om något beslut. På måndag kommer vi fortsatt att hävda att vi vill ha en ordentlig belysning av frågan i förhållande till MR-situationen.

Ordföranden konstaterade avslutningsvis under denna punkt att det fanns en majoritet för regeringens ståndpunkt (anf. 115).

EU-nämndens sammanträde den 23 april 2004

Vid sammanträdet avhandlades på nytt en diskussionspunkt som rörde Europeiska rådets slutsatser angående uppmaningen till rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) att överväga frågan om EU:s embargo mot vapenförsäljning till Kina. I den kommenterade dagordningen inför samma ministerråds möte den 26 och 27 april 2004 i Luxemburg anges att vid rådets möte den 26 januari tidigare samma år togs beslut om att frågan fortsatt skulle diskuteras i berörda beredningsinstanser. Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2003/04:29) framgår bl.a. följande.

Beträffande denna punkt anförde utrikesministern inledningsvis bl.a. följande (anf. 47).

På måndag avser man att diskutera EU:s vapenembargo mot Kina. Man kommer att slå fast hur den fortsatta beredningen i frågan bäst bör ske. Något beslut i substansfrågan förväntar vi oss inte.

Sverige har ju varit en av de medlemsstater som har bidragit till att frågan har beretts ytterligare inom EU. Regeringen är fortsatt angelägen om att situationen för de mänskliga rättigheterna i Kina vägs in i diskussionen om vapenembargot.

På frågor från ledamöter av EU-nämnden yttrade utrikesministern vidare bl.a. följande (anf. 52):

När det först gäller frågan om på vilken nivå det fortsatta analysarbetet bör göras är det naturligtvis så att ju högre nivå man väljer från början, desto snabbare tror man att man ska komma till beslut. Men vi vill ha frågan ordentligt utredd och analyserad och tycker därför att man ska utnyttja den expertis som finns inom organisationen. Sedan får den föras upp på politisk nivå för en diskussion och ställningstaganden.

Per Rosengren (v) gjorde därefter följande inlägg (anf. 54):

Egentligen uppfattade inte jag det som att regeringens inställning är förändrad. Den bygger fortfarande på att man vill väga in de mänskliga rättigheterna i sammanhanget. Då är frågan: Vad säger de andra länderna om den strategin att verkligen ta hänsyn till det? Jag har förstått att det är det analysarbetet handlar om. Då är det oerhört viktigt att Sverige driver den frågan väldigt tydligt. Det är vad det egentligen handlar om, eftersom vapenembargot infördes, som utrikesministern sade, på grund av händelserna på Himmelska fridens torg.

Utrikesministern gjorde därefter följande inlägg (anf. 55):

Det är inte så mycket mer att säga, men alla ser att det finns en koppling mellan embargot och de mänskliga rättigheterna. Det är uppenbart att det är så. Det diskussionen kommer att handla om är hur länge ett politiskt beslut som man fattade för att göra en markering ska leva kvar. För att markera ytterligheterna: Krävs det att Kina blir en demokrati med full respekt för mänskliga rättigheter innan embargot kan hävas? Det är den diskussionen man måste föra. Där finns det alldeles uppenbart olika uppfattningar om hur detta politiska instrument, embargot, ska användas och hur man bedömer situationen när det gäller Kina just i dag. Vi har kvar att föra den diskussionen. Jag vill bara förbereda nämnden på att den här diskussionen pågår, vi måste delta i den och vi kommer att bli tvungna att så småningom ta ställning i frågan.

Ordföranden konstaterade avslutningsvis under denna punkt att det fanns ett stöd för regeringens upplägg inför de fortsatta förhandlingarna (anf. 56).

EU-nämndens sammanträde den 8 oktober 2004

Vid sammanträdet avhandlades på nytt en diskussionspunkt som rörde Europeiska rådets slutsatser angående uppmaningen till rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) att överväga frågan om EU:s embargo mot vapenförsäljning till Kina. I den kommenterade dagordningen inför samma ministerråds möte den 11 och 12 oktober 2004 i Luxemburg anges att det förväntades en sonderande diskussion om den pågående översynen av

EU:s vapenembargo mot Kina inför ärendets fortsatta beredning under hösten. Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2004/05:3) framgår bl.a. följande.

Beträffande denna punkt anförde utrikesministern inledningsvis bl.a. följande (anf. 34).

Som jag började säga är det oklart varför ordförandeskapet tar upp den frågan vid måndagens möte. Situationen är ju den att många länder tycker att man ska häva embargot, men det finns också en hel del länder som har ställt vissa krav för ett hävande.

Innan vi kan föra den diskussionen måste frågan återkomma vad gäller det krav som gäller vapenkoden. Det finns ju en uppförandekod inom EU. Bland andra Sverige har ställt krav på att en möjlighet för att häva ett embargo är att man vidtar en del åtgärder. En sådan skulle vara att skärpa koden. Det pågår ett arbete med det. Det är inte avslutat, för det finns olika uppfattningar bland de olika länderna, har jag förstått. Det finns alltså ännu ingenting redovisat, och jag vet faktiskt inte vad diskussionen på måndag ska handla om.

Gunilla Carlsson i Tyresö (m) gjorde därefter ett inlägg, varvid hon anförde bl.a. följande (anf. 35):

Jag tror inte att det är någon bra lösning att i samband med detta för att komma ur problemet försöka skärpa den *code of conduct* som finns. Den är inte lika skarp som ett vapenembargo. Vi talade om Iran tidigare, och även om det finns grader i helvetet – det säger de som vet – tror jag att det måhända finns framsteg, men ingenting som kan visa på att man kan känna sig trygg med situationen i Kina i dag.

Som en princip tycker jag – och vi från Moderaternas sida – att man ska ta det säkra före det osäkra. Då kan man inte vara för hävandet av embargot. Jag tycker inte att villkoren har blivit uppfyllda för att man ska kunna ta bort det. Jag tycker också att EU ska lyssna lite grann på hur övriga världen hanterar detta. Då ser vi att USA har rätt så stora synpunkter på att man inte ska häva embargot. Därför tycker jag att Sverige kraftfullt ska agera tillsammans med de länder som enligt utrikesministern nu uttrycker tveksamhet, så att frågan inte utvecklas ytterligare i en förvirrande riktning där man eventuellt skulle kunna ta bort embargot.

Vice ordföranden Carl B Hamilton (fp) yttrade därefter bl.a. (anf. 36) att han hade väldigt svårt att se ”att i varje fall Folkpartiet ens i ljuset av en revidering av koden skulle kunna acceptera att man häver vapenexportförbudet till Kina”.

Alice Åström (v) yttrade bl.a. (anf. 37) att hon hade väldigt svårt att se att man från Vänsterpartiets sida skulle vara beredd att stödja ett hävande av vapenembargot mot Kina ”just nu i kombination med den rapport om brist på mänskliga rättigheter som också föreligger”. Detta gällde ”även om man lyckas få en förändring av *code of conduct*”.

Yvonne Ruwaida (mp) yttrade följande (anf. 38):

Vi stöder absolut inte att man häver vapenembargot mot Kina. En förbättring av *code of conduct* är inte tillräcklig för att göra detta ... Jag tror inte heller att regeringen har EU-nämndens eller riksdagens stöd för att acceptera att häva ett vapenembargo framöver.

Agne Hansson (c) yttrade bl.a. (anf. 39) att Centerpartiet "inte kan stödja ett hållningssätt från svensk sida där man med stöd av en förändring av koden skulle häva embargot".

Ingvar Svensson (kd) anförde (anf. 40) att han instämde i kritiken mot hävandet av embargot.

Därefter gjorde utrikesministern ett inlägg (anf. 41) och anförde därvid bl.a. följande:

Det finns ingen anledning för EU-nämnden att ta ställning i frågan. Jag tycker att det är lite olyckligt att man vill ta ställning i en fråga som man egentligen inte har något underlag i, utan bara vissa förutsättningar.

Jag skulle vilja föreslå att vi återkommer och diskuterar detta när nämnden får information om vad koden innebär, vad det är för möjliga förändringar som man eventuellt kan komma fram till och nå enighet om och vad de i så fall betyder. Då kan vi få en redovisning från ordförändskapet och från kommissionen vad gäller de krav på MR-åtgärder som vi från svensk sida har formulerat. Då har vi det på bordet och jag kan också redogöra för vad vapenembargot innebar.

Utrikesministerns inlägg föranledde ett inlägg av Alice Åström (v) som därvid anförde följande (anf. 45).

Herr ordförande! Självfallet går det inte att ta ställning till vad man tycker om det här paketet jämfört med vapenembargot innan man har allt beslutsmaterial och hela paketet framför sig. Men någonstans är det ändå viktigt att man lyfter upp frågan och att man för diskussionen om hur man ser på utvecklingen i Kina. Jag känner också att man måste ta upp det här i ett större sammanhang och se vad det kan betyda i övriga dialoger om man gör förändringar här. Men vi får självfallet återkomma till frågan när allt underlag finns på bordet.

Agne Hansson (c) yttrade (anf. 46):

Jag är också helt på det klara med att den här frågan inte är klar nu. Det sade jag också i mitt inlägg. Det ska också uppfattas som en deklaration till regeringen. Om nu regeringen inte har intagit en position i frågan ska den veta var EU-nämnden finns.

Jag skulle vilja fråga utrikesministern från den utgångspunkten om inte detta är skäl som är starka nog för Sverige att föra en dialog i EU som gör att man mycket tydligt säger ifrån på en punkt för att föra frågan åt rätt håll och fortsatt ha tryck på Kina. Det tycker jag är en rimlig hållning.

På detta replikerade utrikesministern bl.a. följande (anf. 47):

Jag vill bara erinra nämnden om att när frågan första gången föredrogs i EU-nämnden fick jag stöd för att Sveriges position skulle vara att vi ville att det skulle hända någonting på MR-området. Vi ville ha en prövning om ifall en skärpning av koden skulle kunna vara ett verkligt medel. Det är så vi har bedrivit den svenska positionen fortsättningsvis, och det är så vi fortsätter att driva den. Ingenting har förändrat sig därvidlag.

EU-nämnden är givetvis fri att ge nya ståndpunkter till regeringen i frågan, men eftersom inget har förändrat sig och inget nytt finns utgår jag ifrån att jag har fortsatt mandat att hantera frågan såsom tidigare har bestämts här i EU-nämnden.

Detta föranledde ett inlägg av Yvonne Ruwaida (anf. 48):

Jag upplever inte att EU-nämnden i denna fråga tycker att det är rätt väg att gå att faktiskt ge en signal till de länder som vill häva vapenembargot och säga att det är okej bara vi kan få förbättringar av *code of conduct*.

Däremot måste man naturligtvis göra en ny bedömning av situationen om MR-situationen i Kina förbättras. Det är den vägledning som EU-nämnden vill ge här, och som jag förstår att utrikesministern inte vill tycka är rätt. I stället frågar du efter att kunna fortsätta. I dag är detta ingen beslutspunkt, och därför ska EU-nämnden inte tycka någonting, säger du. Jag anser att EU-nämnden ändå har gett en ganska tydlig signal. Men det är naturligtvis upp till utrikesministern att tolka den.

Vice ordföranden gjorde avslutningsvis under denna punkt följande sammanfattning (anf. 49).

Om vi ska sammanfatta detta kan vi säga att vi har två frågor. Den ena är MR-ståndpunkten och den andra är vapenembargot och den diskussionen.

Som jag uppfattar det har regeringen stöd för sin position vad beträffar MR-hantering, MR-frågan och Kina.

Beträffande vapenembargot vill jag påpeka något apropå utrikesministerns hänvisning till den tidigare diskussionen i vintras och i våras. Vid de två tillfällena yttrade sig alla partier, förutom Socialdemokraterna, tydligt och klart emot att häva vapenembargot. Som jag läser opinionen i EU-nämnden i dag finns det i dag i Sveriges riksdags EU-nämnd en majoritet emot att häva vapenembargot mot Kina. Det tycker jag att utrikesministern ska framföra. Detta är min sammanfattning.

EU-nämndens sammanträde den 1 november 2004

Vid sammanträdet lämnade utrikesministern en återrapportering från rådsmötet den 11 och 12 oktober 2004 i Luxemburg. Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2004/05:3) framgår att hon beträffande vapenembargot mot Kina uppgav att slutsatsen hade blivit att mer tid behövdes eftersom förutsättningarna för att häva embargot ännu inte förelåg (anf. 2). Vidare anförde hon i sammanhanget bl.a. följande (anf. 8):

Vi har ju tidigare diskuterat frågan. Sverige har tillsammans med andra länder framfört att frågan måste diskuteras utifrån situationen för de mänskliga rättigheterna och mot bakgrund av möjligheterna till en skärpning av den kod som finns från EU för vapenförsäljning. Eftersom de frågorna inte har anmälts för en saklig diskussion i rådet är frågan att diskutera ett eventuellt hävande för tidigt väckt.

EU-nämndens sammanträde den 19 november 2004

Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2004/05:10) framgår att utrikesministern beträffande frågan om vapenembargot mot Kina framhöll följande (anf. 71):

I de diskussioner som förekommer i EU, även om det inte är en formell diskussionspunkt vid de öppna rådsmötena, framför jag givetvis både att Sveriges regering inte har tagit ställning i frågan men att det för närvarande finns en majoritet i riksdagen som tycker att man inte kan häva embargot. Jag framför givetvis båda uppgifterna.

Ordföranden (anf. 87) konstaterade avslutningsvis under denna informations- och diskussionspunkt att ”EU-nämnden har uttryckt precis samma åsikt som tidigare, och läget är oförändrat. Samtidigt noterar jag också att det finns en vilja från nämnden att fortsätta diskutera frågan.”

Interpellationsdebatt den 26 oktober 2004 om vapenembargot mot Kina

Som svar på interpellation 2004/05:43 om vapenembargot mot Folkrepubliken Kina upplyste utrikesministern bl.a. (anf. 1) att det inom EU pågick ett arbete med att revidera uppförandekoden för vapenexport. Bland de förändringar som diskuterades fanns ett förslag om att stärka tillämpningen av uppförandekoden i postembargosituationer. Förslaget innebar att ett antal åtgärder träder i kraft i de fall ett embargo lyfts. Åtgärderna har till syfte att minska risken för att regelverket tolkas olika i olika länder och innehåller t.ex. bestämmelser om stärkt informationsutbyte. Sverige har, framhöll utrikesministern, varit aktivt pådrivande i dessa diskussioner för att de föreslagna åtgärderna skall bli så kraftfulla som möjligt.

Beträffande frågan om att lyfta vapenembargot mot Kina yttrade utrikesministern bl.a. följande (anf. 5).

Frågan har väckts, och den måste beredas. EU har inte tagit ställning. Sverige har inte tagit ställning för sin del. Jag har inte tagit ställning. Frågan måste naturligtvis utredas, diskuteras och därigenom beredas för att så småningom leda till ett ställningstagande.

I sammanhanget uppgav utrikesministern vidare följande (anf. 9).

När Sverige ska ta ställning kommer samråd att ske i utrikesutskottet och i EU-nämnden för att på det viset bereda Sveriges ståndpunkt i beslutstagandet.

Vi är nu inne i förstadiet. Frågan utreds, diskuteras och bereds inom EU. I samband med det har Sverige naturligtvis kontakt med många av EU:s länder för att diskutera frågan och se på vilket sätt man kan jämka ihop sina uppfattningar. Det pågår ett arbete, och det ska avslutas innan vi tar ställning. Så brukar vi göra här i Sverige, och så gör man också i EU-samarbetet.

Europeiska rådet den 16 och 17 december 2004

I ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel den 16 och 17 december 2004 (punkt 57) anges att Europeiska rådet bekräftade den politiska viljan att fortsätta att arbeta för att vapenembargot mot Kina på sikt skall hävas. Det uppmanade nästa ordförandeskap att slutföra det långt framskridna arbetet för att möjliggöra ett beslut. Det betonade att ett beslut inte får leda till en ökning av vapenexporten från EU:s medlemsstater till Kina, vare sig kvantitativt eller kvalitativt. Europeiska rådet erinrade i detta avseende om vikten av kriterierna i uppförandekoden för vapenexport, särskilt de kriterier som avser mänskliga rättigheter, stabilitet och säkerhet i regionen och vänligt sinnade och allierade länders nationella säkerhet. Europeiska rådet betonade härvid även vikten av att den reviderade uppförande-

koden och det nya instrumentet avseende åtgärder som gäller vapenexport till länder som inte längre omfattas av vapenembargo antas så snart som möjligt.

Ett utkast till rådsslutsatser angående vapenembargot mot Kina tillsändes EU-nämnden på natten mot den 17 december 2004.

Diskussioner och överläggningar i anslutning till Europeiska rådet den 16 och 17 december 2004

EU-nämndens sammanträde den 14 december 2004

Vid sammanträdet samrådde stats- och utrikesministern med EU-nämnden och lämnade information inför Europeiska rådets möte den 16 och 17 december 2004. Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2004/05:15) framgår att statsministern upplyste att frågan om vapenembargot mot Kina förutsågs komma upp vid toppmötet, även om den formellt inte stod på dagordningen. Något beslut om att häva embargot var enligt statsministern inte aktuellt i det dåvarande läget, och det fanns inte heller konkret underlag för något ställningstagande (anf. 2).

Utrikesministern anförde bl.a. följande (anf. 32):

Vår position har varit att vi inte är beredda att gå med på ett hävande av embargot så länge vi inte får mera resultat på MR-området och en bättre kod för vapenförsäljningen. Det kan definitivt bli bättre, vill jag säga till Gustav Fridolin, än det embargo vi har i dag, som ju är mycket oprecist. Vi kan komma mycket längre i det regelverket, i vart fall i fråga om transparens, så att vi verkligen kan lyfta upp frågan på politisk nivå och se vad det är för materiel som säljs till Kina. Jag tror att det kan ha mycket stor betydelse. Det har hela tiden varit vår position.

Det är den positionen jag förankrat i EU-nämnden varje gång frågan varit uppe. Vilken position regeringen har i dagsläget gäller fortfarande med utgångspunkt från det vi säger, men vi kan inte ta ställning förrän vi ser vad förslaget att arbeta för ett hävande innehåller för villkor, vilka villkor som ska vara uppfyllda och hur de är formulerade.

Det har vi inte sett ännu, och därför måste vi ha tillfälle till ytterligare samråd. Det är först då vi kan inta vår position. Men vår utgångspunkt är att regeringen kan ställa sig bakom ett beslut som innebär att man ska arbeta för ett hävande om de villkor som anges är godtagbara för oss. Jag hoppas att de även kommer att vara godtagbara för EU-nämnden.

Ordföranden konstaterade avslutningsvis (anf. 34) att samrådet ”fortsätter när det gäller Kina”.

Frågan om vapenembargot mot Kina hade även tidigare under dagen behandlats i EU-nämnden då utrikesministern lämnade en återrapport från minister-rådsmötet den 13 december 2004 och samrådde med nämnden inför Europeiska rådets möte den 16 och 17 december 2004 (uppteckningar 2004/05:14).

EU-nämndens extra sammanträde den 17 december 2004

Vid ett extra sammanträde samrådde utrikesministern med EU-nämnden och lämnade information per telefon från Bryssel om de pågående förhandlingarna vid Europeiska rådets möte. Samrådet gällde bl.a. frågan om vapenembargot mot Kina. Av stenografiska uppteckningar från sammanträdet (uppteckningar 2004/05:16) framgår att företrädarna för samtliga partier, utom Socialdemokraterna och Moderaterna, förkastade förslaget till det som skulle komma att bli ordförandeskapets slutsatser i fråga om vapenembargot mot Kina. Ordföranden konstaterade att det därmed fanns en majoritet för regeringens ståndpunkt i denna fråga (anf. 13 och 65).

Medieuppgifter angående kontakter mellan Göran Persson och Fredrik Reinfeldt i samband med Europeiska rådets möte den 16–17 december 2004

I en artikel i Helsingborgs Dagblad den 19 december 2004 uppges att statsminister Göran Persson under pågående förhandlingar i Bryssel fredagen den 17 december samma år ringde till moderatledaren Fredrik Reinfeldt. Resultatet blev enligt artikeln att de kom överens om att vapenembargot mot Kina spelat ut sin roll. I artikeln återges bl.a. vissa uttalanden av Göran Persson. Göran Persson berättar att han ringde upp Fredrik Reinfeldt "... och frågade honom om han tyckte att det var lämpligt att vi skulle vara ensamma på slutet ... - - Vi gjorde båda bedömningen att det inte skulle vara en klok politik."

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt

- kommentarer till uppgifterna i granskningsanmälan om att samråd inte har skett inför Europeiska rådets möte den 12 –13 december 2003 avseende frågan om att inleda en översyn av vapenembargot mot Kina,
- kommentarer till påståendet i granskningsanmälan att Sverige vid Europeiska rådets möte den 12 och 13 december 2003 borde ha lagt in en s.k. parlamentarisk reservation avseende frågan om att inleda en översyn av vapenembargot mot Kina,
- en redogörelse för hur regeringen har drivit de ståndpunkter i frågan om vapenembargot mot Kina som utkristalliserats vid samråd med EU-nämnden under år 2004,
- kommentarer till de synpunkter som förs fram i granskningsanmälan med anledning av att ett utkast till rådsslutsatser angående vapenembargot mot Kina tillsändes EU-nämnden först under natten mot den 17 december 2004,
- kommentarer till uppgifterna i granskningsanmälan och i medier om kontakter mellan statsminister Göran Persson och moderatledaren Fredrik Reinfeldt under Europeiska rådets möte den 16 och 17 december 2004.

Som svar har den 17 februari 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.4.2*). Av svaret framgår bl.a. följande. Frågan om att inleda en översyn av EU:s vapenembargo mot Kina stod inte på dagordningen för Europeiska rådets möte den 12 och 13 december 2003 och därmed togs den inte heller upp vid samrådet med EU-nämnden inför mötet. Frågan väcktes vid sittande bord av Frankrikes president.

Regeringen ansåg inte att det fanns skäl att lägga in en parlamentarisk reservation angående frågan om att inleda en översyn av vapenembargot mot Kina vid Europeiska rådets möte den 12–13 december 2003. Det gällde inte ett beslut i sakfrågan utan endast ett förslag om att utreda förutsättningarna för ett eventuellt framtida beslut. Statsministern gjorde vid mötet klart att man i diskussionen om ett eventuellt hävande av embargot måste ta hänsyn till utvecklingen av situationen för de mänskliga rättigheterna i Kina.

Regeringen har i frågan om vapenembargot mot Kina konsekvent betonat vikten av att diskussionerna om ett eventuellt hävande av embargot förs mot bakgrund av utvecklingen för de mänskliga rättigheterna i Kina, att ett hävande inte får leda till en ökning av exporten av krigsmateriel till Kina och att tillämpningen av EU:s uppförandekod för export av krigsmateriel måste förstärkas då ett vapenembargo hävs. Denna linje har drivits på alla nivåer i rådsarbetet. Sverige har i rådsarbetet också bedrivit ett aktivt alliansbyggande, inklusive särskilda möten med likasinnade länder, för att uppnå enighet om en förstärkning av tillämpningen av uppförandekoden före ett eventuellt hävande av embargot liksom för att upprätthålla ett tryck på Kina avseende situationen för de mänskliga rättigheterna.

Vid mötet i rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser den 22 november 2004 framförde utrikesministern att situationen för de mänskliga rättigheterna i Kina måste vägas in i bedömningen av frågan om ett eventuellt hävande av vapenembargot. Ett flertal länder argumenterade då för att EU i samband med toppmötet EU-Kina den 8 december 2004 tydligt skulle indikera en vilja att häva embargot. Sverige och ytterligare några länder menade att EU skulle hålla fast vid linjen att situationen för de mänskliga rättigheterna måste vägas in i diskussionen om ett hävande. Ordförandeskapets slutsats från mötet blev att det fanns stöd för att ge en positiv signal till Kina, men att ett hävande förutsatte åtgärder från Kina avseende situationen för de mänskliga rättigheterna samt framsteg i de interna diskussionerna om en förstärkning av tillämpningen av uppförandekoden för export av krigsmateriel.

Inför och under mötet i Europeiska rådet den 16 och 17 december 2004 arbetade Sverige aktivt för att säkerställa att slutsatserna inte skulle innebära att man lade grunden för ett villkorslöst hävande av vapenembargot. Den slutliga texten blev därmed mer balanserad och innehåller en rad förbehåll.

Ett förslag till rådsslutsatser presenterades av ordförandeskapet först i anslutning till den middag som hölls sent på kvällen den 16 december 2004. Detta förslag sändes omedelbart efter middagen till EU-nämnden. Dagarna

före toppmötet hade det förekommit informella diskussioner och underhandskontakter om vilka element som skulle kunna ingå i texten om Kina i rådsslutsatserna, men något formellt förslag presenterades inte förrän på kvällen den 16 december. Vid samråd i EU-nämnden den 14 december redogjorde utrikesministern för olika element som då kunde tänkas ingå i ett kommande förslag från ordförandeskapet.

Förhandlingar om en text om Kina i slutsatserna från Europeiska rådets möte den 16 och 17 december 2004 pågick kontinuerligt i anslutning till mötet och var intensiva in i det sista. Statsministerns kontakter med bl.a. moderatledaren Fredrik Reinfeldt var nödvändiga för att säkerställa att en riksdagsmajoritet ställde sig bakom regeringens avsikt att acceptera den kompromisslösning som hade utkristalliserats under toppmötets gång. De kontakter som togs mellan statsministern och moderatledaren ersatte inte på något sätt samrådet med EU-nämnden. Samråd ägde rum med EU-nämnden den 17 december så snart det fanns ett färdigt dokument.

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

- Av svaret från Utrikesdepartementet i promemoria den 11 februari 2005 framgår att något formellt förslag till rådsslutsatser angående vapenembargot mot Kina inte presenterades förrän på kvällen den 16 december 2004. Förelåg dessförinnan något informellt förslag till rådsslutsatser i ämnet?
- Av svaret från Utrikesdepartementet i promemoria den 11 februari 2005 framgår att statsministern under Europeiska rådets möte den 16 och 17 december 2004 var i kontakt med bl.a. moderatledaren Fredrik Reinfeldt för att säkerställa att en riksdagsmajoritet ställde sig bakom regeringens avsikt att acceptera den kompromisslösning som hade utkristalliserats under toppmötets gång. Hade statsministern under det aktuella toppmötet några andra kontakter i samma syfte?

Som svar har den 14 mars 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.4.3*). Av svaret framgår bl.a. följande. Inför Europeiska rådet förekom underhandskontakter i en trängre krets av medlemsländer om vilka element som skulle kunna ingå i rådsslutsatserna om Kina. En del av detta utbyte skedde av naturliga skäl i skriftlig form, men eftersom de texter som erhöles inte utgjorde färdigberedda förslag kunde de inte ligga till grund för förankring i EU-nämnden. Rådsslutsatsernas förväntade innehåll redovisades av utrikesministern i allmänna termer vid möte i EU-nämnden den 14 december. Det slutliga utkastet till rådsslutsatser som ordförandeskapet presenterade i anslutning till utrikesministrarnas middag den 16 december skickades omedelbart till EU-nämnden.

Utöver kontakten med moderatledaren Fredrik Reinfeldt hade statsministern inga kontakter i syfte att säkerställa att en riksdagsmajoritet ställde sig bakom regeringens avsikt att acceptera den kompromisslösning som hade utkristalliserats under toppmötets gång.

Gällande ordning

Bestämmelser om regeringens informations- och samrådsskyldighet

Grundläggande bestämmelser

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

Samrådsorganet är enligt närmare bestämmelser i 10 kap. riksdagsordningen (tidigare i 8 kap.) EU-nämnden. I kapitlet föreskrivs bl.a. att regeringen skall redovisa sitt agerande i EU för riksdagen, att regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de förslag från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla, att riksdagen för samråd med regeringen i frågor som gäller EU inom sig för varje valperiod skall tillsätta en nämnd för EU samt att regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i unionens råd (ministerrådet) och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Förarbeten och riktlinjer antagna av riksdagen

Motivet för att inrätta EU-nämnden var att riksdagen genom avtalet om Sveriges anslutning till de europeiska gemenskaperna överlät beslutanderätt till dessa gemenskapers institutioner. Som kompensation för den förlorade beslutanderätten borde riksdagen ges möjlighet inte bara till kontroll i efterhand utan även till att på förhand påverka regeringens ställningstaganden inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU (bet. 1994/95:KU22 s. 14).

Formerna för regeringens information till och samråd med riksdagen behandlades ingående senast vid beredningen av riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet, som grundade sig på förslag av Riksdagskommittén (förslag 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273-276).

Skyldigheten för regeringen enligt riksdagsordningen att informera EU-nämnden och samråda med den gäller, som framgår ovan, frågor som avses bli behandlade i ministerrådet. Någon skyldighet att samråda med nämnden inför möten med Europeiska rådet eller under regeringskonferenser är inte föreskriven i riksdagsordningen. En praxis med samrådsförfarande även i dessa fall har dock utvecklats.

Bakgrunden till att någon skyldighet inte har föreskrivits om samråd inför möten i Europeiska rådet anges i förarbetena (SOU 1994:10 s. 96 f. och 107, prop. 1994/95:19 s. 538, bet. 1994/95:KU22 s. 19) vara att vid dessa möten främst fattas beslut i övergripande politiska frågor och att dessa beslut senare, om det behövs, får omsättas genom beslut i ministerrådet. Samarbe-

tet i detta råd kan enligt förarbetena närmast beskrivas som mellanstatligt. Det kan dock, framhölls vidare, främst med tanke på de politiska bindningar som uppstår i Europeiska rådet anses naturligt att riksdagen skall ges information om den ståndpunkt Sverige skall inta i de frågor som skall avhandlas på kommande möten i detta råd.

I rapporten från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor (bilaga 6 till förslag 2000/01:RS1) hänvisas till uttalandena i förarbetena och påpekas att samråd med statsministern regelmässigt ägt rum i nämnden inför Europeiska rådets möten. I rapporten påpekas också att Schengenavtalet, som legat utanför det egentliga EU-samarbetet, behandlats som en egen punkt flera gånger i nämnden och att de konvergensprogram och sysselsättningsprogram som Sverige lämnar in till EU formellt blir rådsfrågor först när de anmäls på rådet men eftersom de kan vara politiskt viktiga dokument ändå diskuterats i EU-nämnden med regeringsföreträdare vid tidpunkten för regeringsbeslut om respektive program.

I rapporten framhålls att EU-nämnden löpande samrådde med regeringen inför och under den regeringskonferens som ägde rum under 1996 och 1997 och som resulterade i Amsterdamfördraget och att den regeringskonferens om institutionella frågor som sammankallades i februari 2000, dvs. den regeringskonferens som ledde fram till Nicefördraget, behandlades på snarligt sätt.

I Riksdagskommitténs förslag, som blev riksdagsstyrelsens, behandlas också frågan om regeringens underlag till EU-nämnden. I förslaget framhålls att det åligger regeringen att presentera ett så fullgott underlag för nämnden att samrådet blir meningsfullt och förutsätts att regeringen överlämnar det material som skall gå ut till nämnden så fort som det är praktiskt möjligt. Det påpekas att det är angeläget att det finns utrymme för partierna att internt diskutera och förankra frågorna.

Här kan bakgrundsvis också nämnas att regeringen inte är statsrättsligt bunden av EU-nämndens ståndpunkter men att det anses föreligga en politisk skyldighet för regeringen i fråga om dess agerande. I riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet konstaterades att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter och att Riksdagskommittén – i likhet med riksdagsstyrelsen senare – ansåg att denna praxis borde bestå. Riksdagskommittén nämnde att en fråga dock kan utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Kommittén ville i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen enligt Riksdagskommittén tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet, och som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

Riksdagen godkände de riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågor som riksdagsstyrelsen föreslog.

Riktlinjer för Regeringskansliet

För Regeringskansliets handläggning av EU-frågor har utfärdats flera cirkulär (cirkulären återfinns på Regeringskansliets webbplats: www.regeringen.se). Cirkulär 2 innehåller riktlinjer för samrådet och informationen mellan regeringen och riksdagen i EU-frågor.

I cirkulär 2 är riktlinjerna uppdelade efter pelarsystemet. Beträffande såväl andra pelaren (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik) som tredje pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete) hänvisas dock i huvudsak till vad som anges för första pelaren (Europeiska gemenskapen).

Beträffande underlag inför ställningstaganden i ministerrådet framhålls bl.a. att det skriftliga materialet skall innehålla ministerrådspromemorior för viktiga punkter på dagordningen. Som allmän riktlinje för vad som skall anses vara viktiga punkter anges att de skall avse frågor där angelägna svenska intressen står på spel samt också sådana frågor som ligger inom riksdagens beslutsområde, t.ex. lagstiftningsområdet.

Beträffande Europeiska rådets möten anges i cirkulär 2 att samråd och information med riksdagen också kan ske inför sådana möten. Det hänvisas till att EU-nämnden den 4 oktober 1996 uttalade att den önskar att statsministern framdeles lämnar information till och samråder med nämnden inför dessa möten. Riktlinjerna för formerna för detta samråd, liksom för vilken skriftlig information som kan bli aktuell, fastställs och meddelas från fall till fall.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett antal tillfällen granskat regeringens samråd med riksdagen/EU-nämnden.

I betänkande 1996/97:KU25 anförde utskottet bl.a. följande.

Utskottet är givetvis medvetet om de grundläggande skillnader som finns mellan å ena sidan samarbetet på förstapelarområdet och å andra sidan samarbetet på andra- och tredjepelarområdena. Dessa skillnader bör dock enligt utskottets mening inte hindra att informationen till och samrådet med riksdagen i så stor utsträckning som möjligt sker i likvärdiga former på hela unionsområdet. Konstitutionsutskottet avstyrkte i betänkande 1994/95:KU22 motionskrav om att frågor inom andra och tredje pelarna – liksom frågor inom jordbrukspolitiken – skulle ligga hos utskottet i stället för hos EU-nämnden. I betänkande 1996/97:KU2 vidhöll utskottet sin inställning att samrådet inför ministerrådsmöten i frågor inom andra och tredje pelarna skulle äga rum i EU-nämnden (bet. s. 35). Inte vid något tillfälle diskuterades om riksdagen borde avstå från samråd på de mellanstatliga områdena. Tvärtom underströks det nära sambandet mellan t.ex. de utrikespolitiska övervägandena i andra pelaren och främst handelspolitiken och utvecklingsfrågorna i första pelaren liksom mellan samarbetet om inrikes och rättsliga frågor i tredje pelaren och främst frågorna om personers fria rörlighet i första pelaren.

I betänkande 2001/02:KU20, där granskningen avsåg det förhållandet att regeringen vid några tillfällen fattat regeringsbeslut i en fråga där samråd skulle ske med EU-nämnden innan samrådet ägde rum, återgav utskottet uttalandet från 1996/97. Utskottet anförde följande:

Samrådet inför ministerrådsmöten i frågor inom andra och tredje pelarna skall, liksom detta samråd i frågor inom första pelaren, äga rum i EU-nämnden. Det nära sambandet mellan t.ex. de utrikespolitiska övervägandena i andra pelaren och främst handelspolitiken och utvecklingsfrågorna i första pelaren, liksom sambandet mellan samarbetet om vad som tidigare benämndes inrikes och rättsliga frågor i tredje pelaren och främst frågor om personers fria rörlighet i första pelaren har tidigare understrukits av utskottet.

Ovan har återgivits den av riksdagen godkända utgångspunkten för riksdagens arbete med EU-frågor att andra- och tredjepelelfrågor i riksdagen i så stor utsträckning som möjligt behandlas som förstapelelfrågor, dvs. informations- och samrådsskyldigheten omfattar också dessa frågor. Att samrådsskyldigheten för regeringen gäller för hela EU-samarbetet, alltså även beträffande överenskommelser i andra och tredje pelarna, påpekas – – även av regeringen i propositionen 2001/02:72.

Skyldigheten att inför ministerrådsmöten samråda med EU-nämnden omfattar således frågor i alla de tre pelarna.

I betänkande 2003/04:KU20 avsåg granskningen bl.a. regeringsföreträdarens agerande för att hävda den linje som riksdagen hade lagt fast i frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet (avsnitt 1.5). Utskottet framhöll att regeringsmedlemmar och regeringens företrädare inte i mellanstatliga sammanhang kan företräda ståndpunkter motsatta dem som riksdagen ger uttryck för. Av tillgänglig utredning kunde enligt utskottet utläsas att statsministern inte i EU-kretsen med kraft drivit den linje som varit riksdagsmajoritetens alltsedan lanseringen av tanken på en vald ordförande för Europeiska rådet blivit känd. Snarare hade han enligt utskottet drivit den motsatta. Statsministerns agerande förtjänade enligt utskottet kritik. Utskottets ställningstagande föranledde en reservation (s).

En likartad aspekt av regeringens hantering av frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet hade redan tidigare varit föremål för konstitutionsutskottets granskning i betänkande 2002/03:KU30 (avsnitt 1.4). Utskottet kritiserade vid den granskningen att ett tankepapper med förslag i frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet hade förts fram till en mottagarkrets i form av de övriga medlemsstaternas regeringar inför diskussionen om ett konstitutionellt fördrag för EU utan att ha diskuterats i EU-nämnden. Utskottets ställningstagande föranledde också i detta fall en reservation (s).

I betänkande 2003/04:KU20 (avsnitt 1.6) avsåg granskningen också bl.a. samrådsskyldigheten med avseende på ett brev om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik från utrikesminister Laila Freivalds och tre andra utrikesministrar i EU. Utskottet anförde att utrikesministern bort tydligare upplysa EU-nämnden om brevets hela innehåll så att nämnden kunnat ge synpunkter på detta. Ställningstagandet föranledde en reservation (s). I

betänkandet anförde utskottet även vissa synpunkter med anledning av vad som förekommit vid förfarandet för information och samråd inför och under ett informellt möte med Ekofinministrarna (avsnitt 1.6). Enligt utskottets uppfattning aktualiserade händelsen behovet av förutseende från regeringens sida om vad som kan komma ut av ett rådsmöte och av att EU-nämnden ges information om detta.

Utfrågning

Utskottet har den 19 april 2005 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson (*bilaga B13*). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande. Statsministern uppgav att han inte vet exakt i vilken form utrikesminister Laila Freivalds förde fram den sammanfattning av majoritetsståndpunkten i EU-nämnden som formulerades av den sittande ordföranden vid nämndens sammanträde den 8 oktober 2004. Vidare uppgav statsministern att han dock förutsätter att utrikesministern gjorde detta på ett lämpligt sätt. Enligt statsministern finns det många sätt att framföra synpunkter på vid ett ministerråd. Man kan framföra dem vid bordet, vid informella överläggningar vid de lunchträffar man har eller via tjänstemän i anslutning till sammanträdet.

Statsministern angav att han trodde att regeringen hade agerat ”på det sätt vi rimligen kunde agera på, med den ståndpunkt vi hade”. I sammanhanget uppgav statsministern vidare följande:

Den ståndpunkt vi hade med oss från EU-nämnden var sådan att vi successivt blev alltmer isolerade under hela processen. Till slut blev vi ensamma kvar. Därmed var det inte på något sätt ett uttryck för att vi hade gjort en felaktig bedömning från regeringens sida.

Vi hade gått till EU-nämnden och informerat, velat ha ett annat mandat men inte fått det. Så var det ju. När processen rullar på hamnar vi så småningom i det här läget. Vi får så småningom ett mandat, i elfte timmen, som är av det slaget att vi kan vara med och ta ett gemensamt beslut.

Just detta att vi intog denna ståndpunkt och gjorde den klar var orsaken till att vi blev ensamma kvar på slutet. Vi var de sista.

Vid utfrågningen kommenterade statssekreteraren Lars Danielsson det faktum att ett utkast till rådsslutsatser angående vapenembargot mot Kina från Europeiska rådets möte den 16 och 17 december 2004 tillställdes EU-nämnden först under natten mot den 17 december 2004. Lars Danielsson uppgav att Europeiska rådet inför beslut som rör utrikespolitiska frågor ofta formulerar sig i form av ett uttalande eller en deklaration. Ett sådant uttalande eller deklaration finns i väldigt många versioner i en sådan process. Det har varit en princip som regeringen och Regeringskansliet har försökt hålla, att inte samråda kring texten förrän det verkligen finns en text som det är troligt kan bli föremål för beslut. Lars Danielsson uppgav i sammanhanget vidare följande.

Man har inte för varje version av en text gått till EU-nämnden för att samråda. Det här är ett mycket vanligt problem som vi ställs inför. Det kan också vara en av anledningarna till att det kan ha funnits versioner en vecka, två veckor före toppmötet. Men det har inte varit exakt de

som sedan har varit föremål för beslut. Regeringen väljer regelmässigt att det är först när man vet att det verkligen är det man på engelska brukar kalla för *final draft*, det vill säga ett slutligt utkast, som man samråder. Annars riskerar man kanske att behöva samråda 10–15 gånger i samma ärende.

Utskottets ställningstagande

Av tillgänglig utredning framgår att regeringen under den tidsperiod som avses i granskningsanmälan har fullgjort sin skyldighet att samråda med EU-nämnden med avseende på frågan om vapenembargot mot Kina. Det material som utskottet tagit del av kan inte ligga till grund för att slå fast att regeringen i diskussioner i EU-kretsen hävdade någon uppfattning som avvikit från de ståndpunkter i frågan som utkristalliserats vid dess samråd med EU-nämnden. I övrigt har utskottet inte funnit anledning att från konstitutionell synvinkel yttra sig över det sätt på vilket regeringen har drivit dessa ståndpunkter i förhandlingarna i EU-kretsen.

Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

4 Vissa uttalanden av statsråd

Gällande regler om myndigheters självständighet, m.m.

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall.

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

Statliga myndigheter lyder enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Detta innebär att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. Vidare innebär det att ett enskilt statsråd inte har någon befälsrätt över myndigheterna (prop. 1973:90 s. 397).

Tidigare granskning av statsrådsuttalanden

Konstitutionsutskottet granskade vid 1991/92 års riksmöte vissa uttalanden av statsråd. Utskottet behandlade de då aktuella uttalandena från principiella utgångspunkter och anförde bl.a. följande (bet.1991/92:KU30 s. 45).

Självfallet har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste viss återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Man bör således först och främst kunna utgå från att ett uttalande gjorts i vederbörandes egenskap av statsråd. Vid denna bedömning bör enligt utskottet i viss mån vägas in om statsrådet är ansvarigt för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller myndighetens tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Även om avsikten inte varit denna kan uttalandet ändå i vissa situationer framstå som stridande mot syftet med bestämmelserna i fråga, särskilt om den aktuella myndigheten kan ha uppfattat sig som bunden av uttalandet.

Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörande myndighets sida

skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde.

Vid 1998/99 års riksmöte granskade utskottet åter frågan om uttalanden av statsråd och redovisade samma uppfattning (bet. 1998/99:KU25 s. 114).

Våren 2001 granskade utskottet bl.a. ett uttalande av statsministern om barnbidragshöjningens genomslag på socialbidragsnormen (bet. 2000/01:KU20). Utskottet framhöll vikten av att uttalanden och uppmaningar av statsråd inte bör ske på ett sådant sätt att dessa, om de efterlevs, riskerar att leda till lagbrott.

Våren 2002 (bet. 2001/02:KU20) granskade utskottet bl.a. statsrådet Britta Lejons offentliggörande av aktieförsäljning. Utskottet hänvisade till tidigare bedömningar och framhöll:

Enligt utskottets mening är det av stor vikt att statsråd deltar i den allmänna debatt som pågår i samhället. Det är också rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. I sin statsrådsroll uttryckte statsrådet Lejon sin åsikt om ett företags agerande och redovisade i det sammanhanget även sina aktiedispositioner, varav det sistnämnda är en offentlig uppgift. Utskottet anser dock att statsråd bör inta en restriktiv hållning när det gäller offentliggörande av egna aktiedispositioner i syfte att uttrycka gillande eller ogillande.

I en reservation (m) anfördes att statsrådet utnyttjat sin officiella ställning på ett sätt som stred mot de hänsyn ett statsråd har att ta. Såväl karaktären av uttalandena som det faktum att statsrådet i tjänsten utnyttjat sina privata aktiedispositioner ansåg reservanterna förtjäna kritik.

Vissa uttalanden av statsråd granskades också våren 2003 (bet. 2002/03:KU30). Utskottet stod fast vid sina tidigare bedömningar. Utskottet hänvisade således när det gäller f.d. statsrådet Björn Rosengrens uttalande om statligt ägande till att ett statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang samtidigt som viss försiktighet måste iakttas så att uttalandena inte kommer i konflikt med domstolars och myndigheters självständighet eller kan tolkas som uppmaning till lagbrott. I en reservation (m, fp, kd och c) påpekades att uttalandet stod i strid med den lagstiftning som Björn Rosengren som statsråd hade ansvaret för. När det gällde granskningen av ett uttalande av statsrådet Jan O. Karlsson om bostadsplattformar hänvisade utskottet till behovet av försiktighet och framhöll att det är angeläget att ett uttalande av ett enskild statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket skall meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev.

Utskottet refererade också till ett granskningsärende våren 2000 som gällde ett uttalande av finansminister Bosse Ringholm om *räntepolitiken*. Finansministern hade sagt att han utgick ifrån att Riksbanken inte höjde räntan så att det försvårade en minskning av arbetslösheten. Vid utfrågning inför konstitutionsutskottet framhöll finansministern att uttalandet var ett inlägg i den allmänna debatten och att han som ytterst ansvarig för den

ekonomiska politiken tyckte att det var viktigt att väga in sysselsättningsaspekten. Utskottet hade då gjort bl.a. följande bedömning (bet. 1999/2000: KU20 s. 123).

Liksom vid tidigare granskningar som rört uttalanden av statsråd konstaterar utskottet som en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet har dock ansett att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, bl.a. kan auktoritativa uttalanden av statsråd i enskilda fall skapa risk för att den självständighet som enligt regeringsformen skall tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras. Regeringsformen innehåller numera en särskild bestämmelse som skall tillförsäkra Riksbanken ett liknande oberoende i fråga om bankens utövande av penningpolitiken. Detta ger anledning för statsråd att ta särskilda hänsyn även i fråga om uttalanden som berör detta ämne.

Ärendet föranleder inte något ytterligare yttrande.

4.1 Justitieminister Thomas Bodströms agerande gentemot SVT gällande ett TV-program

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A4.1.1*, har begärts att konstitutionsutskottet granskar justitieminister Thomas Bodström för att han den 24 september 2004 medverkade till att ett på förhand inspelat inslag med honom själv i SVT:s program "Grynets megashow" stoppades.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om justitieministern har iakttagit en sådan försiktighet i sina kontakter med SVT som är påkallad. Konstitutionsutskottet bör också granska om hans medverkan till att stoppa det bandade inslaget är förenligt med bestämmelserna om mediernas oberoende som kommer till uttryck i yttrandefrihetsgrundlagen.

Utredning i ärendet

Till grund för utskottets bedömning har legat bl.a. en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A4.1.2*.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Har Thomas Bodström låtit sin pressekreterare ringa till SVT för att ett på förhand inspelat program med statsrådet Thomas Bodström i SVT:s program "Grynets Megashow" skulle stoppas?

- Hur vill statsrådet Thomas Bodström kommentera den i granskningsärendet aktuella händelsen mot bakgrund av dels SVT AB:s oberoende och integritet som programföretag i allmänhet och programföretag som sänder enligt tillstånd av regeringen i synnerhet, dels hans egen integritet som statsråd?

Som svar på frågorna från konstitutionsutskottet har Justitiedepartementet anfört att Thomas Bodström inte har låtit sin statssekreterare ringa till SVT för att stoppa programmet. Däremot har Thomas Bodström bett sin pressekreterare kontakta SVT för att informera om den kritiska situationen avseende gisslantagningen i samband med rymningarna från Mariefredsanstalten. Beslutet att inte sända fattades av SVT. Thomas Bodström ansåg att det skulle kunna verka anstötligt om landets justitieminister medverkade i ett humorprogram samtidigt som det pågick ett nationellt krisläge där en enskild individs liv stod på spel. Thomas Bodström är givetvis väl medveten om mediernas självständighet och oberoende och den försiktighetsprincip som alltid måste gälla för ett statsråds kontakter med medierna och att detta i särskilt hög grad gäller relationerna med public service-företagen. Detta kan emellertid inte hindra att han som statsråd lämnar sådan information till SVT som företaget kan behöva.

Utfrågning av justitieminister Thomas Bodström

Utskottet har den 19 april 2005 hållit utfrågning med justitieminister Thomas Bodström, *bilaga B12*. Thomas Bodström har under utfrågningen framhållit att han gav sin pressekreterare i uppgift att ringa till SVT för att lämna sådan information om gisslandramat som han inte trodde att SVT hade tillgång till, bl.a. uppgifter om att gisslan med stor sannolikhet var mordad. På fråga om Expressen far med osanning eller lögn då den skriver att Thomas Bodström uttalat att ”vi ansåg att det inte var lämpligt att sända, så jag bad min pressekreterare ringa till SVT och ordna det”, har han uppgett att han inte kan säga säkert vad han sagt i varje intervju. Vad han kan säga säkert är vad han har sagt till sin pressekreterare. Syftet med pressekreterarens samtal med SVT var att SVT skulle ha ett fullgott informationsunderlag när det beslutade om inslaget var lämpligt att sända eller inte. Thomas Bodström har vidare uppgett att han anser att SVT skall fatta sitt eget beslut efter egna etiska regler och värderingar. Vad han vet har inte pressekreteraren framfört några önskemål om att programmet inte skulle sändas, eller svarat på någon fråga om departementets åsikt om programmet skulle sändas eller inte. Thomas Bodström har uppgett att han inte hade någon information om SVT övervägde att sända inslaget, men att det är vanligt att sändning av program ställs in i samband med katastrofer. Att en sändning av programmet hade väckt anstöt i samband med situationen var säkert något som låg till grund för SVT:s beslut. Thomas Bodström har

uppgett att reglerna för om man skall påverka eller inte och det oberoende som medierna har sitter i ryggmärken, och han utgick från att pressekreteraren kände till grundlagsreglerna.

Gällande ordning

Allmänt

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) reglerar skyddet för yttrandefrihet i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. Lagen bygger på samma grundsatser som tryckfrihetsförordningen. Detta innebär bl.a. att censurförbud och etableringsfrihet i princip gäller också för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Endast i fråga om användningen av radiofrekvensspektrum har etableringsfrihet i tryckfrihetsrättslig mening inte kunnat införas.

Förbud mot förhandsgranskning, hindrande av offentliggörande eller spridning m.m.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket YGL får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Principen om etableringsfrihet och medgivandet till lagstiftning

Enligt 3 kap. 1 § första stycket YGL har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd (kabel). Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor att sända. Det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidast möjliga yttrandefrihet. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket YGL gäller det som sägs om radioprogram även bl.a. program i television. Bestämmelser om tillstånd och villkor för trådlösa sändningar finns i radio- och TV-lagen (1996:844). Tillstånd att sända tv-program meddelas enligt 2 kap. 2 § av regeringen. I lagen finns dels generella föreskrifter, dels en möjlighet för regeringen att i samband med att tillstånd ges bestämma villkor för sändningarna. Villkor som rör tillståndets innehåll, innebörd och bestånd framgår huvudsakligen direkt av bestämmelser i lagen (prop. 1995/96:160 s. 82 f.). Övriga villkor tas in i de enskilda sändningstillstånden. Vilka villkor som kan förekomma framgår av 3 kap. radio- och TV-lagen. Uppräkningen anger uttömmande vilka villkor regeringen får ställa (a. prop. s. 84). Ett av de villkor som sändningstillstånd får

förenas med är att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i televisionen (3 kap. 1 §).

Programföretagets redaktionella självständighet

Enligt 3 kap. 4 § YGL skall den som sänder radioprogram självständigt avgöra vad som skall förekomma i programmen. Bestämmelsen innebär att krav på innehållet i vad som sänds kan ställas endast genom lag eller genom sådana tillståndsvillkor som får förekomma. På detta sätt utgör bestämmelsen om programföretags redaktionella självständighet ett uttryckligt skydd mot påtryckningar från det allmännas sida. Den är enligt motiven emellertid också avsedd att lämna utrymme för lagstiftning som syftar till att värna programföretags oberoende gentemot andra, t.ex. annonsörer (prop. 1990/91:64 s. 117).

Sveriges Television AB:s sändningstillstånd

Regeringen beslutade den 20 december 2001 om sändningstillstånd för Sveriges Television AB. Tillståndet trädde i kraft den 1 januari 2002 och gäller t.o.m. den 31 december 2005.

Som villkor för sändningsrätten gäller bl.a. att den skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i televisionen (6 §).

Saklighet och opartiskhet i den offentliga verksamheten samt illojal maktanvändning

Enligt 1 kap. 2 § RF skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare stadgas i 1 kap. 9 § RF att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (den s.k. objektivitetsprincipen).

Kravet på normmässighet i myndighetsutövningen ansågs tidigare finnas fastslaget i 16 § i 1809 års RF med dess formuleringar med rötter i medeltiden om att konung bör rätt och sanning styrka etc. (Holmberg/Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar s. 56 f.). Grundlagberedningen föreslog att en förkortad och moderniserad version av detta stadgande skulle tas upp i den nya regeringsformen. Förslaget kritiserades av Riksdagens ombudsmän, bl.a. på grund av stilbrytningen. Enligt ombudsmännens mening borde i stället komma ”ett stadgande som tydligt framhävde objektivitetskravet t.ex. genom att föreskriva att myndigheterna skall iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och ej särbehandla någon utan laga stöd” (prop. 1973:90 bil. 3 s. 170). Justitieministern anslöt sig här till och paragrafen fick 1974 följande lydelse: ”Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet iakttaga saklighet och

opartiskhet.” Paragrafen avser inte bara domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen”. Med de citerade orden, som insattes i samband med 1976 års revision av regeringsformen, markeras att objektivitets- och normmässighetskravet gäller även regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet samt också privaträttsliga subjekt när de svarar för förvaltningsuppgifter som överlämnats till dem.

Den s.k. *objektivitetsprincipen* som fastslås i 1 kap. 9 § RF innebär att förvaltningsorgan och domstolar i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 19 uppl., s. 67). De får således inte gynna eller missgynna vissa enskilda intressen eller ta hänsyn till ovidkommande omständigheter.

Objektivitetsprincipen gäller samtliga som handhar olika typer av uppgifter inom den offentliga förvaltningen, även enskilda som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter enligt 11:6 RF. Den inskränks heller inte bara till det område som rör myndighetsutövningen utan gäller även annan offentlig verksamhet (Madell, Det allmänna som avtalspart, 1998, s. 143).

I 1 kap. § 9 RF stadgas vidare att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen, den s.k. *likhetsprincipen*. Denna princip kan relateras till objektivitetsprincipen i så måtto att en obefogad särbehandling av vissa personer samtidigt måste anses strida mot kravet på opartiskhet och saklighet (Madell, a.a. s. 144 f.). Likhetsprincipen sträcker sig något längre än objektivitetsprincipen. Är en myndighet utrustad med fri prövningsrätt, och den därför vid fattandet av ett beslut kan välja mellan olika alternativ utan att något av alternativen strider mot objektivitetsprincipen, innebär likhetsprincipen ett krav på konsekvens i beslutsfattandet.

De offentlighetsrättsliga befogenheterna inskränks i viss utsträckning av de rättsskyddsprinciper som finns till skydd för den enskilde. Av 2 kap. 1 § RF framgår att varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkras yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Dessa rättigheter tillgodoses till stor del av de ovan berörda objektivitets- och likhetsprinciperna, men inte heller i de fall det inte finns några speciella lagregler uppställda har en myndighet någon *obegränsad frihet* att själv bestämma om möjligheten att fatta beslut (Madell, a.a. s. 146 f.). Om det allmänna kan anses ha överskridit sin beslutanderätt brukar man tala om illojal maktanvändning, s.k. *détournement de pouvoir* eller *Ermessensmissbrauch*. De offentlighetsrättsliga skyddsprinciperna riktar sig främst mot myndighetsutövning, men principen om illojal maktanvändning kan kanske i viss utsträckning komma att aktualiseras när det allmänna disponerar över sina egendomar, ingår avtal eller delar ut bidrag, eller om myndigheten använt sin fria beslutanderätt, sitt fria skön, på ett otillständigt sätt.

Det anses således som otillbörligt att ett offentligt organ utan författningsstöd begär en förmån i utbyte mot myndighetsutövning (Madell, a.a. s. 544). Det spelar ingen roll om det krävda gäller till förmån för det allmänna eller till någon enskild. Ett myndighetsmissbruk är därför straffbart om det fattade beslutet i och för sig överensstämmer med föreskrift i författning, men om det meddelats endast efter det att ett ovidkommande villkor uppfyllts.

Tidigare granskning av statsråds agerande i förhållande till medieföretag

Under tidigare riksdagsmöte granskade konstitutionsutskottet den omständigheten att statsminister Göran Persson i samband med TV 4:s partiledardebatt år 2002 i ett samtal med Jan Scherman enligt denne tagit till en ton och ett ordval som ”var ett otvetydigt hot” (KU 2003/04:KU20 s. 169-181). Inför utskottet anförde Göran Persson att han säkerligen sagt vad han tyckt om själva debatten och valbevakningen men att han inte kunde minnas exakt hur orden fallit samt att han inte hade uttalat det som Jan Scherman påstått.

Utskottet konstaterade att det förelåg motstridiga uppgifter om vad som förevarit vid den för granskningen aktuella händelsen varför granskningen inte föranledde något uttalande från utskottets sida.

Utskottet anförde därutöver med hänvisning till 1 kap. 9 § RF att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall iaktta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Om det allmänna har överskridit sin beslutanderätt kan man tala om illojal maktanvändning.

När det gäller statsråds relationer med public service-företag hänvisade utskottet till utskottets uttalande från tidigare granskning att statsråden, vid sidan av det som förekommer inom ramen för formulerandet av företagens uppdrag, bör iaktta en hög grad av försiktighet så att risk inte uppstår för att företagens självständighet och oberoende rubbas eller deras granskade uppgift påverkas. Utskottet konstaterade att TV 4, som ärendet gällde, i likhet med public service-företagen sänder program med stöd av tillstånd från regeringen. Som villkor också för TV 4 gäller att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt att myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna skall granskas. Utskottet framhöll att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen har att iaktta en hög grad av försiktighet när det gäller agerandet i förhållande till den som är föremål för myndighets beslut. Med hänsyn till statsråds speciella ställning torde särskilda krav kunna ställas på regeringens ledamöter i iakttagandet av denna försiktighetsprincip. Genom att en sådan försiktighetsprincip iakttas värnas integriteten för såväl det offentliga organet i dess maktutövning som för den som är föremål för dess beslut.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill med anledning av vad som kommit fram under granskningen understryka vikten av att statsråd i kontakten med medieföretag inte agerar så att den redaktionella självständigheten kan ifrågasättas. Inte heller får åtgärden vara hindrande för offentliggörande eller spridning av framställningar i grundlagsskyddade medier, t.ex. tv-program. Vad som framkommit i ärendet ger emellertid inte stöd för påstående att den redaktionella självständigheten trätts för när eller att någon hindrande åtgärd i yttrandefrihetsgrundlagens mening förekommit i detta fall. Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

4.2 Statsråds ansvar för uttalanden kring tvist i arbetsrättsfrågor

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A4.2.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar om statsminister Göran Perssons och statsrådet Hans Karlssons agerande i tvisten i Vaxholm mellan Byggnads och ett lettiskt byggföretag är förenligt med bestämmelsen och motiven för 11 kap. 2 § regeringsformen om rättskipningens självständighet. Anmälaren begär också att konstitutionsutskottet ger vägledning för framtiden var gränsen går för statsråds offentliga kommentarer till enskilda rättsfall samt när statsråd bör vara tysta med hänsyn till inhemska rättsprocesser, men där Sverige som medlemsland kan tvingas inta en position inom EU.

Utredning i ärendet

Till grund för utredningen har legat bl.a. en promemoria från Näringsdepartementet, *bilaga A4.2.2*.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka överväganden har gjorts i fråga om förhållandet till den arbetsrättsliga tvisten mellan bolaget och de fackliga organisationerna innan statsråden uttalade sig på det sätt som granskningsärendet gäller?
- Gjordes det några särskilda överväganden mot bakgrund av de förpliktelser Sverige har gentemot Europeiska unionen?

Som svar på frågorna från konstitutionsutskottet har Näringsdepartementet anfört att de uttalanden som gjorts har föranletts av förfrågningar och uttalanden av den lettiska regeringen. Den svenska regeringen har kommenterat och besvarat ett annat lands regerings förfrågningar och bemött påståenden om att Sverige inte lever upp till EG-rättens krav. Liknande

förfrågningar från kommissionens sida besvaras av regeringen flera gånger per år. Någon avsikt att påverka en svensk domstols prövning av frågan har inte förelegat.

Rätten att vidta stridsåtgärder anses vara en fråga som främst regleras av medlemsstaterna själva. Strejkrätten är undantagen från EG:s lagstiftningskompetens på det sociala området. För att säkerställa att medbestämmandelagen stod i enlighet med Sveriges internationella åtaganden, häribland EG-rätten, lät regeringen 1993 särskilt utreda frågan. Den särskilde utredningsmannen fann därvid att regleringen sannolikt inte strider mot Sveriges internationella åtaganden.

Övrig utredning

Utskottet har också bl.a. haft tillgång till en insändare av professor emeritus Tore Sigeman, publicerad under Brännpunkt i Svenska Dagbladet den 6 december 2004, i vilken Tore Sigeman belyser rättsläget och påpekar att det är oklart.

Uppgifter i medier m.m.

Enligt anmälaren har Hans Karlsson vid flera tillfällen uttalat sig i medier om den arbetsrättsliga tvisten, varav några uttalanden återges här.

I en TT-artikel den 23 november 2004 framgår att Lettland vid den tiden hade överlämnat en protest till Sveriges regering och att den lettiska regeringen inte uteslöt att nästa steg var att klaga hos EU-kommissionen. Hans Karlsson har i TT-artikeln uttalat: "Den lettiska regeringen har fel, de måste förstå att det lettiska företaget inte diskrimineras, de behandlas på samma sätt som ett svenskt företag som inte vill teckna kollektivavtal."

Den 1 december 2004 har Hans Karlsson i en intervju i Ekot i Sveriges Radio uttalat: "Däremot ser jag att säkert de nya medlemsländerna måste både lära sig, förstå och dessutom respektera de regler som gäller i Sverige. Det kommer att ta en tid, men det tror jag kommer ske så småningom. "...De allra flesta konflikter på svensk arbetsmarknad leder så småningom till att det blir ett avtal tecknat. Det hoppas jag blir också i Vaxholm."

I en intervju i Dagens Nyheter den 3 december 2004 svarar Hans Karlsson på frågan om hur man bäst skall komma till rätta med att svensk arbetsrätt krockar med den fria rörligheten i EU: "Inget behöver göras. Sverige har försäkrat sig om att vår avtalsmodell är förenlig med EU:s fria rörlighet." Vidare säger han: "Vaxholm är en del av den historiska kampen för att få alla som verkar på samma marknad avtalsbundna."..."Vilka villkor man skall komma överens om skall jag inte ha en uppfattning om. "...Så det är klart att Byggnads inte förhandlar om villkoren innan man har ett avtal". På frågan om vad Hans Karlsson tycker om idén om att låta utländska företag slippa svenska kollektivavtal under kortare period svarar Hans Karlsson: "Det går ju inte. Det är ju precis de korta jobben som är

riktigt utsatta för utbudskonkurrens. Så förslaget är så dumt så klockorna stannar. Men de tycker så, och det tänker jag använda mot dem.”---”Jag förstår inte varför de säger så konstiga saker.”

Göran Persson har i riksdagens kammare den 2 december 2004 uttalat: ”Vår modell med kollektivavtal som tecknas av parterna på arbetsmarknaden har varit framgångsrik. Enligt vår uppfattning är den förenlig med EG-rätten. Vi har ingen som helst anledning att svaja i det avseendet. Kommer det företag till Sverige så har svenska fackliga organisationer rätt att driva fram kollektivavtal. Sker inte så har man rätt att tillgripa stridsåtgärder och andra fackliga organisationer har rätt till sympatiåtgärder.” Vad sedan avtalen materiellt skall innehålla får man förhandla om, men avtalsrätten finns där. Den är en del av den svenska modellen”. I ett senare anförande säger Göran Persson: ”Självklart skall den som arbetar på en svensk arbetsplats också följa svenska avtal.”

Bakgrund

Ett lettiskt bolag med säte i Riga hyr ut arbetskraft från Lettland till byggföretag som driver verksamhet i Sverige. Bolaget är inte bundet av kollektivavtal i förhållande någon svensk fackförening. Det är dock bundet av två kollektivavtal med det lettiska byggnadsarbetarförbundet. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) önskade att bolaget skulle teckna hängavtal avseende arbets- och lönevillkor. Parterna kom inte överens och Svenska Byggnadsarbetareförbundet, avdelning 1 (Byggettan) varslade om stridsåtgärder på bolagets byggarbetsplatser i Vaxholm och Danderyd. Arbetsplatserna förklarades också i blockad. Flera andra fackföreningar, bland dem Svenska Elektrikerförbundet, vidtog sympatiåtgärder i form av blockad.

I en artikel i Dagens Nyheter den 23 november 2004 uttalade Lettlands utrikesminister att nästa steg troligen är att klaga hos Europeiska kommissionen.

Europeiska kommissionen får enligt artikel 226 i EG-fördraget, efter att ha givit Sverige tillfälle att inkomma med sina synpunkter, och efter att ha avgett ett motiverat yttrande till Sverige, väcka talan mot Sverige om fördragsbrott.

Bolaget, som ansåg att stridsåtgärderna bl.a. stred mot EG-rätten, väckte den 7 december 2004 talan vid Arbetsdomstolen mot Byggnads, Byggettan och Svenska Elektrikerförbundet. Bolaget yrkade att stridsåtgärderna skulle hävas, även interimistiskt, samt yrkade allmänt skadestånd. Arbetsdomstolen beslutade den 22 december 2004 i fråga om det interimistiska yrkandet och avslog yrkandet. Bolaget ansökte om resning samt klagade över domvillan till Högsta domstolen som avslog ansökan respektive klagan. Arbetsdomstolen beslutade den 29 april 2004 att inhämta ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Målet i Arbetsdomstolen är vilande i avvaktan på EG-domstolens dom.

Gällande ordning

Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen äger förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

Enligt 41 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) får en arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal inte vidta eller delta i stridsåtgärd om åtgärden har till ändamål att bl.a. åstadkomma ändring i avtalet. Enligt 42 § första stycket MBL får inte arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation anordna eller på annat sätt föranleda olovlig stridsåtgärd eller genom understöd eller på annat sätt medverka till olovlig stridsåtgärd.

Av 42 § tredje stycket MBL följer att förbudet mot stridsåtgärder gäller bara när arbetsförhållandena har en sådan anknytning till den svenska arbetsmarknaden att medbestämmandelagen är direkt tillämplig. Enligt förarbetena i proposition 1990/91:162 är syftet med bestämmelserna i tredje stycket att förhindra s.k. social dumpning.

Utskottets ställningstagande

Både statsministern och Hans Karlsson har med anledning av bl.a. uttalanden av Lettlands regering om svensk arbetsrätt fällt uttalanden om den svenska arbetsrättsliga lagstiftningens rättsenlighet, särskilt i förhållande till EG-rätten. Som en utgångspunkt konstaterar utskottet liksom vid tidigare granskningar att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet har dock också ansett att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, bl.a. kan auktoritativa uttalanden av statsråd i enskilda fall skapa risk för att den självständighet som enligt regeringsformen skall tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras.

I det aktuella fallet kan den EG-rättsliga aspekten på den svenska arbetsrätten medföra att det uppstår en konfliktsituation. I den händelse den svenska arbetsrätten ifrågasätts i EG-domstolen ingår det som en naturlig del i processen att Sverige såsom part försvarar sin lagstiftning inför EG-domstolen. I förhållande till nationella domstolar har statsråden således att med marginal beakta instruktionsförbudet. I förhållande till EG-domstolen synes det emellertid naturligt att ett statsråd uttalar sig om det svenska rättssystemet och författningens förhållande till EG-rätten. I detta sammanhang har det generellt sett ingen betydelse om talan redan har väckts vid EG-domstolen eller om det rör sig om diskussioner som föregår en sådan process. Ett statsråd måste vara obehindrat att framföra Sveriges ståndpunkt. Ett uttalande måste dock alltid ses i sitt sammanhang, och det kan därför finnas anledning att noga överväga uttalandet så att det inte kan uppfattas som riktat till den nationella domstolen.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

4.3 Skolminister Thomas Östros uttalande med anledning av Skolverkets granskning av konfessionella friskolor

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A4.3.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar dåvarande skolministern Thomas Östros för hans agerande och uttalanden med anledning av Skolverkets granskning av konfessionella friskolor.

Enligt anmälan presenterade Skolverket i januari 2004 en rapport *Inspektion av fristående skolor med konfessionell inriktning eller motsvarande. Avrapportering av ett regeringsuppdrag*. Skolverket kom vid granskningen av dessa friskolor fram till att ”skolornas verksamhet inte strider mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för all utbildning inom det offentliga skolväsendet”. Enligt anmälaren har Thomas Östros underkänt Skolverkets granskning genom att uttala bl.a.: ”Jag höjer ett varnande finger till religiösa friskolor. Om det visar sig att det inte går att genom inspektion ta fram de missförhållanden som man kan misstänka finns, då kan man inte fortsätta att offentligt finansiera religiösa friskolor.”

Anmälaren anser att konstitutionsutskottet bör utreda om Thomas Östros uttalanden om Skolverkets granskning är förenligt med bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen om myndigheternas självständighet.

Utredning i ärendet

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Utbildnings- och kulturdepartementet, *bilaga A4.3.2*, samt Skolverkets rapport.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka kommentarer ger anmälningen anledning till?

Som svar på konstitutionsutskottets fråga har från Utbildnings- och kulturdepartementets sida framhållits att statsrådet Östros uttalanden bör ses mot bakgrunden av att den närmare utformningen av systemet med offentlig finansiering av fristående skolor kontinuerligt övervägs inom Regeringskansliet. Det är naturligt att sådana frågor och andra spörsmål om de fristående skolornas roll förekommer i den skolpolitiska debatten. Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att inspektera fristående skolor med konfessionell inriktning. Det närmare arbetet med uppdraget har inte styrts av några ytterligare anvisningar från regeringens sida. Statsrådet Östros har för egen del inte lämnat myndigheten några direktiv. De uttalanden som

gjorts av statsrådet Östros har avsett eventuell förändring av regelverket om offentlig finansiering av fristående skolor. Uttalandena har således inte riktat sig till Skolverket eller annan myndighet. Än mindre har uttalandena rört myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Uttalandena kan således inte anses strida mot bestämmelserna i 11 kap. 7 § regeringsformen.

Gällande ordning

Rätten till offentliga bidrag för fristående grund- respektive gymnasieskolor med konfessionell inriktning regleras i 9 kap. skollagen (1985:1100). Skolplikt får fullgöras i fristående skolor som enligt 9 kap. 1 § godkänns. Enligt 6 § skall en godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan av Statens skolverk förklaras berättigad till bidrag. Förklaring skall dock inte lämnas om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller skolan tar ut avgifter i strid med 7 §. Hemkommunen lämnar bidrag för varje elev som genomgår utbildning motsvarande den som ges i grundskolan.

Fristående grundskolor som får bidrag skall enligt 11 § samma kapitel stå under tillsyn av Statens skolverk samt vara skyldiga att delta i uppföljning och utvärdering som genomförs av Skolverket. Detsamma gäller enligt 9 kap. 13 § för fristående skolor som får bidrag för viss utbildning enligt 8 §, dvs. fristående gymnasier.

Regeringen kan besluta om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut. För dessa har kommunen ingen skyldighet att betala bidrag.

Utskottets ställningstagande

Utöver vad utskottet tidigare anfört om uttalanden av statsråd föranleder granskningen inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

4.4 Statsrådet Lövdéns uttalande om sekretess enligt lagen om offentlig upphandling

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A4.4.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Lars-Erik Lövdéns uttalande om sekretess enligt lagen om offentlig upphandling.

Enligt anmälaren genomför landstinget i Värmland upphandlingar av när-sjukvård i Säffle och Kristinehamn. Vid offentlig upphandling gäller enligt lagen om offentlig upphandling sekretess från anbudens öppnande fram till beslut. Landstingsmötet den 15 mars 2004, där upphandlingen skulle behandlas, var slutet. Statsrådet Lars-Erik Lövdén har i ett pressmeddelande uttryckt följande ”Landstingsledningen i Värmland uppenbarligen inte vill

ha en öppen diskussion om den framtida sjukvårdsstrukturen. Ambitionen synes vara att gömma sig bakom juridiska paragrafer för att undvika en svår politisk debatt. Det rimmar illa med den svenska öppenheten.” Enligt Lars-Erik Lövdén skall landstingsfullmäktige som ett folkvalt organ vara en symbol för demokratisk diskussion och öppenhet. Anmälaren anser att konstitutionsutskottet bör granska om statsrådet Lars-Erik Lövdén genom sitt uttalande uppmanat till lagbrott mot lagen om offentlig upphandling.

Utredning i ärendet

Till grund för granskningen har legat en promemoria från Finansdepartementet, *bilaga A4.4.2*.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilken rättslig bedömning låg bakom utformningen av pressmeddelandet?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningen anledning till?

Som svar på frågorna från konstitutionsutskottet har Finansdepartementet anfört att statsrådet Lars-Erik Lövdéns uttalande skall ses i ljuset av kommunallagens bestämmelser och intentionerna bakom bestämmelserna, nämligen att ge största möjliga insyn i kommunens eller landstingets angelägenheter. För att åstadkomma den insynen hade det varit möjligt att besluta att offentliggöra samtliga anbud och att välja att hålla mötet inför öppna dörrar. Statsrådet Lars-Erik Lövdén har genom sitt uttalande således inte uppmanat till brott mot lagen om offentlig upphandling. Uttalandet är i stället att betrakta som ett inlägg i den politiska debatten, utan syfte att försöka påverka handläggningen av det enskilda ärendet som fullmäktige i landstinget i Värmland hade att ta ställning till.

Gällande ordning

Fullmäktiges sammanträden skall enligt 5 kap. 38 § kommunallagen (1991:900) vara offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar.

Enligt 1 kap. 20 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling skall försändelser med anbud, så snart som möjligt efter anbudstidens utgång, öppnas vid en förrättning där minst två av den upphandlande enheten utsedda personer skall delta. Anbudet skall öppnas samtidigt eller, om det finns synnerliga skäl, allteftersom de kommer in.

En uppgift som rör anbud i en upphandling är hemlig enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) till dess alla anbud offentliggjorts, beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan avslutats. Sekretessen är absolut.

Utskottets ställningstagande

I ett pressmeddelande den 9 mars 2004 kritiserade Lars-Erik Lövdén landstingets tilltänkta beslutsprocess i ärendet för att rimma illa med den svenska öppenheten.

Landstingsfullmäktige i Värmland höll sammanträdet den 15 mars 2004 och fullmäktige beslutade då att överläggningen i ärenden om offentlig upphandling skulle hållas inom stängda dörrar. Fullmäktige beslutade vid sammanträdet om vilket bolag som skulle tilldelas upphandlingskontrakt för närsjukvård i Kristinehamn respektive Säffle.

Enligt sekretesslagen är uppgifter som rör anbud i en upphandling hemliga till dess att alla anbud eller erbjudanden offentliggjorts, eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts.

Om anbuden offentliggörs före landstingsfullmäktiges sammanträde är de inte hemliga vid tiden för sammanträdet. Ett offentliggörande av anbud under det sammanträde vid vilket de skall behandlas är också möjligt utan att det behöver leda till att sekretessen obehörigen röjs. Det är emellertid inte närmare bekant för utskottet hur det förhöll sig med upphandlingsärendena vid tiden för sammanträdet i landstingsfullmäktige, dvs. om de hade kunnat offentliggöras tidigare eller under sammanträdet.

Utskottet vill framhålla, såsom har gjorts i tidigare års granskningar, att ett statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang och delta i den allmänna debatten. Med hänsyn till statsråds speciella ställning kan det emellertid finnas anledning att iaktta särskild försiktighet så att uttalanden inte kan misstolkas i rättsligt hänseende.

5 Vissa frågor om statsråds förhållande till myndigheter

5.1 Skolminister Ibrahim Baylans uttalande kring tillbakadragande av en rapport från Skolverket

Ärendet

I två anmälningar, *bilaga A5.1.1-A5.1.2*, begärs att konstitutionsutskottet granskar om skolminister Ibrahim Baylans uttalande om att man borde fundera på om en rapport som Skolverket presenterat borde ha släppts ut från Skolverket är förenligt med bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen om myndigheternas självständighet respektive om uttalandet utgör ministerstyre.

Utredning i ärendet

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria från Utbildnings- och kulturdepartementet, *bilaga A5.1.3*.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Har det förekommit några kontakter mellan Ibrahim Baylan och Skolverkets generaldirektör Per Thullberg innan beslutet att dra in upplagan av rapporten fattades?
- När fick Ibrahim Baylan först ta del av innehållet i Skolverkets rapport?
- Vad var bakgrunden till den kommentar Ibrahim Baylan enligt ovanstående referat fällde i TV-programmet?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningarna anledning till?

Som svar på frågorna från konstitutionsutskottet har Utbildnings- och kulturdepartementet anfört att det inte förekommit någon kontakt mellan skolministern och Skolverkets generaldirektör innan generaldirektören beslutade att dra in upplagan av rapporten. Redan några dagar innan rapporten publicerades hade företrädare för Skolverket lämnat viss muntlig underhandsinformation till tjänstemän vid Utbildnings- och kulturdepartementet. I departementet gjordes därefter bedömningen att rapporten innehöll en rad metodfel och att rapportens slutsatser till följd härav kunde vara mindre vederhäftiga. På förmiddagen samma dag som rapporten publicerades förekom en telefonkontakt mellan statssekreteraren Johnny Nilsson och generaldirektören Per Thullberg. Syftet med samtalet var från departementets sida att utröna Skolverkets uppfattning om rapportens kvalitet och den metod den grundade sig på. Per Thullberg framhöll vid samtalet att rapporten innehöll metodfel. Den hade inte kvalitetssäkrats internt på Skolverket och hade inte föredragits för myndighetens ledningsgrupp.

Vidare uppges i promemorian att statsrådet Ibrahim Baylan på eftermiddagen den 24 januari informerades om rapporten och departementets bedömning av dess kvalitet. Han underrättades också om de kontakter som varit med Per Thullberg. Under dagen uttalade Per Thullberg i medier att rapporten inte var rättvisande. Förtydliganden gjordes också på Skolverkets hemsida. I Dagens Eko uttalade Per Thullberg att han inte stod bakom vissa delar av rapportens slutsatser.

På morgonen den 25 januari 2005 deltog statsrådet Ibrahim Baylan i Sveriges Televisions morgonprogram. Han gjorde då det uttalande som tas upp i anmälningarna.

Vid ett samtal mellan statssekreteraren Johnny Nilsson och generaldirektören Per Thullberg senare samma dag uttalade Thullberg att rapporten var att se som ett ofärdigt arbetsmaterial och att han skulle överväga hur detta kunde göras allmänt känt. På eftermiddagen samma dag beslöt Thullberg, efter hörande av myndighetens ledningsgrupp, att dra in upplagan av rapporten.

Onsdagen den 26 januari ägde ett möte rum mellan Per Thullberg och Ibrahim Baylan. Även Johnny Nilsson var närvarande. Thullberg förklarade då att rapporten hade dragits in på grund av allvarliga metodfel och att Skolverket därför inte kunde stå för rapporten. Thullberg uttalade vidare att Skolverkets beslut att återkalla rapporten fattats självständigt.

Utfrågning av generaldirektören för Statens skolverk Per Thullberg

Utskottet har den 7 april 2005 hållit en utfrågning med generaldirektören för Statens skolverk Per Thullberg (*bilaga B4*). Per Thullberg har uppgett bl.a. följande: Skolverkets rapport var ett resultat av ett löpande uppdrag från regeringen. Per Thullberg var medveten om projektet men eftersom det inte var av sådan karaktär att det skulle handläggas av generaldirektören hade beslutanderätten om rapporten delegerats till en avdelningschef. Denne hade beslutat om utgivning av rapporten redan i december. Rapporten föredrogs av författarna för Per Thullberg den 19 januari. Han reagerade då inte särskilt över rapporten. Han visste att det var en modell som hade testats där det var ett begränsat antal variabler för att bedöma skolors effektivitet. Den ansvariga avdelningschefen anmälde rapporten under övriga frågor vid ett ledningsgruppsmöte den 20 januari. En av ledamöterna reagerade och ifrågasatte om Skolverket kunde stå bakom rapporten. Under helgen tog ledningsgruppens ledamöter och Per Thullberg del av rapporten. Per Thullberg såg då att de påstående som fanns hade getts en form som var svår för honom att försvara. Han blev uppringd av en tidigare kollega som undrade hur rapporten skulle tolkas och om Skolverket verkligen stod bakom slutsatserna att lärarutbildning inte har någon betydelse för skolornas effektivitet. Även statssekreteraren Johnny Nilsson ringde och frågade om rapporten var kvalitetssäkrad och om Skolverket stod bakom den.

På måndagsmorgonen hade ledningsgruppen ett extra möte. Ledningsgruppen fann det nödvändigt att göra vissa förtydliganden. Därför togs kontakt med TT och Dagens Eko. Per Thullberg sade till medierna att rapporten hade getts en utformning som gör att Skolverket måste reservera sig mot vissa av påståendena. Det gällde bl.a. förhållandet mellan effektivitet och lärarutbildning. Rapporten hade blivit föremål för kommentarer i TV och tidningar. Många ledarskribenter återopade rapportens resultat. Skolverket ställdes inför ett problem. Skulle det varje gång rapporten citerades vara tvunget att gå ut och säga att det inte stod bakom den? Vid ett ledningsgruppsmöte på tisdagen gick man igenom frågan och slutsatsen blev att rapporten skulle dras in och att modellen skulle utvecklas vidare.

Per Thullberg har vidare uppgett att han inte uppfattade samtalet med statssekreteraren Johnny Nilsson på måndagsmorgonen som styrning av Skolverket. Han anser det vara subtielt huruvida statssekreterarens telefonsamtal kunde uppfattas som ett sätt att påverka Per Thullbergs uttalanden i medierna under dagen. Han anförde att det viktigaste var hans ställningstagande mellan torsdagen och måndagen då han upptäckte svagheterna med rapporten. Per Thullberg uppgav att han inte kan minnas att någon indragning av rapporten hade diskuterats under måndagen. Han uppgav vidare att han heller inte kan erinra sig att Johnny Nilsson uttryckte några önskemål om vad Skolverket borde göra med rapporten. Måndagens ställningstagande gällde förtydliganden genom medierna. Per Thullberg uppgav att han inte har uppfattat skolministern Ibrahim Baylans uttalande i TV som styrning eller påverkan på Skolverkets beslut. Det var ingen i ledningsgruppen som refererade till Ibrahim Baylans uttalande som skäl för att dra tillbaka rapporten. Per Thullberg fann det påkallat att berätta för Ibrahim Baylan att Skolverkets beslut att återkalla rapporten hade fattats självständigt eftersom han tyckte att det var pinsamt att som generaldirektör för en statlig myndighet försöka statsrådet en belägenhet som den som han hamnade i.

När det gäller Skolverkets kontakter med departementet inför publiceringen av rapporten har Per Thullberg anført att det är ett exceptionellt fall och unikt att det förekommit så många kontakter med departementet. Man har diskuterat formerna för myndighetskontakten mellan Utbildningsdepartementet och Skolverket. Det är allmänt påbjudet att det skall finnas någon form av avstämning eller rapportering inför en rapport. Detta för att man skall veta att rapporten ligger i linje med det som var tanken. Utredningen måste tillgodose de behov som regeringen uttryckt. I anslutning till att rapporten är klar rapporteras till Regeringskansliet i förväg så att den politiska ledningen kan vara beredd inför de konsekvenser som Skolverkets resultat har. Det är inte fråga om någon kvalitetssäkring från departementets sida; där arbetar Skolverket självständigt. Avstämningen gäller utredningens karaktär och att utredningen besvarar de frågor som utredningen skall ställa, inte utredningens resultat.

Utfrågning av skolminister Ibrahim Baylan

Utskottet har den 12 april 2005 hållit en utfrågning med skolministern Ibrahim Baylan, *bilaga B8*. Ibrahim Baylan har uppgett bl.a. att han tog del av rapporten genom medier den 24 januari. När han kom till departementet fick han information om att rapporten skulle tas upp på berörd sakenhets beredningstid senare på dagen. På beredningstiden fick han kort information om rapporten samt information om enhetens bedömning av rapportens kvalitet. Därutöver fick han information om mötet mellan Skolverket och departementet den 20 januari. Sådana kontakter för att informera departementet och förbereda det inför frågor från medier och allmänhet är brukliga. Han fick också information om de kontakter som tagits med Per Thullberg.

Under eftermiddagen den 24 januari tog han del av Per Thullbergs uttalande i medierna om att rapporten inte var rättvisande och att Skolverket inte stod bakom delar av rapporten.

Ibrahim Baylan blev orolig över uppgifterna i medierna eftersom han anser att det är viktigt att Skolverket uppfattas som trovärdigt i det arbete som myndigheten utför. Han bad därför statssekreteraren Johnny Nilsson kontakta Per Thullberg för ett möte som bestämdes till den 26 januari.

Under sen eftermiddag den 24 januari blev Ibrahim Baylan tillfrågad om att delta i Sveriges Television nästa morgon. Ibrahim Baylan tog med anledning av detta del av rapporten.

Ibrahim Baylan hade inte för avsikt att med uttalandet i Sveriges Television styra Skolverket. Han svarade på en fråga om hans syn på rapporten. Diskussionen om rapportens kvalitet var redan i gång. Uttalandet var mer av akademisk karaktär. Rapporten var redan ute. Han funderade inte om hans uttalande av allmänheten kunde uppfattas som direktiv.

Den 26 januari träffade Ibrahim Baylan Per Thullberg. Thullberg gav sin förklaring till att rapporten hade dragits in. Anledningen var att rapporten innehöll allvarliga metodfel och att Skolverket därför inte kunde stå bakom rapporten. Per Thullberg var också tydlig i att återkallandet av rapporten hade skett självständigt och i full enighet med Skolverkets ledningsgrupp. Ibrahim Baylan uppger att han inte har några synpunkter på Skolverkets beslut att dra in den aktuella rapporten. Det var ett självständigt beslut som verket självt får redogöra för.

Utskottets ställningstagande

När det gäller Ibrahim Baylans uttalanden om Skolverkets rapport vill utskottet hänvisa till behovet av försiktighet. Som konstitutionsutskottet tidigare anfört har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare självfallet rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Samtidigt måste en viss försiktighet iakttas så att uttalanden inte kommer i konflikt med domstolars och myndigheters självständighet. Det är också angeläget att ett uttalande av ett

enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka skall meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev.

Granskningen i denna del föranleder inte något annat uttalande från utskottets sida.

5.2 Socialminister Berit Andnors uppdrag till Riksförsäkringsverket rörande beräkningsgrunder för förtidspension

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A5.2.1*, har begärts att utskottet granskar socialminister Berit Andnors uppdrag till Riksförsäkringsverket att göra beräkningar av vilka effekter ett förslag från Moderata samlingspartiet angående förtidspensioner för de personer mellan 61 och 64 år som enligt förslaget skulle föras till ålderspensionssystemet i stället för förtidspensionssystemet får.

Anmälaren har särskilt angett att utskottet bör granska följande frågor:

- Har socialministern genom att ge i uppdrag till Riksförsäkringsverket att göra beräkningar på Moderaternas budgetalternativ utövat ministerstyre?
- Har socialministern genom att ge ovanstående uppdrag till Riksförsäkringsverket åsidosatt regeringsformens regler om myndigheters självständighet och om att myndigheter skall iaktta saklighet och opartiskhet?

Anmälaren uppger att svaret från Riksförsäkringsverket redovisades av socialministern vid en presskonferens den 30 november 2004.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad vid socialdepartementet (*bilaga A5.2.2*) och en offentlig utfrågning av socialminister Berit Andnor (*bilaga B6*).

Utredning i ärendet

Gällande ordning beträffande förbud mot s.k. ministerstyre

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

Statliga myndigheter lyder enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Detta innebär att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur som regeringen meddelar. Regeringen kan också meddela direktiv för särskilda fall om det inte gäller sådana beslut som anges i 11 kap. 7 §. Vidare har ett enskilt statsråd inte någon befälsrätt över myndigheterna (prop. 1973:90 s. 397).

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen skall förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, däribland regeringen, i sin verksamhet bl.a. iaktta saklighet och opartiskhet.

Bestämmelser angående Riksförsäkringsverkets serviceskyldighet och uppgift att biträda regeringen

Förvaltningslagen anger att myndigheterna har en viss serviceskyldighet gentemot enskilda. Enligt 4 § har myndigheter bl.a. en skyldighet att lämna upplysningar i fråga som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den omfattning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

I förordningen (1998:793) med instruktion för Riksförsäkringsverket föreskrevs i 2 § 18 att Riksförsäkringsverket särskilt skall biträda Regeringskansliet inom sitt verksamhetsområde. Motsvarande reglering finns numera i 2 § 4 i förordningen (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan.

Regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet

Enligt 1 kap. 9 § i regeringsformen skall domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta 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 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.¹

Paragrafen gäller regeringen och statsråden när regeringen agerar som högsta förvaltningsmyndighet eller när den svarar för förvaltningsuppgifter.² Grundlagens krav på saklighet gäller emellertid inte bara vid handläggningen av ärenden och de juridiska bedömningarna kring dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna.³

I svensk förvaltningsrätt används termen illojal maktanvändning för de tillfällen då en formellt fri beslutanderätt används i ett syfte som är främmande för det författningsbemyndigande som beslutanderätten grundar sig på.⁴

¹ Strömberg, Håkan (1998) *Allmän förvaltningsrätt*. Malmö: Liber Ekonomi, s. 67.

² Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils (1980) *Grundlagarna*. Stockholm: Norstedts, s. 57.

³ Bull, Thomas (2005) "Objektivitetsprincipen" i Lena Marcusson (red.) *Offentlighets- och sekretessprinciper*. Stockholm: Lustus förlag, s. 101.

⁴ Strömberg a.a.; jfr Bull a.a. s. 102.

Gällande ordning beträffande allmänna handlingar och diarieföring av e-postmeddelanden

Med allmänna handlingar förstås handlingar som förvaras hos en myndighet och som enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen är att anse som inkomna eller upprättade hos myndigheten. Även ett meddelande via e-post som förvaras hos myndigheten är att betrakta som en handling.

Av statsrådsberedningens riktlinjer (PM 1995:3: Elektronisk post) framgår att ett meddelande som kommer in till Regeringskansliet via elektronisk post från en annan myndighet eller en enskild person är förvarat hos Regeringskansliet, när meddelandet gjorts tillgängligt för Regeringskansliet i sådan form att det kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Ett inkommet meddelande är enligt huvudregeln allmän handling, även om det är ställt personligen till en mottagare i Regeringskansliet, förutsatt att det rör något som kan anses vara en uppgift för regeringen eller Regeringskansliet eller annars rör mottagaren i tjänsten.

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen skall en allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos myndigheten registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Bakgrund

I motion 2004/05:Sf357 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) föreslogs i yrkande 13 att regeringen skulle lämna förslag till riksdagen om hur sjukersättning kan ersättas med ålderspension efter 61 års ålder. Motionärerna förordade en rörlig pensionsålder från 61 års ålder. Enligt förslaget skulle det inte vara möjligt att ta ut sjukersättning efter att denna ålder uppnåtts. Motionen väcktes under allmänna motionstiden 2004.

Socialminister Berit Andnor höll en presskonferens den 30 november 2004 där hon redogjorde för vilka konsekvenser det moderata förslaget skulle få om det genomfördes. Av telegrammet framgår att socialministern låtit Riksförsäkringsverket räkna på två olika typexempel. Det framgår vidare att riksdagens utredningstjänst på uppdrag av ledamöter av socialförsäkringsutskottet studerat effekterna för förtidspensionärer med stor andel ATP. Av sammanhanget får man förstå att det var utskottets socialdemokratiska ledamöter som åsyftas.

Socialförsäkringsutskottet avstyrkte det moderata förslaget i betänkande 2004/05:SfU1, och riksdagen följde utskottets förslag.

Förslaget ingick också i Moderata samlingspartiets budgetalternativ för 2005 och beräkning av utgiftsramarna för 2006 och 2007. I motion 2004/05:Fi231 (yrkandena 6 och 7) baserades beräkningarna av utgiftsramarna på att inga sjukersättningar skall tillåtas efter att 61 års ålder uppnåtts. Finansutskottet avstyrkte motionsyrkandena i betänkande 2004/05:FiU1, och riksdagen följde utskottets förslag.

Handlingar vid Riksförsäkringsverket

Genom telefonsamtal den 7 december 2004 och 10 januari 2005 har utskottets kansli bett att få ta del av handlingar som rör uppdraget och som förvaras hos Riksförsäkringsverket (numera Försäkringskassan). Registratören vid Riksförsäkringsverket respektive Försäkringskassan har emellertid varken hittat inkomna eller på myndigheten upprättade handlingar som registrerats i diariet och som handlar om det aktuella uppdraget.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- När och på vilket sätt gav Socialdepartementet Riksförsäkringsverket i uppdrag att beräkna effekterna av det moderata förslaget?
- Har någon företrädare för regeringen eller Regeringskansliet på något sätt försökt påverka Riksförsäkringsverkets beslut att genomföra uppdraget eller försökt påverka själva genomförandet eller de redovisade resultaten utöver vad som anges som svar på första frågan?
- När och på vilket sätt redovisade Riksförsäkringsverket det genomförda uppdraget för Socialdepartementet?
- Vilka kommentarer föranleder anmälan i övrigt?

Utskottet har vidare begärt att få ta del av de dokument som finns i Regeringskansliet och som rör granskningsärendet.

Som svar har den 8 februari 2005 översänts en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A5.2.2*). Angående den första frågan anges att socialministern aldrig lämnade något formellt uppdrag till dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) att analysera det moderata förslaget i socialförsäkringsutskottets betänkande (bet. 2004/05:SfU1). Vid ett par telefonsamtal mellan handläggare på Socialdepartementets socialförsäkringsenhet och RFV i mitten av oktober 2004 diskuterades vilka effekterna skulle kunna bli om sjukersättningen ersattes med ålderspension från 61 års ålder. Eftersom RFV hade en beräkningsmodell som skulle kunna användas för att göra mer exakta beräkningar än inom departementet kom handläggarna överens om att handläggaren på RFV skulle använda beräkningsmodellen och göra beräkningarna och därefter återkomma till departementet med resultatet. Några närmare detaljer för hur detta skulle göras diskuterades inte. Socialministern informerades av handläggarna i Socialdepartementet om beräkningsresultaten.

Beträffande den andra frågan anges att beräkningarna har gjorts självständigt av RFV och enbart med ledning av förslaget i motionen.

Som svar på den tredje frågan anges att beräkningarna om effekter för vissa typfall kom med e-post från handläggaren på RFV den 25 oktober 2004. Det var en underhands-pm och inget formellt svar från RFV eftersom RFV inte fått något formellt uppdrag att göra beräkningarna. En kopia av e-postväxlingen mellan RFV och Socialdepartementet jämte pm bifogas promemorian från Regeringskansliet.

När det gäller den sista frågan anförs att diskussionerna mellan Socialdepartementet och FV har skett på handläggarnivå inom ramen för den löpande och informella dialog som, i vardagen vid sidan om de formella myndighetsuppdragen, i olika frågor förs mellan departementet och myndigheten. Detta arbetssätt har förutsatts genom regleringen i 2 § 18 förordningen (1998:793) med instruktion för Riksförsäkringsverket och i 2 § 4 förordningen (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan.

En väsentlig del av Regeringskansliets arbete rör omvärldsbevakning. I det ligger bl.a. att löpande följa och utvärdera både nationella och internationella debattinlägg och analyser som förs fram eller publiceras och som har bäring på de svenska socialförsäkringssystemen. Det kan t.ex. handla om tidningsartiklar eller om utredningar av organisationer eller företag men också om politiska utspel som t.ex. motioner. Mer eller mindre dagligen görs i Socialdepartementet bedömningar eller analyser av samhällsdebatten i syfte att se hur det påverkar socialförsäkringssystemen. På myndighetsnivå är det Försäkringskassan (tidigare RFV) som har det operativa ansvaret för socialförsäkringarna. Som regeringens expertmyndighet gör myndigheten självständiga analyser och beräkningar, bl.a. utifrån samhällsdebatten. Myndigheten bistår inte bara regeringen med sin expertkunskap i det löpande arbetet, t.ex. när det gäller tänkbara effekter av olika förslag eller händelser, utan också riksdagen, organisationer och andra intressenter.

Slutligen nämns att när kontakterna mellan departementet och RFV togs fanns inga kända förslag om rätt till garantipension eller bostadstillägg.

Utfrågning av socialminister Berit Andnor

Utskottet har den 12 april hållit en utfrågning med socialminister Berit Andnor (*bilaga B6*). I sin inledande kommentar hänvisade socialministern till att i Sverige finns ett förhållandevis litet regeringskansli medan de statliga myndigheterna har ett större ansvar och därmed också resurser. Modellen innebär att en stor del av expertkunskapen finns hos myndigheterna. För att Regeringskansliet skall kunna arbeta effektivt och kompetent måste denna expertkunskap kunna användas på ett smidigt sätt. Av detta skäl finns det i instruktionen för Försäkringskassan, och tidigare Riksförsäkringsverket,⁵ inskrivet en skyldighet för myndigheten att biträda regeringen. Det är i praktiken fråga om mer eller mindre dagliga underhandskontakter där aktuella frågor diskuteras och analyseras. Det handlar om frågor och också svar mellan handläggare, men det handlar också om begränsade beräkningar av effekter och konsekvenser som kan göras utifrån Försäkringskassans registeruppgifter och beräkningsmodeller. Uppdrag som är av mer principiellt eller omfattande och resurskrävande slag eller som kommer sig av att man vill öka tydligheten i uppdraget lämnas genom särskilda regeringsbeslut.

⁵ Under utfrågningen förekom att Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan blandades samman. I detta referat återges vid några tillfällen den myndighet som avsågs, även om det var den andra som nämndes.

Den beräkning som gjorts i det aktuella fallet har inte beslutats av regeringen, utan är resultatet av samtal och frågor handläggare emellan. Detta är inte unikt, enligt socialministern. Liknande frågor och diskussioner förekommer ofta i samband med den dagliga omvärldsbevakningen. I det aktuella fallet var det naturligt att studera individeffekterna av förslaget, och det skedde genom underhandskontakter handläggare emellan och inte genom någon form av ordergivning.

På frågan om vilken omfattning som den här typen av informella uppdrag har svarade statsrådet att beräkningar av det aktuella slaget görs med anledning av bl.a. motioner, forskningsrapporter och tidningsartiklar. Beroende på typen av frågor och vilket underlag som krävs för att man skall kunna göra de konkreta avvägningarna bedömer handläggarna på departementet vilka kontakter som behöver tas. Det är inget som statsrådet är involverat i, utan det är bedömningar som handläggarna själva gör. Det sker dagligen.

När det gäller det aktuella ärendet svarade statsrådet att hon inte exakt kunde säga hur det hade gått till när det bestämdes vilken del av det moderata förslaget som skulle analyseras. Hon hänvisade till att utskottet fått ta del av den kommunikation som förekommit.

På frågan om hur länge den informella kontaktverksamheten har förekommit svarade socialministern att det inte är ett nytt förfaringsätt. Den här typen av kontakter förekommer hela tiden. Statsrådet lade också till att skälet till att det inte blev ett formellt uppdrag är att det bedömdes vara en liten fråga och att det var ett led i det fortlöpande arbetet.

Socialministern angav som svar på en annan fråga att, givet den svenska förvaltningsmodellen, är det nödvändigt med ett informellt arbetssätt. Skulle varje uppdrag innebära ett formellt uppdrag skulle det bli stopp i systemet och oerhört tungrott.

På frågan om det hade spelat någon roll att det var i en moderat motion som förslaget presenterades svarade socialministern att det absolut inte hade haft någon betydelse.

Därefter ställdes frågan om det var socialministerns uppfattning att hon kan ge i stort sett vilka direktiv och uppdrag som helst till en myndighet så länge som det inte handlar om ett formellt beslut. Socialministern svarade att i det aktuella fallet hade hon inte gett några order till Riksförsäkringsverket. Hon hade över huvud taget inte varit i kontakt med Riksförsäkringsverket i detta fall. På upprepning av frågan svarade statsrådet att det är Regeringskansliets uppgift att biträda statsråden och regeringen. Det finns inga krav på att detta skall ske på skriftligt sätt. Tredje gången frågan ställdes betonade frågeställaren att det är frågan om formell styrning och informell styrning som är central här. Har statsrådet agerat informellt och är det i så fall ett rimligt sätt att arbeta på? Statsrådet hänvisade till att det av underlaget framgår hur det har gått till i det aktuella fallet. Det före-

kom en diskussion på departementet, sedan tog tjänstemän på departementet kontakt med Riksförsäkringsverket. Det är inget märkligt i ett sådant förfarande.

På frågan om socialministern under de diskussioner som förekom på departementet uttryckte ett önskemål om att det vore intressant att se denna typ av beräkningar, eller om ministern uttryckte sig på annat sätt i dessa diskussioner på departementet som kan ha initierat telefonsamtalet, svarade Berit Andnor att hon över huvud taget inte har synpunkter på hur tjänstemännen lägger upp sitt arbete. Uppföljningsfrågan var: Var det du som tyckte att det skulle vara intressant att se några sådana siffror? Som svar angav socialministern att hon naturligtvis ville värdera förslaget. Hur sedan tjänstemännen valde att få fram informationen lade hon sig inte i.

Två frågor gällde om den självständiga myndigheten hade kunnat säga nej och vilket regeringsärende som var under beredning. Socialministern svarade att det var en del av omvärldsbevakningen som sker fortlöpande i Regeringskansliet.

Socialministern sade vidare, som svar på frågan om hon hade i åtanke att hålla en presskonferens i ett senare skede när hon uttryckte önskemål om att se beräkningarna, att det är naturligt att värdera olika typer av förslag och att det i den politiska debatten är viktigt att olika förslag och idéer värderas.

På frågan om socialministern ser något principiellt problem i situationen, nämligen att det kan dyka upp misstankar om att hon använder sig av Riksförsäkringsverket i partipolitiska syften, svarade socialministern att det klart och tydligt framgår att Regeringskansliet är till för att hjälpa regeringen att plocka fram underlag och förbereda regeringsbeslut. Det framgår vidare att Försäkringskassan i sin instruktion har i uppgift att biträda Regeringskansliet i det arbetet.

Utskottets ställningstagande

I anmälan begärs att utskottet granskar om ministerstyret förekommit och om handläggningen har skett sakligt och opartiskt.

Riksförsäkringsverket lyder under regeringen och har dessutom enligt sin instruktion skyldighet att bistå Regeringskansliet. Mot bakgrund av att statens myndigheter ”skola räcka varandra handen” som det hette i 1634 års regeringsform framstår det enligt utskottet som en naturlig del av arbetsfördelningen mellan regering, Regeringskansliet och Riksförsäkringsverket att handläggare i Regeringskansliet vänder sig till myndigheten för att ställa frågor och att regeringen och Regeringskansliet därigenom kan komma i åtnjutande av den sakkunskap, statistik och datorkapacitet som finns tillgänglig där. Socialministern har varken beslutat om att konsekvensberäkningarna skall genomföras vid Riksförsäkringsverket eller vilka resultat som skall redovisas. Av de svar som lämnats till utskottet i promemorian och under utfrågningen framgår att myndigheten självständigt beslutade att den

skulle genomföra konsekvensberäkningarna åt Socialdepartementet och att det inte förekom påtryckningar för att påverka resultaten. Granskningen visar således att någon otillåten styrning av myndigheten inte förekommit.

Omvärldsbevakning ingår som en del av Socialdepartementets verksamhet, och det är naturligt att departementet orienterar sig om konsekvenserna av de olika förslag på socialförsäkringsområdet som framförs i den allmänna debatten eller i riksdagen. Utskottet anser att socialministern självklart måste få såväl efterfråga som använda upplysningar om effekterna av oppositionspartiernas reformförslag. Det gäller såväl om upplysningarna används inom ramen för omvärldsanalysen på Socialdepartementet som om de används i den politiska debatten. Socialministern förväntas i sitt ämbete vara uppläst om vilka andra förslag på socialförsäkringsområdet som förekommer i samhälls- och riksdagsdebatter. Hon förväntas dessutom vara en aktiv deltagare i samhällsdebatten och i det sammanhanget kunna ge sin syn på olika reformförslag på socialförsäkringsområdet. Syftet med dessa aktiviteter kan inte sägas stå i strid med den rättsordning inom vilken ministern har att agera.

Utskottet vill avslutningsvis erinra om att offentlighetsprincipen fyller ett viktigt syfte genom att den, som det sägs i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, främjar ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den spelar dessutom en viktig roll när det gäller rättssäkerheten och effektiviteten i statsförvaltningen. Genom att allmänheten ges insyn i myndigheternas åtgärder får den möjlighet att kontrollera myndigheternas verksamhet. Sker den rättsenligt och effektivt? Är ambitionsnivån acceptabel när det gäller handläggningsrutinerna? Är handläggningen opartisk?

Diarieföringen har stor praktisk betydelse för allmänhetens möjlighet att utnyttja rätten att ta del av allmänna handlingar. För att allmänheten skall kunna få vetskap om att handlingarna existerar skall de registreras. Det spelar i det sammanhanget ingen roll om handlingarna upprättats eller inkommit inom ramen för mer eller mindre formaliserad omvärldsbevakning eller om handlingarna inkommit med e-post. Undantagna från kravet om registrering är endast sådana handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I lagmotiven nämns bl.a. press- och reklamtryck. Rapporten från Riksförsäkringsverket kan knappast sägas sakna betydelse för Socialdepartementets verksamhet.

6 Regeringens styrning av Vattenfall

Ärendet

I fyra anmälningar, *bilagorna A.6.1–4*, begärs granskning som gäller regeringens styrning av Vattenfall. En anmälan riktar sig mot

- att regeringen och statsrådet Leif Pagrotsky inte vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av den kritik som riktades mot regeringen av riksdagen i juni 2003,
- att regeringen låtit Vattenfall utveckla en egen klimatpolitik, som avviker från EU:s, Sveriges och Tysklands,
- att regeringen, mot riksdagens beslut om avveckling av kärnkraften låtit Vattenfall ta beslut som innebär att en stor del av investeringarna skett och planeras inom detta område,
- att regeringen låtit Vattenfall ta stora risker med medborgarnas egendom samt
- att regeringen låtit Vattenfall utvecklas på ett sätt som strider mot målen för Sveriges och EU:s konkurrenslagstiftning

I en annan anmälan begärs en granskning av skälen till att ansvarigt statsråd inte tagit initiativ till att omsätta riksdagsbeslut till bindande handlingsregler för Vattenfall. De i regeringen ansvariga ministrarna har genom att inte initiera en ändring av Vattenfalls bolagsordning eller överföra Vattenfall till gruppen statliga bolag med särskilt samhällsansvar underlåtit att vidta nödvändiga och tillräckliga åtgärder för att realisera riksdagens beslut.

I denna anmälan hänvisas till riksdagens beslut år 1997, varigenom Vattenfall gavs en särskild roll i en energiomläggning (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). Enligt propositionen skulle Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologisk och ekonomiskt uthållig.

Två snarlika anmälningar riktar sig mot statsråden Thomas Östros och Leif Pagrotsky. I anmälningarna anges att granskningen bör gälla felaktig ägarstyrning av Vattenfall AB. Granskningen bör inriktas på regeringens bristande styrning av Vattenfall i förhållande till riksdagens återkommande ställningstaganden i flera viktiga principiella frågor. I anmälan nämns näringsministerns reaktion och underlåtenhet att agera när det gäller Vattenfalls planerade expansion i Danmark samt budet på Elsam den 17 januari 2005. Regeringen borde enligt anmälaren underställa Vattenfalls planer på att expandera i Danmark ett särskilt ställningstagande från riksdagen. Enligt 9 kap. 8 och 9 §§ regeringsformen har regeringen endast förvaltningsmandat för de statliga bolagen. Det innebär att regeringen skall höra riksdagen vid väsentliga förändringar för de statliga bolagen när det gäller inriktning och ekonomi. Anmälaren reser också frågan hur dialogen mellan regeringen och den verkställande ledningen för Vattenfall har gått till när det gäller Vattenfalls bud på Elsam och vilken transparens och spårbarhet som finns.

Utskottets granskning har inriktats på vilka förändringar som genomförts under senare år i fråga om regeringens styrning av Vattenfall.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Näringsdepartementet, *bilaga A.6.5* samt utfrågningar med kanslirådet Peter Lindell, ordföranden i Vattenfall AB:s styrelse Dag Klackenborg, statsråden Thomas Östros och Leif Pagrotsky samt statsminister Göran Persson, *bilagorna B2-3, B9, B11 samt B13*.

Bakgrund

Vattenfall AB

Följande uppgifter gäller för tiden före bolagsstämman den 26 april 2005.

Enligt bolagsordningen skall Vattenfall AB direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som befrämjar, stöder eller kompletterar energiverksamheten, företrädesvis inom data- och telekommunikationsområdena samt abonnemangsrelaterade produkter och tjänster. Därutöver skall bolaget bedriva entreprenad- och konsultverksamhet inom främst energiområdet. Bolaget skall vidare direkt eller genom dotter- och intressebolag äga och förvalta dels fastigheter, dels aktier och andra värdepapper med anknytning till nämnda verksamheter. Därjämte skall bolaget bedriva annan med det föregående förenlig verksamhet.

När det gäller ekonomiska mål och utdelningspolicy för Vattenfall AB är utgångspunkten att bolaget är ett konkurrensutsatt bolag som verkar på en avreglerad marknad. De ekonomiska målen skall därför vara marknadsmässiga. Som ekonomiskt mål gäller att Vattenfall AB skall tillförsäkra ägaren en marknadsmässig avkastning på eget kapital och säkra en värdetillväxt i bolaget. Målet är att avkastningen långsiktigt skall vara 15 % på synligt eget kapital efter skatt. Bolaget skall också ha en kapitalstruktur som stöder bolagets strategi med ett rimligt risktagande – målet är att Vattenfall AB skall ha en räntetecchningsgrad på 3,5 till 5 gånger. Utdelningen, som skall vara långsiktigt stabil, skall normalt motsvara en tredjedel av nettoresultatet.

Vattenfall AB:s ordinarie bolagsstämma hölls i slutet av april 2005. Ett förslag till ändring av bolagsordningen när det gäller verksamhet (3 §) antogs (med ändringar kursiverade) är enligt följande. Bolaget skall *inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning* och direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som befrämjar, stöder eller kompletterar energiverksamheten, företrädesvis inom data- och telekommunikationsområdena samt abonnemangsrelaterade produkter och tjänster. Därutöver skall bolaget bedriva entreprenad- och konsultverksamhet inom främst energiområdet. Bolaget skall vidare direkt eller genom dotter- och intressebolag äga och förvalta

dels fastigheter, dels aktier och andra värdepapper med anknytning till nämnda verksamheter. Därjämte skall bolaget bedriva annan med det föregående förenlig verksamhet.

Gällande regler

Enligt 9 kap. 8 § *regeringsformen* står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Det gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Med disposition avses både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning. Tillgångar som ägs av de statliga bolagen är offentlighetsrättsligt sett inte statliga och berörs inte av bestämmelserna i 9 kap. 8 § *regeringsformen*.

Enligt 9 kap. 9 § *regeringsformen* gäller att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd. Det är riksdagens sak att avgöra hur omfattande grunderna skall vara. Således är det riksdagen som avgör vilken omfattning regleringen skall ha.

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten (*budgetlagen*) finns regler om försäljning av statens aktier i statliga företag. Enligt 26 § får regeringen besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget. Regeringen får däremot inte utan riksdagsbeslut minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. För extrautdelningar eller nedläggningar krävs inte riksdagsbeslut eftersom det ingår i den normala förvaltningen.

Enligt 44 § *budgetlagen* är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § *regeringsformen* står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser. Enligt 47 § skall regeringen årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Statligt ägda aktiebolag är liksom aktiebolag som ägs av andra underkastade regelsystemet i *aktiebolagslagen* (1975:1385). Detta betyder att även ett statligt bolag är en självständig juridisk person, där det högsta beslutande organet är bolagsstämman. Vid denna utövar aktieägarna sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter. I första hand är bolagsstämman en sammankomst för aktieägarna, men det finns inga hinder, om bolagsstämman medger det, att stämman öppnas för allmänheten. Vid bolagsstämman utses en styrelse. Enligt *aktiebolagslagen* svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Den skall se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen

och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt, och den skall i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelningen mellan å ena sidan styrelsen och å andra sidan den verkställande direktören och de andra organ som den inrättar. Styrelsens ansvar och tillsynsskyldighet kan inte överlåtas på någon annan. Detta gäller för styrelser i alla aktiebolag oavsett ägare. Således har ledamöter i statligt ägda företag samma oinskränkta ansvar som ledamöter i företag som ägs av andra.

Vidare måste statligt ägda aktiebolag liksom företag som ägs av andra följa *konkurrenslagen* (1993:20). Konkurrensreglerna inom EU gäller som svensk lag parallellt med den svenska konkurrenslagstiftningen. En förutsättning för att reglerna skall gälla är att handeln mellan Sverige och ett annat medlemsland påverkas. EU:s konkurrensregler innehåller två förbud – ett mot konkurrensbegränsande avtal (artikel 81 EG) och ett mot missbruk av dominerande ställning (artikel 82 EG). Det finns också särskilda bestämmelser för prövning av företagskoncentrationer.

Kommissionen kan förbjuda företagskoncentrationer som medför att den effektiva konkurrensen påtagligt hämmas. Företagskoncentrationer med gemenskapsdimension, d.v.s. koncentrationer som leder till att konkurrensen påverkas i flera medlemsländer, skall i vissa fall anmälas till kommissionen för prövning. Det är aktuellt då de berörda företagens sammanlagda omsättning överstiger 5 miljarder euro och i vissa fall redan vid 2,5 miljarder euro.

Sedan den 1 maj 2004 gäller en ny förordning om företagskoncentrationer inom EU. De nya reglerna ger kommissionen möjlighet att ingripa mot varje koncentration som påtagligt skulle hämma den effektiva konkurrensen till nackdel för konsumenterna inom EU. Företag kan inte längre ansöka om icke-ingripandebesked och undantag hos kommissionen. Företagen får nu själva bedöma om deras avtal strider mot konkurrensreglerna.

Den svenska konkurrenslagen innehåller regler om kontroll av företagskoncentrationer. Koncentrationer där de berörda företagens årsomsättningar överstiger 4 miljarder kronor och minst två av de berörda företagen vardera har en årsomsättning i Sverige som överstiger 100 miljoner kronor skall anmälas till Konkurrensverket, som kan ingripa mot en koncentration som antas leda till påtagligt skadliga effekter på konkurrensen. Stockholms tingsrätt kan förbjuda en koncentration efter att Konkurrensverket väckt talan.

2004 års redogörelse för företag med statligt ägande

I 2004 års redogörelse (skr. 2003/04:120) beskrivs att Vattenfall AB producerar, distribuerar och säljer el och värme i främst Sverige, Finland, Tyskland och Polen. Vattenfall, med en vision att bli ett ledande europeiskt energibolag, har en marknadsandel på ca 20 % i Norden, ca 17 % i Tyskland och är det femte största elföretaget i Europa. De europeiska energibolagen fokuserade på att förbättra lönsamheten och den finansiella

ställningen under 2003 och värdet på genomförda förvärv sjönk med ca 70 % till ca 150 miljarder kronor under året. Elpriserna steg under året med 32 % i Sverige och med 31% i Tyskland.

Enligt utvärderingen i skrivelsen är Vattenfall på god väg att uppfylla de ekonomiska målen, och för första gången sedan 1997 skapade Vattenfall ett värde genom att rörelseresultatet var högre än den genomsnittliga kapitalkostnaden. Vattenfall lider, enligt skrivelsen, liksom hela branschen av ett lågt förtroende hos allmänheten, och det är viktigt att bolaget fortsätter att vidta åtgärder för att förbättra förtroendet. Investeringar i förnyelseprogram för den svenska vattenkraften inleddes och totalt kommer 6 miljarder kronor att investeras. Vattenfall har beslutat om en ny policy för vindkraften, vilken bedöms leda till ökade satsningar. Vattenfall satsar på förnybar energi och tar ansvar för omställningen av det svenska energisystemet, men bör enligt skrivelsen förbättra sin redovisning och kommunikation kring de åtgärder man vidtar.

Företag med särskilda samhällsintressen kännetecknas av att ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt, att företagen verkar på en marknad med särskilda förbehåll och/eller att en del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens medan andra är fullt konkurrensutsatta. Speciella mål sätts, varvid bl.a. kraven på avkastning kan avvika från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs helt på marknadsmässiga villkor. Graden av samhällsintresse och ägarens styrning skiljer sig mycket mellan de olika företagen i denna grupp, där A-Banan projekt AB, Almi Företagspartner AB, Apoteket, AB Bostadsgaranti, Bothia Garanti AB, AB Göta Kanalbolag, Ireco Holding AB, Dramaten, Operan, Luftfartsverket, Norrland Center AB, Samhall, SIS Miljömärkning AB, Sjöfartsverket, SOS Alarm Sverige AB, Statens väg- och baninvest, AB Svensk bilprovning, Svedab AB, Svenska kraftnät, Aktiebolaget Svenska Miljöstyrningsrådet, AB Svenska Spel, Sveriges provnings- och forskningsinstitut AB, Turistrådet, Swedfund, Systembolaget AB och Voksenåsen A/S ingår.

Riksdagsbeslut

Riksdagen beslöt våren 1991 (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38) att bl.a. överföra huvuddelen av verksamheten i Statens vattenfallsverk till ett aktiebolag, Vattenfall AB. I reservationer yrkade v respektive mp avslag på propositionen. I andra reservationer (c och fp respektive m) begärdes tillkännagivande om privatisering med delvis snarlika formuleringar.

Den ny tillträdde regeringen tog hösten 1991 upp frågan om huruvida riktlinjer för Vattenfall AB:s verksamhet skulle underställas riksdagen (prop. 1991/92:49). Vattenfalls huvudinriktning skulle även i framtiden avse el och elmarknaden. Vattenfall borde i huvudsak vara ett Sverigebaserat kraftföretag och ges möjligheter att konkurrera med de europeiska kraftföretagen. Näringsutskottet tillstyrkte (bet. 1991/92:NU10) propositionens förslag om att riktlinjer för verksamheten i det nya bolaget inte skulle behöva under-

ställas riksdagen för godkännande. I en reservation (s) avstyrktes propositionen i den aktuella delen. Reservanterna ansåg att Vattenfall även fortsättningsvis borde stå under riksdagens överinseende. Regeringen borde återkomma med förslag till riktlinjer för riksdagens medverkan vid beslut om verksamheten vid Vattenfall AB i enlighet med vad som anförts i reservationen och i linje med vad riksdagen uttalade i frågan våren 1991. I en meningsyttring instämde v.

Våren 1997 föreslogs i proposition 1996/97:84 bl.a. att riksdagen skulle godkänna vad regeringen förordade om riktlinjer för Vattenfall AB:s verksamhet. Näringsutskottet instämde i förslaget att Vattenfall AB – inom ramen för kraven på affärsmässighet – skulle avsätta resurser för utveckling av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig (bet. 1996/97:NU12).

Näringsutskottet tillstyrkte de i propositionen föreslagna riktlinjerna för Vattenfalls verksamhet. Det påpekades att Vattenfalls aktiva medverkan var av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet. Bolaget, som svarade för ungefär 50 % av elproduktionen, borde därför ges en strategisk roll i detta omställningsarbete. I likhet med vad som sades i propositionen ansåg utskottet att utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag borde vara framträdande i Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner. Företaget borde aktivt verka för att den tekniska utvecklingen förs framåt. En sådan verksamhet ingår naturligt i en framgångsrik affärsstrategi.

För ett företag som Vattenfall, som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som har som huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder, var det emellertid viktigt att nu nämnda insatser görs inom ramen för kraven på affärsmässighet. Bolagets beslut om satsningar på utveckling av ny elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag borde därför baseras på att Vattenfall kan uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin verksamhet. För att Vattenfalls strategiska roll i omställningsarbetet skulle kunna bibehållas var det, enligt utskottets uppfattning, av vikt att bolaget hålls samman som koncern. I en reservation av fp och kd framhölls att regeringens förslag att bolaget både skall medverka på affärsmässig basis i energiomställningen och ges en från statlig utgångspunkt strategisk roll i omställningsarbetet innebär dubbla budskap till Vattenfall. Staten bör inte intervensera i bolagets verksamhet på detta sätt. En sådan inblandning från statens sida kan också skada företagets trovärdighet på elmarknaden samt försvåra Vattenfalls upplåning på kapitalmarknaden. Regeringens förslag till riktlinjer för Vattenfalls verksamhet avstyrktes.

Våren 2002 behandlade näringsutskottet propositionen om samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17). Näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag att riksdagen skulle anta de i propositionen angivna riktlinjerna för energipolitiken. Enligt utskottets mening var överenskommelsen ytterligare ett steg framåt i

arbetet för en trygg, effektiv och miljövänlig svensk energiförsörjning, samtidigt som det var en bekräftelse på att de energipolitiska riktlinjerna i 1997 års energipolitiska uppgörelse ligger fast. Energipolitiken skulle skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt samhälle. Härutöver skulle energipolitiken bidra till att skapa stabila förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv och en förnyelse och utveckling av den svenska industrin. Näringsutskottet fann inget skäl för ett riksdagsuttalande med anledning av motioner som berörde Vattenfall AB:s verksamhet. I sammanhanget framhölls att bolaget var en viktig nationell resurs, inte minst beträffande arbetet med omställningen av energisystemet. I en reservation (m, kd, fp) förordades en privatisering av Vattenfall, medan det i en annan reservation (mp) framfördes krav på att en oberoende kommission skulle tillsättas för att granska Vattenfalls roll när det gäller omställningen av det svenska energisystemet.

Frågor och interpellationer rörande Vattenfall AB

Tidigare näringsministern Leif Pagrotsky redogjorde i januari 2004 med anledning av en interpellation (ip. 2003/04:264) för sin syn på Vattenfalls uppdrag. Statsrådet refererade i detta sammanhang till 1997 års riksdagsbeslut och vad näringsutskottet då anfört om att utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el och värmeproduktion från förnybara energikällor bör vara framträdande i Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner. Näringsministern erinrade om att utskottet slagit fast att för ett företag som Vattenfall, som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som har som huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder, är det emellertid viktigt att nu nämnda insatser görs inom ramen för kraven på affärsmässighet. Hans uppfattning var att Vattenfall medverkar till en omställning av energisystemet och att företaget ligger i främsta ledet inom forskning och utveckling av ny teknik på energiområdet. Näringsministern såg vid detta tillfälle ingen anledning att ytterligare specificera Vattenfalls verksamhet utöver det som riksdagen redan beslutat om.

Näringsminister Thomas Östros framhöll i sitt svar i december 2004 på en fråga (fr. 2004/05:571) med anledning av att Vattenfall placerat sig på nittonde plats bland Europas 21 största energibolag då Världsnaturfonden satt poäng utifrån bl.a. bolagens användning av förnybar energi att det är viktigt att statliga bolag agerar som föredömen. Frågan gällde vilka åtgärder näringsministern avsåg att vidta för att Vattenfall skulle förbättra sin position i denna lista. I sitt svar framhöll statsrådet att det är nödvändigt att sätta frågan om Vattenfalls investeringar i ett sammanhang. Om Vattenfall enbart verkat i Sverige hade de haft en högre ranking, menade statsrådet. Detta hade dock inte minskat utsläppen av t.ex. koldioxid i Tyskland, som

är helt beroende av förbränning av fossila bränslen. Vidare erinrade näringsministern om de utsläppsreduceringar som gjorts i Tyskland sedan år 1990 och påpekade att detta arbete fortsätter. Han påminde även om de nya investeringar som Vattenfall beslutat rörande vindkraft i Sverige.

Styrningen av Vattenfall berördes vid en frågestund i kammaren den 27 januari 2005 då frågan om att överföra Vattenfall från gruppen företag som opererar under rent marknadsmässiga villkor till gruppen statliga företag med ett särskilt samhällsansvar togs upp.

I sitt anförande påpekade näringsministern att kraft hämtas från det riksdagsbeslut som säger att Vattenfall skall vara pådrivande i energiomställningen mot förnybara energikällor. Det är också ett väldigt tydligt budskap till Vattenfall att använda resurser till att investera i förnybar energi. Dessutom, anförde näringsministern, säger riksdagen tydligt att Vattenfall skall verka på den marknad som riksdagen skapat genom avreglering av elmarknaden.

I detta sammanhang kan även nämnas att statsminister Göran Persson i regeringsförklaringen den 14 september 2004 (prot. 2004/05:2) tog upp behovet av att en sammanhållen klimat- och energipolitik utvecklas och angav att Vattenfall skall ta en ledande roll i omställningen till förnybar energi.

Tidigare granskning

Våren 2003 granskade utskottet f.d. näringsminister Björn Rosengrens hantering av energimarknaden (bet. 2002/03:KU30 s. 54 f.). På frågor från utskottet anfördes från Regeringskansliets sida att styrelsen är regeringens främsta verktyg för att tillse att ett statligt bolag agerar inom ramen för de riktlinjer som riksdagen beslutat. Avseende Vattenfall hade regeringen tillsatt en styrelse med en bred kompetens, både från näringslivet och den politiska världen, för att svara för förvaltningen av bolagets angelägenheter. Dessutom hade regeringen tillsett att Näringsdepartementet hade direkt representation för att aktivt kunna följa och förvalta bolaget. Därmed hade regeringen vidtagit de åtgärder som krävdes för att tillse att Vattenfall följer riksdagens beslut. Vattenfall AB hade också följt riksdagens riktlinjer. I propositionen hade tydligt angetts att Vattenfall på ett effektivt sätt skall producera och leverera el till sina kunder, och att detta skall ske på ett affärsmässigt sätt. Detta gäller även investeringar i förnybar energi och forskning och utveckling. Vattenfall hade investerat för att förbli ett konkurrenskraftigt, svenskbaserat företag i framtiden. Bolaget hade också investerat i forskning och utveckling och i produktion från förnybara energikällor, så lång som det är möjligt på affärsmässig grund. Vattenfalls investeringar i förnybar energi uppgick till ca 4,3 miljarder kronor från 1997. Vattenfall satsade på forskning och utveckling inom bl.a. vindkraftverk, bioenergi, decentraliserad el- och värmeproduktion och solenergi.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt ställningstagande att de olika mål som Vattenfall i sin verksamhet skall uppfylla uppenbarligen inte kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Något som väckt ett särskilt intresse vid utskottets granskning var de stora investeringar som Vattenfall gjort i Tyskland. Det kunde enligt utskottet givetvis finnas utrymme för olika bedömningar i frågan om dessa investeringar bidragit till att uppnå målen för Vattenfalls verksamhet. Vad som kommit fram under granskningen gav emellertid inte grund för någon annan bedömning än att Vattenfalls agerande kunde anses förenligt med vad riksdagen har beslutat. Utskottet hade följaktligen inte skäl att rikta kritik mot regeringen eller något enskilt statsråd för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall eller för att ha åsidosatt vad riksdagen beslutat.

I en reservation (m, fp, kd, c och mp) framhölls att något som särskilt föll i ögonen vid granskningen var att Vattenfall gjort stora investeringar i Tyskland. Det torde vara rätt uppenbart att dessa investeringar inte stod i överensstämmelse med den långsiktiga inriktning som ligger till grund för den politiskt beslutade omställningen av energisystemet i Sverige. Besluten om investeringar i Tyskland hade genom underhandskontakter varit förankrade i regeringen och genomförts med ett uttalat stöd från regeringens företrädare. Det kunde därför sättas i fråga om regeringen har varit tillräckligt aktiv när det gällt att ge Vattenfall erforderliga direktiv för att verksamheten inom detta område skulle präglas av de målsättningar som ligger till grund för svensk energipolitik. De olika mål som Vattenfall i sin verksamhet skulle uppfylla hade uppenbarligen inte kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Regeringens styrning hade i väsentliga hänseenden utövats formlöst, något som minskade möjligheterna att i efterhand granska vad som har förekommit. Det gick efter granskningen likväl inte att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen utövat inte har varit tillräcklig. Det sätt på vilket Vattenfall uppträtt kunde inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen beslutat. Slutsatsen blev att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall. Riksdagen godkände reservationen (prot. 2002/03:117).

Hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04: KU10, s. 66). Utskottet ville till en början erinra om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen; någon särskild reglering i regeringsformen finns inte. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman. Den utser styrelsen, som i sin tur utser verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och bolagsstämman kan den senare ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Vidare, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets

verksamhet, kan styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslagens användande. Utöver detta finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut skall underställas regeringen eller annan statlig myndighet. Som utskottet tidigare uttalat ligger det i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är ende aktieägaren.

Utskottet pekade också på att under särskilt den senaste 15-årsperioden har samtidigt, på grund av avregleringar och marknadsutvecklingen, flertalet av de bolag regeringen förvaltar förändrats från monopolföretag med särskilda uppgifter till företag med större marknadsinriktning. Det torde därvid vara ofrånkomligt att det emellanåt, i förvaltningen av ett bolags angelägenheter, uppkommer beslutssituationer som fordrar avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål, då det inte framstår som självklart vilket mål som skall prioriteras. I egenskap av företrädare för det statliga ägandet har regeringen att verka i enlighet med de beslut som fattats av riksdagen rörande enskilda bolags verksamhet. Regeringen har ett politiskt ansvar i fråga om den statliga företagsverksamheten.

Från de utgångspunkter som utskottet har att beakta var det av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningar och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen gjordes i medvetande om detta.

Riksrevisionens rapport Vattenfall AB — uppdrag och statens styrning (RIR 2004:18)

I juni 2004 redovisade Riksrevisionen en granskning av Vattenfall AB och statens ägarförvaltning av bolaget. Rapporten överlämnades till regeringen och till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisionens slutsats var att Vattenfalls uppdrag delvis är otydligt. Otydliga formuleringar av Vattenfalls eventuella bidrag till genomförandet av svensk miljö- och energipolitik har skapat utrymme för olika tolkningar. Vattenfalls uppdrag har över tiden kommit att uttolkas på olika sätt av ägarförvaltningen och bolagsledningen. Riksrevisionen bedömde att under perioden 2000–2003 har såväl bolagsledningen som ägarförvaltningen, liksom bolagets agerande, väsentligt mer än tidigare fokuserat på affärsmässighet framför att bidra till svenska miljö- och energipolitiska mål. Bolagets insatser för utveckling av ny elproduktionsteknik har under denna

period varit en ringa andel av dess omsättning i Norden. Riksrevisionen kritiserade också att styrelsen och ägarförvaltningen inte tagit initiativ till att precisera Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag. I denna situation var det förklarligt att bolagets koncernledning prioriterat att uppfylla tydliga krav på lönsamhet framför mer oprecisa miljö- och energipolitiska mål.

Enligt de energipolitiska besluten skulle bolaget, inom ramen för kravet på affärsmässighet, ha en ”strategisk roll i energiomställningen” genom utveckling av bl.a. ny elproduktionsteknik. Det är emellertid inte givet att bolaget borde ha långt gående uppgifter inom ett förväntat miljö- och energipolitiskt uppdrag. Det är viktigt att beakta att ett svenskt statligt företag som verkar på en internationell marknad inte kan åläggas väsentligen hårdare krav än andra företag som verkar på samma marknad.

Den s.k. formlösa styrningen av Vattenfall, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som inte dokumenteras i alla delar, hade enligt rapporten begränsat Riksrevisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad.

Vattenfalls investeringar i Tyskland innebar enligt Riksrevisionen en markant förändring av bolagets tidigare verksamhetsinriktning och strategi samt ett i väsentliga delar ändrat ekonomiskt risktagande i förhållande till tidigare. Därutöver innebar förvärven en stor satsning på energiproduktion av det slag som riksdagen beslutat undvika i Sverige.

Förvärven kunde på så sätt riskera den svenska miljö- och energipolitikens trovärdighet. Det var Riksrevisionens bedömning att ägarförvaltningens styrning av bolaget inte har varit tillräckligt tydligt för att undvika risken att bolagets verksamhet i Tyskland uppfattas stå i betydande motstridighet till svenska miljö- och energipolitiska mål. Riksrevisionen ansåg att med anledning av omfattningen av och inriktningen på Vattenfalls expansion i Tyskland borde styrelsen eller ägarförvaltningen ha verkat för ett formellt ställningstagande till bolagets planer.

Vattenfalls förvärv av kolkraftverk och brunkolsbrytning i Tyskland gjordes med utgångspunkt att bolaget skall drivas affärsmässigt och att bolaget enbart har att följa tyska lagar och förordningar. Ägarförvaltningen, styrelsen och bolagets koncernledning hade inte initierat en diskussion om förvärven var förenliga med den av riksdagen beslutade miljö- och energipolitiken och den roll ett helägt statligt bolaget bör ha i denna. Riksdagen hade dock genom bifall till en reservation till konstitutionsutskottets granskning 2003 markerat att Vattenfalls investeringar i Tyskland inte överensstämmer med den långsiktiga inriktningen som ligger till grund för omställningen av energisystemet. Riksrevisionen ansåg att det finns skäl att överväga om Vattenfalls agerande enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet.

Riksrevisionen rekommenderade

- att regeringen tar initiativ till att tydliggöra Vattenfalls uppdrag vad gäller miljö- och energipolitik,
- att ägarförvaltningen överväger om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet,
- att ägarförvaltningen verkar för ett formellt ställningstagande till frågor som kräver beslut av extraordinär karaktär rörande ett statligt bolag,
- att regeringen överväger vilken insyn och kontroll svenska staten bör ha i Vattenfall och andra statliga företags utländska dotterbolag och
- att regeringen utvecklar den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad.

Riksrevisionens styrelses framställning (framst. 2004/05:RRS5)

Riksrevisionens styrelse har i form av en framställning till riksdagen överlämnat slutsatserna av Riksrevisionens granskning. Styrelsen föreslog att riksdagen skall begära att regeringen

- skall återkomma till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag,
- skall återkomma till riksdagen med förslag till utvecklingen av ägarstyrningen av de statliga bolagen och
- skall utreda frågan om vilken insyn och kontroll som den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och redovisa resultaten för riksdagen.

Framställningen har föranlett en motion av Eva Flyborg m.fl. (fp, kd, c). I motionen begärs

- att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag i enlighet med vad i motionen anförts,
- att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till ytterligare utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen i enlighet med vad i motionen anförts,
- att regeringen inhämtar riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen vidtas för statligt helägda bolag,
- att regeringen utreder frågan om vilken insyn och kontroll som den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och återkommer till riksdagen med förslag i enlighet med vad i motionen anförts.

Riksrevisionens rapport om regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag

I december 2004 presenterade Riksrevisionen en granskning (RiR 2004:28) av regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag. De bolag som ingick i denna granskning är Posten AB, Samhall AB, V&S Vin och Sprit

AB, AB Svenska Spel, Apoteket AB och Systembolaget AB. Utgångspunkten hade varit transparens och tydlighet i styrningen av bolagen. Riksrevisionens övergripande bedömning var att det finns behov av och möjlighet att öka tydligheten och transparensen och förbättra den interna kontrollen i styrningen av de statliga bolagen. Vidare lämnade Riksrevisionen ett antal rekommendationer till regeringen som. Dessa var följande:

- att pröva om den praxis, som innebär att näringsministern ensam beslutar om styrelsenomineringar, är i överensstämmelse med det s.k. paragraf 5-förordnandet att näringsministern är föredragande i styrelsenomineringar.
- att som ägarföreträdare besluta att bolagsstämmorna för statliga bolag i normalfallet skall vara öppna för allmänheten. För allmänhetens skulle stärkt styrning via stämman och öppna stämmor kunna ge ökad demokratisk legitimitet för ägarförvaltningen genom att det ges större möjlighet till information om bolagets verksamhet och om hur regeringen som ägarföreträdare styr bolaget,
- att regelmässigt besluta om förslagen till stämmobeslut, eftersom regeringen bör vara ansvarig för denna typ av beslut. Detta gäller förslag till s.k. ägardirektiv med t.ex. grundläggande inriktning eller preciseringar av särskilda samhällsintressen. Detta gäller även förslag avseende t.ex. ändringar i bolagsordning, policy för utdelning, utdelningens storlek ett visst år och val av styrelseledamöter,
- att i stor utsträckning använda bolagsstämman för styrning av bolag samt att få en otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet, alltid föra till stämmobeslut s.k. ägardirektiv för det aktuella bolaget och sådana regeringsbeslut som är avsedda att följas av alla statliga bolag (t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen),
- att det fastställs för departementen gemensamma riktlinjer för förfarandet vid nominering av styrelseledamöter samt att överväga att använda instrumentet nomineringskommitté även för nomineringar av styrelseledamöter till statligt helägda bolag,
- att överge nuvarande förvaltningsmodell vid Näringsdepartementet vilken innebär att bolagsförvaltare vid departement samtidigt är styrelseledamot i det förvaltade bolaget,
- att det förtydligas i riktlinjer under vilka omständigheter anställda vid Regeringskansliet skall kunna ingå i styrelser för statliga bolag,
- att det fastställs för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen som möjliggör att i efterhand följa viktigare händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag.

Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens styrning av statliga bolag

I början av mars 2005 lämnade Riksrevisionens styrelse en framställning (2004/05:RRS18) till riksdagen med anledning av den granskning som Riksrevisionen genomfört. Styrelsen framhåller i sin framställning att styrningen av de statliga företagen måste fylla mycket höga krav, såväl i formella avseenden som i övrigt. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen utvecklar bolagsstämmans roll i styrningen av bolagen, att regeringen tydliggör sitt ansvar för styrningen och att regeringen utarbetar gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen av de statliga bolagen. Riksdagen föreslås också begära att regeringen återkommer till riksdagen med en ingående beskrivning av de åtgärder som vidtagits i syfte att utveckla formerna för ägarstyrning av de statliga bolagen. Den begärda återrapporteringen bör ingå i den skrivelse om de statliga bolagen som regeringen skall redovisa för riksdagen under år 2006. I framställningen finns en avvikande mening från företrädarna i styrelsen för Socialdemokraterna. Framställningen har lämnats till näringsutskottet för beredning. Näringsutskottet avser att behandla ärendet under hösten 2005.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har inom Näringsdepartementet upprättats en promemoria, *bilaga A6.5*.

I promemorian redogörs för de åtgärder som ägaren vidtagit för att följa riksdagens beslut från 2003. Enligt promemorian har diskussioner förts med styrelsens ordförande rörande riksdagens beslut och om att Vattenfall bör öka sin ambitionsnivå inom förnybar energi och kommunicera sitt arbete på ett bättre sätt. Vattenfall har sedan dess anslagit mycket ambitiösa investeringsplaner inom förnybar energi i Sverige. Åtgärder har vidtagits som kommer att öka Sveriges vindkraftsproduktion med 40 %, och investeringar med ca 500 miljoner kronor i småskalig vattenkraft har beslutats.

Politiska överläggningar har inletts i syfte att förtydliga Vattenfalls uppdrag med utgångspunkt i riksdagsbeslutet 2003 samt Riksrevisionens rapport. Arbetet med ändringar i bolagsordningen för Vattenfall bedrivs med utgångspunkt i näringsutskottets uttalande i betänkande 1996/97:NU12. Hänsyn måste enligt promemorian också tas till det civilrättsliga regelverk som Vattenfall lyder under som aktiebolag, bl.a. aktiebolagslagen och eventuella statsstödsregler med anledning av kravet på marknadsmässig avkastning för bolagets samtliga verksamhetsgrenar.

Skälen till att det inte övervägts att överföra Vattenfall till gruppen Företag med särskilda samhällsintressen är främst riksdagens beslut 1991 och 1997 angående Vattenfall. Gruppen med marknadsmässiga krav karakteriseras av företag med marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil. Gruppen med särskilda samhällsintressen kännetecknas av något eller flera av följande kriterier. Ägaren styr verksamheten på

ett påtagligt och direkt sätt, företagen verkar på en marknad med särskilda förbehåll och en del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens, andra kan verka i full konkurrens. Dessa bolags verksamhet styrs i första hand av särskilda uppdrag, och bolagen har av denna anledning viss särställning eller ensamrätt.

Mot bakgrund av riksdagens tidigare beslut finns stöd för att Vattenfall lämpligen tillhör kategorin "Företag med marknadsmässiga krav". Ur konkurrensrättslig synvinkel skulle en placering i kategorin "Företag med samhällsuppdrag" även kunna uppfattas som ett felaktigt ställningstagande, i synnerhet som det inom EU pågår en avregleringsprocess som skall vara genomförd 2007. Med den integrerade elmarknaden följer regler om vad statliga bolag kan göra utifrån konkurrens och statsstödsregler. Riksdagen har tidigare inte funnit anledning att ändra kategoriindelningen.

När det gäller konkurrensreglerna framhålls i promemorian att Vattenfall bedriver en tillväxtstrategi och att man inför varje större företagsköp anmäler det planerade samgåendet till berörda konkurrensmyndigheter. Att konkurrensmyndigheterna och kommissionen godkänner ett förvärv är ett villkor för avtalets giltighet. Vattenfalls andel på en integrerad europeisk marknad är ca 6 % och på den nordiska ca 20 %. Det bör beaktas att den avreglerade energimarknaden inom EU och övrig omvärld karakteriseras av konsolidering där företag köper upp varandra. Förvärv inom den europeiska el- och gassektorn har enligt en tidningsuppgift gjorts till ett värde av ca 340 miljarder kronor under år 2004. Så har Sydkraft, Graninge och Birka Energi köps upp av utländska aktörer och mönstret är likadant i övriga Europa.

Direktiv från ägaren till bolaget finns i form av riksdagsbeslut som anger bolagets övergripande verksamhet samt den ägarpolicy och de uppgifter om prioriterade områden som finns redovisade i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statliga företagen. Detta material överlämnas till styrelsens ordförande vid den ordinarie bolagsstämman. Därutöver finns i den löpande förvaltningen täta kontakter mellan exempelvis ordförande och ägarförvaltning. Ett arbete har inletts med att ytterligare förtydliga direktiven till Vattenfall genom ändring av bolagsordningen.

I promemorian understryks att en ägares uppgift i ett konkurrensutsatt aktiebolag är att ange de övergripande målen för verksamheten. Det är normalt styrelsens och ledningens ansvar att utarbeta de operativa målen. Styrelse och ledning måste enligt promemorian få frihet och flexibilitet att inom ägarens övergripande anvisningar utföra sin uppgift. Det bör exempelvis vara upp till företaget att avgöra vilken typ av förnybar energi man vill satsa på. Statsmakternas uppgift är att skapa incitament och regler som stimulerar den typ av produktion eller system i övrigt som man vill att aktörerna på marknaden skall skapa.

Vattenfalls investering i Danmark liksom tidigare investeringar utomlands har gjorts för att skapa ett konkurrenskraftigt bolag. Dessa tillväxtinvesteringar utomlands är enligt promemorian en förutsättning för bolagets

livskraft och möjlighet att investera i Sverige. Vattenfall investerar mer än någonsin i Sverige, i produktion, nät och distribution. I bolagets investeringsplaner ligger också mycket stora satsningar inom förnybar energi. Vattenfall har under perioden 1999–2004 närmare fördubblat det egna kapitalet, ökat resultatet efter skatt fyra gånger, tredubblat utdelningen till staten och enligt vissa bedömare mer än fördubblat värdet på bolaget. Vattenfall har under denna period utvecklats till ett svenskägt, internationellt konkurrenskraftigt företag med över 30 000 anställda i fyra länder där de utomnordiska verksamheterna bidrog med 41 % av rörelseresultatet.

Vattenfalls köp av aktier i Elsam står i god överensstämmelse med riksdagens uttalande om Vattenfalls roll.

Vattenfall tar sitt uppdrag att vara det ledande företaget i energiomställningen på allvar men är beroende av externa faktorer, som t.ex. tillstånds- och stödfrågor och anpassning till en förändrad energimarknad. I Sverige konkurrerar Vattenfall t.ex. med EON som är Europas näst största energibolag och har nästan dubbelt så stor elförsäljning som Vattenfall. I Tyskland och Polen finns bl.a. konkurrenten EDF som är Europas största energibolag och har över 35 miljoner kunder jämfört med Vattenfalls ca 6 miljoner kunder.

Näringsutskottets betänkande 2004/05:NU12 med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning

Näringsutskottet har i april 2005 lämnat sitt betänkande med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning om Vattenfall. När det gäller *Vattenfalls uppdrag* var näringsutskottet positivt till att regeringen tagit initiativ till ett tydliggörande av Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen. Enligt det förslag till ändring av bolagsordningen som förelåg skall Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning. Detta tydliggörande anser utskottet tillgodoser såväl Riksrevisionens styrelses framställning i den del som rör Vattenfalls uppdrag som motsvarande förslag i en motion (fp, kd, c), varför de avstyrktes.

I en reservation (fp, kd, c) framhölls att förslaget till ändring av bolagsordningen i grunden inte ändrade de problem som föreligger enligt Riksrevisionen beträffande möjliga tolkningar av relationen mellan målet om affärsmässighet och den roll bolaget har när det gäller omställningen av energisystemet. Reservanterna begärde därför ett tillkännagivande om att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag.

I en motivreservation (m) framhölls att reservanterna var negativa till det förslag till ändring av Vattenfalls bolagsordning som regeringen presenterat inför bolagsstämman, och att nu gällande bolagsordning borde kvarstå i oförändrat skick.

När det gäller *formerna för ägarstyrning* framhöll näringsutskottet betydelsen av att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Detta var något som även framhållits av konstitutionsutskottet hösten 2003. I likhet med vad konstitutionsutskottet gett uttryck för förutsatte näringsutskottet att detta tas i beaktande när det gäller det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen. Samtidigt vill utskottet erinra om att regeringen, enligt budgetlagen, årligen skall redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Någon sådan redogörelse har ännu inte lämnats. Enligt näringsutskottets uppfattning var Riksrevisionens styrelses framställning på denna punkt inte av sådan karaktär att riksdagen inte bör kunna invänta regeringens redovisning. Näringsutskottet utgick således från att regeringen skulle återkomma till riksdagen i denna fråga. Något särskilt uttalande därom ansåg utskottet inte att det förelåg behov av.

I en reservation i denna del (m, fp, kd, c) begärdes ett tillkännagivande till regeringen om att den skulle återkomma till riksdagen med förslag till utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen i enlighet med vad som anförts.

När det gäller *Vattenfalls verksamhet i Tyskland och Riksrevisionens möjligheter till insyn i företags dotterbolag* framhöll näringsutskottet att moderbolaget Vattenfall AB uppgett att det har tillfredsställande insyn i och kontroll av verksamheten i Tyskland. Vidare har den svenska staten, genom ägarförvaltningen, samma insyn i bolaget som dess styrelse. Riksrevisionen, å sin sida, har enligt tysk lagstiftning ingen rätt till information direkt från det börsnoterade Vattenfall Europe AG. Riksrevisionen kan emellertid begära information från moderbolaget samt ägarförvaltningen. I sin rapport har Riksrevisionen även uppmärksammat olika sätt att kringgå bestämmelserna i den tyska lagstiftningen för att möjliggöra insyn. Näringsutskottet noterade sakförhållandena för utländska dotterbolag till statligt ägda företag och kunde samtidigt konstatera att det är ett mycket begränsat antal sådana dotterbolag där detta problem kan uppstå. Av detta skäl fann näringsutskottet att det i dagsläget inte förelåg skäl för riksdagen att göra ett uttalande.

I en reservation (m, fp, kd, c) framhölls att det inte var acceptabelt att Sveriges riksdag som företrädare för ägarna, det svenska folket, inte har en tillräcklig insyn i och kontroll över en så stor del av Vattenfalls verksamhet som det här var frågan om. Omsättningen i Tyskland uppgick år 2003 till mer än 60 miljarder kronor enligt Vattenfalls årsredovisning. Riksdagen borde anmoda regeringen att utreda frågan om vilken insyn och kontroll den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och återkomma med förslag som tillgodoser de redovisade kraven.

När det gäller *förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning* framhöll näringsutskottet att statens innehav av aktier i statliga bolag i så gott som samtliga fall kan härledas till riksdagsbeslut. I grund och botten finns

således riksdagsbeslut som anger bolagets övergripande verksamhet. Vid ägarstyrningen av de statliga bolagen har regeringen att utgå från de riktlinjer för bolagets verksamhet som angetts i det riksdagsbeslut som ligger till grund för beslutet att bilda eller förvärva bolaget eller som, i vissa fall, därefter antagits. Vanligen återspeglas riksdagens beslut i företagens bolagsordning. Enligt den ordning som i dag råder är regeringen vid förvaltningen av de statliga bolagen således begränsad av de beslut riksdagen fattat. Detta innebär bl.a. att regeringen inte har möjligheter att lägga andra uppgifter på ett statligt bolag än de som inryms i vad som beslutats av riksdagen. Av detta följer även att regeringen, i den händelse den önskar genomföra en förändring av ett bolags inriktning som inte kan inrymmas i vad riksdagen beslutat, bör vända sig till riksdagen. Näringsutskottet ville samtidigt betona att vad som är en väsentlig ändring av ett bolags inriktning måste ses i det enskilda fallet. Den ordning som i dag råder fungerar enligt utskottets uppfattning väl. Något uttalande för att förändra denna kunde näringsutskottet inte ställa sig bakom. När det gäller Vattenfall AB ansåg näringsutskottet att bolagets verksamhet inte ändrats på ett sådant sätt att den inte ryms inom ramen för vad riksdagen tidigare beslutat för bolaget. Näringsutskottet såg följaktligen inte att bolagets tidigare etablering på den tyska marknaden som en fråga för riksdagen att avgöra.

I en reservation (fp, kd, c) framfördes att Vattenfalls expansion i Tyskland i grunden var en fråga som borde ha underställts riksdagen. Investeringsarna i Tyskland överensstämmer inte med de miljöpolitiska mål riksdagen beslutat eller de riktlinjer för bolagets verksamhet som riksdagen fastställt. Även investeringarnas omfattning gör att frågan borde ha varit föremål för ett riksdagsbeslut. Att bolagets investeringar i Tyskland inte står i överensstämmelse med vad riksdagen har beslutat hade enligt reservanterna även klargjorts av konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:KU30). Sammanfattningsvis saknades enligt reservationen såväl ett regelverk kring som tydliga riktlinjer för regeringens förvaltning av de statliga bolagen när det gäller vilka åtgärder regeringen kan vidta utan att behöva riksdagens godkännande. Regeringen borde därför genomföra en översyn och inom nuvarande mandatperiod återkomma med förslag till riksdagen på området. Vägledande för detta arbete skulle vara att ägarnas ställning, genom riksdagens försorg, skall stärkas när det gäller bestämmandet över de statliga bolagen och deras verksamhet så att liknande situationer som den med Vattenfall inte behöver upprepas framgent.

I en motivreservation (m) framhölls att enligt aktiebolagslagen måste ändringar av verksamheten som kräver ändring av bolagsordningen underställas bolagsstämman. Ändringar av bolagsordningen i statliga bolag borde godkännas av riksdagen. Fördelen med en sådan ordning är att ägarna ges en större möjlighet till insyn och övervakning. Det innebär också en högre grad av likabehandling mellan statligt ägda och privat ägda bolag. Något riksdagsuttalande för att klargöra denna ståndpunkt ansågs inte erforderligt.

Betänkandet debatterades den 27 april 2005 och riksdagen ställde sig bakom utskottsmajoritetens förslag (prot. 2004/05:113).

Utfrågningar

Utfrågning med kanslirådet Peter Lindell

Utskottet har den 7 april 2005 hållit en utfrågning med kanslirådet i Näringsdepartementet Peter Lindell (*bilaga B2*). Peter Lindell har framhållit att han som ledamot i Vattenfalls styrelse har samma ansvar som vilken ledamot som helst. Regeringens ägarpolicy förmedlas på flera olika sätt. Det formella sättet är på bolagsstämman. En s.k. bolagsmapp eller ägarmapp som innehåller regeringens ägarpolicy och även de riksdagsbeslut som rör Vattenfalls verksamhet, överlämnas till ordföranden som distribuerar den inom styrelsen. Om ägaren har ytterligare att förmedla till styrelsen sker detta genom ordföranden, Dag Klackenberg.

Det som återrapporteras till ägaren är större händelser eller rena ägarfrågor. De operativa frågor som hanteras i styrelsen är inte frågor för ägaren, utan de hanteras av ledning och styrelse. Men självklart hålls den politiska ledningen informerad om större och viktigare händelser som rör bolagets verksamhet. När det gäller danska Elsam hade den politiska ledningen informerats både skriftligt och muntligt om utvecklingen i Danmark.

När det så småningom faktiskt visade sig vara ett avgörande läge genomfördes också ett par möten med den politiska ledningen, ordföranden och vd. Styrelsen gjorde inte den bedömningen att förvärvet av Elsam borde underställas riksdagen. De är ägarförvaltningen som avgör om en fråga är av sådan vikt att det skall underställas riksdagen. I detta fall gjorde ägarförvaltningen mot bakgrund av riksdagens egna beslut den bedömningen att det inte skulle göras. Bolagiseringsbeslutet anger att Vattenfall skall kunna delta i internationaliseringen av elmarknaden. I det beslut som följde på bolagiseringspropositionen står även att bolaget måste kunna disponera sina resurser på precis samma sätt som privatägda företag. Riksdagen har också 1996/97 beslutat att Vattenfall skall drivas på ett affärsmässigt sätt och uppfylla marknadsmässiga avkastningskrav. På det sättet har man gett en ram inom vilken Vattenfall skall verka. De här besluten faller inom den ramen, enligt den bedömning som ägarförvaltningen har gjort.

Peter Lindell har inga särskilda instruktioner för hur han skall bete sig i styrelsearbetet i syfte att förverkliga riksdagens beslut om att Vattenfall aktivt skall medverka i omställningen av energisystemet. Om ägaren vill att bolaget skall agera på ett visst sätt används formella kanaler. Den viktigaste är bolagsstämman, men när det gäller mer löpande synpunkter framförs dessa till styrelseordföranden. Han kan förmedla sin kvalificerade bedömning om styrelsen har frågor om hur ägaren ser på vissa förhållanden. Peter Lindell har dock ingen juridisk möjlighet att särskilt instruera styrelsen att fatta ett visst beslut eller göra på ett visst sätt. Enligt aktiebolagslagen har han samma ansvar som vilken annan ledamot i styrelsen.

Investeringen i Elsam skedde mot bakgrund av behovet av att värna Vattenfalls konkurrenskraft och det värde som Vattenfall representerar. Den står inte i motsatsförhållande till vad Vattenfall skall åstadkomma för omställningen av energisystemet i Sverige. Särskilt på längre sikt är de investeringar som Vattenfall gjort för att stärka sitt bolag en förutsättning för att man skall kunna delta kraftfullt i omställning. Ägaren har ju ett ansvar för att bolaget långsiktigt skall vara konkurrenskraftigt, och bolaget har en strategi som inte på något särskilt sätt skiljer sig från hur de större energibolagen i Europa just nu arbetar. Han har inte fått några direktiv från Sveriges statsminister.

Styrningen har på flera plan förändrats sedan riksdagens uttalande genom konstitutionsutskottet. Omedelbart efter riksdagsbeslutet fattades inga formella beslut men det finns olika formlösa sätt att försöka styra bolaget. Först och främst har detta uttalande från riksdagen naturligtvis förmedlats till styrelsen via ordföranden. I styrelsearbetet har diskussionerna kring förnybar energi intensifierats och forsknings- och utvecklingsfrågorna diskuterats mer än tidigare. Detta har bl.a. resulterat i olika program, exempelvis för vindkraften men även för att gå igenom alla vattenkraftanläggningar där det nu med elcertifikatssystemet finns möjlighet att göra olika investeringar för att öka kapaciteten i anläggningarna. Den diskussion som fördes med ordföranden har gett konkreta resultat i form av satsningar i förnybar energi i Sverige. Efter Riksrevisionens rapport har också diskussionen intensifierats om hur man kan göra kopplingen tydligare mellan riksdagens beslut och styrningen av Vattenfall, och regeringen har föreslagit en ändring av bolagsordningen. Det är dock tidigt att utvärdera Vattenfalls och andra aktörers satsningar på det här området eftersom det är fråga om investeringar som kanske skall betala sig i över 20 år, och tillståndprocessen för att få bygga ett vindkraftverk kanske i vissa fall kan ta upp till 8 år. Det har definitivt skett en ökad fokusering på förnybar energi i styrelsearbetet i Vattenfall.

Det vore olyckligt om det uppstod en klyfta där bolag och ledning har en enorm kunskapsfördel före ägaren. Därför anses att bolagsförvaltningen skall ha sina ansvariga förvaltare i styrelsen – för att löpande kunna följa arbetet, ligga nära styrelsen, hålla sig informerad och ha en hög och god kompetens. Det skiljer sig inte på något sätt från hur det ser ut i övriga näringslivet när det gäller långsiktiga och aktiva ägare. Ägarförvaltningen utgörs dels av enheten för statligt ägande, dels naturligtvis av den politiska ledningen. När det gäller den löpande kontakten med ordföranden och ledningen för bolaget är det någonting som ägarenheten har hand om. Det är praktiskt ogörligt för ministern att hålla kontakt med 40–50 bolag.

När det gäller investeringarna utomlands har man naturligtvis fört en diskussion om vad de innebär för bilden av Vattenfall men där också tagit grund i riksdagens beslut att Vattenfall måste kunna delta i internationaliseringen. Man har också utgått från att det innebär att bolaget måste verka utifrån de förutsättningar som gäller. Utanför Sverige eller Norge drivs

anläggningarna med fossila bränslen. Det företag som vill växa blir alltså ägare till sådana anläggningar, och då gäller det att ta hand om anläggningarna på bästa sätt. Systemet för handel med utsläppsrätter sätter de ekonomiska incitamenten för att hela tiden effektivisera produktionen i anläggningarna.

Utfrågning med ordföranden i Vattenfalls styrelse, Dag Klackenberg

Utskottet har den 7 april 2005 också hållit en utfrågning med ordföranden i Vattenfall AB:s styrelse, Dag Klackenberg (*bilaga B3*). Dag Klackenberg har beskrivit avvägningen mellan de olika mål som är bestämda för Vattenfall AB. Ett uppdrag är att förvalta statens kapital på ett effektivt sätt. Det finns ett avkastningskrav som Vattenfall nu uppnått. Sedan finns en önskan från riksdagen att bolaget skall vara aktivt i omställningen mot ett hållbarare energisystem och ett miljömål. Dessutom finns det en önskan om låga och stabila elpriser. Det femte målet är säkerhetsmålet. Dessa fem mål skall vägas ihop till något som fungerar. En av de svåraste uppgifterna är att finna bra produktionssätt att ställa om till. Det gäller att finna en vindkraftsteknik som fungerar, solceller som kan bli lönsamma, svartlutsutnyttjande osv. Vattenfall är ledande i detta arbete. Det finns en verklig samsyn i att Vattenfall skall vara pådrivande i den långsiktiga utvecklingen. Det är därför företaget är inne på områden där man inte ser en omedelbar lönsamhet eller avkastning. Vattenfall driver frågan om att komma över mer vindkraft.

Det är klart att dessa fem mål kolliderar, vilket kan vara ett bekymmer för Vattenfall men är ett bekymmer för hela den energipolitiska diskussionen. Ägaren har uppgifter när det gäller avvägningen men det är Vattenfall som i sin dagliga verksamhet skall se till att man håller sig inom ramen för de fem målen. Några mål är lätta att uttolka, t.ex. avkastningskravet. När det gäller miljömålen finns det lagstiftning som tillämpas av olika myndigheter. Det finns en miljöbalk. När det gäller sådana mål som är svåra att beskriva operativt, som omställning till hållbar energiproduktion, behövs det redovisas praktiskt fungerande lösningar. Sedan får man se om de håller måttet.

Den strategi som Vattenfall haft under flera år ligger fast. Det är först när det definitiva omställningsbeslutet i energipolitiken fattas som det finns anledning att i grunden ompröva strategin.

Dag Klackenbergs bedömning är att Näringsdepartementets ägarenhet och den politiska enheten har haft tillräcklig information om Vattenfalls planer för att kunna avgöra om det fanns anledning att gå till riksdagen. Ägaren, regeringen, har i varje beslut av vikt haft möjlighet att påverka. Han har löpande några gånger i veckan ägarkontakter med Peter Lindell. Kontakterna med departementsrådet Eva Halvarsson och statssekreteraren är något mer sällan förekommande. Av och till har han kontakter med statsrådet.

Formella samtalsuppteckningar förekommer inte. I styrelsen däremot förekommer dokumentation. Det skulle vara svårt att göra samtalsuppteckningar hela tiden, och det är dessutom svårt att ange vad som är direktiv, instruktioner eller vad som är frågor.

Det bör absolut finnas ett krav på öppenhet, och bolaget har tagit stora steg i det avseendet under Dag Klackenbergs tid som ordförande. Det finns mycket utförliga styrelseprotokoll, och företaget har gett ut rapporter om ståndpunkten i miljöfrågor, i etiska frågor m.m. Det finns inte samtalsuppteckningar från kontakterna med ägaren men däremot finns det i styrelseprotokollen redovisat vilka kontakter som förekommit och innehållet i kontakterna. Det är viktigt att det inte finns uppteckningar av sådant som man från företags sida inte vill att konkurrenterna skall kunna läsa.

Revisionsrapporten har delats ut till styrelseledamöterna och analyserats. Styrelsen har diskuterat med företagsledningen vad som kan göras för att förbättra informationen.

Från företags sida hade man hoppats kunna komma in på den danska marknaden. Några aktieägare i Elsam ville ha Vattenfall som ägare i stället för det danska Dong, och Vattenfall ville komma åt vindkraftskunskande. I Danmark finns de största vindkraftsinvesteringarna. Om man har vattenkraft tillsammans med vindkraft kan man utnyttja detta mycket väl. Sedan länge äger Vattenfall 40 % av det mest miljöeffektiva verket, Avedøre i Danmark. Dag Klackenbergs fick inga instruktioner från ägaren i samband med Elsamaffären men fick med sig ett antal frågor som om det var en bra affär och om vad det betydde för vindkraften. Vattenfall investerar inte i ny kolkraftsproduktion utan i befintlig kolkraftsproduktion. Det är en viktig skillnad. Han och ägarförvaltningen har resonerat i dessa termer. Han uppfattade att Vattenfall var på väg i den riktning som riksdagsbeslutet 2003 innebar. Det förhållandet att det ställs lägre avkastningskrav på t.ex. vindkraft och biobränsle är exempel på utvecklingen. Problemet är att hitta långsiktigt lönsamma projekt i linje med riksdagens och regeringens regelverk. Vid omställningen till vindkraft måste det finnas ett regelverk som är hållbart över tiden. Det måste finnas utsläppsrätter eftersom produktionskostnaden för vindkraft är 58 öre kilowattimmen och marknadspriset 30. Avkastningskraven har sänkts men det går inte att lägga allt på Vattenfall.

Vattenfall följer numera elcertifikatsmodellen. Dag Klackenbergs känner inte så väl till om det skulle förekomma att företaget inte utnyttjar certifikatsberättigad produktion. Framöver kommer möjligheterna att utnyttjas maximalt.

Utfrågning med statsrådet Thomas Östros

Den 12 april 2005 har utskottet hållit en utfrågning med statsrådet Thomas Östros, *bilaga B9*, som bl.a. anförde följande.

Det bästa sättet att ta ansvar och möta de berättigade krav som finns på Vattenfall, är att skapa ett långsiktigt konkurrenskraftigt bolag som klarar av att konkurrera med de stora internationella energibolagen. Utgångspunkten för regeringens syn på och arbete med Vattenfall är naturligtvis de beslut i riksdagen som direkt rör Vattenfall. Vattenfalls finansiella styrka innebär att bolaget kan göra kraftfulla satsningar inom förnybar energi. Sedan 1997 har bolaget investerat 11 miljarder kronor i förnybar energiproduktion. Genom bl.a. beslutet att investera 1 ½ miljard kronor i en vindkraftspark i Lillgrund kommer Vattenfall att nu även öka Sveriges vindkraftsproduktion med 40 %. Vattenfall blir därmed landets ledande vindkraftsoperatör. Vattenfall är redan i dag det ledande energiföretaget då det gäller investeringar i elproduktion från förnybara energikällor.

Konstitutionsutskottets granskningsbeslut om Vattenfall år 2003 är ett mycket viktigt beslut. Det skulle vara regeringen fullständigt främmande att bortse från ett beslut i riksdagen grundat på konstitutionsutskottets betänkanden. Beslutet har lett till förändringar och förbättringar.

Regeringen anser att Vattenfall skall öka sina insatser och sin ambition när det gäller förnybar energi. Det finns dessutom behov av att utveckla och modernisera ägarstyrningen av Vattenfall. Därför har regeringen kommit överens med samarbetspartierna om ett tillägg till bolagsordningen, där det markeras att Vattenfall skall ta den ledande rollen i omställningsarbetet, vilket också riksdagen uttalat.

Styrningen av Vattenfall är allt annat än formlös. Tvärtom är grunderna för styrningen av Vattenfall mycket formella. De tar sin utgångspunkt i riksdagens beslut om Vattenfall, aktiebolagslagen och de riktlinjer för ägarstyrning som utarbetats i Regeringskansliet. Vid årliga bolagsstämmor lämnar ägaren anvisningar till bolaget. Dessa utgörs av riksdagsbeslut och riktlinjer från ägaren. Därutöver pågår en löpande dialog med bolaget. Från regeringens sida redovisas även regelbundet ägarpolicy för riksdagen. Riksdagen har tidigare utan anmärkning behandlat den skrivelsen.

Vattenfall konkurrerar i dag på en europeisk elmarknad. Bland konkurrenterna finns EON, som är Europas näst största energibolag med nästan dubbelt så stor elförsäljning som Vattenfall, och EDF, som är Europas största elbolag med över 35 miljoner kunder i Europa. Det är på den marknaden som Vattenfall skall konkurrera. Före detta Sydkraft, Stockholm Energi och Graninge ägs i dag av utländska bolag. Vattenfall som svenskt bolag måste överleva och vara framgångsrikt på denna marknad. Och precis som riksdagen fattat beslut om många gånger skall affärsmässigheten och att vara ledande i energiomställningen gå hand i hand.

Det kan självklart finnas målkonflikter på både kort och lång sikt när man fattar beslut. Ett sådant exempel är investeringar i långsiktiga lösningar som ännu inte fullt ut har marknadsmässiga förutsättningar. Det är viktigt att fatta de långsiktiga besluten därför att de på lång sikt är marknadsmässiga.

I frågan om Vattenfall skulle investera i Danmark var det mycket viktigt för Näringsdepartementet och den politiska ledningen på Näringsdepartementet att göra just avvägningen mellan marknadsmässighet och att vara ledande i energiomställningen.

I dag finns det en gemensam nordisk elmarknad. Den är helt integrerad och är Vattenfalls hemmamarknad. Den el som Finland producerar finns i svenska kablar. Den el som Sverige producerar finns i norska kablar. För att vara framgångsrik är det viktigt att man har förutsättningar att klara konkurrensen och också kan agera internationellt. En investering i Elsam är en klok och strategiskt riktig affär. De investeringar som har gjorts i Polen, Tyskland och som eventuellt skulle kunna komma till stånd i Danmark är vinstgivande investeringar som innebär att vinsterna tas hem till Sverige och ger resurser och ”muskler” för att investera i förnybar energi på hemmaplan.

Bolaget har fått budskapet att regeringen önskar se mer av investeringar i förnybar energi, inte minst vindkraft. Elsam är Nordens största vindkrafts-elproducent. Det är mycket intressant att få in den kunskap och den erfarenhet som Elsam därmed har. De länder som inte har tillgång till vattenkraft är än så länge beroende av fossila bränslen. Det är ett stort problem och en stor utmaning att ställa om energisystemet.

Regeringen har arbetat mycket aktivt med, inte minst under senare år, att gå vidare i ägarstyrningen, att öka kommunikationen, att se till att det finns årsredovisningar av professionellt snitt i alla statliga bolag, att alltmer ha öppna bolagsstämmor och att uppmuntra genomlysning. Detta är oerhört viktiga principer. Samtidigt är det naturligtvis så att ett bolag som agerar på en tuff internationell marknad och kommunicerar affärsbeslut med ägaren eller förslag till framtida strategier har svårt att låta allt detta vara offentligt.

Utfrågning med statsrådet Leif Pagrotsky

Utskottet har den 19 april 2005 hållit en utfrågning med före näringsministern Leif Pagrotsky som anförts i huvudsak följande.

År 1991 beslutade riksdagen att bolagisera Vattenfall. Beslutet innebar att ansvaret för Vattenfall övergick från staten till ett självständigt bolag eller till ett självständigt rättssubjekt. Det innebar att styrningen av Vattenfall förändrades. Staten kan inte som ägare till ett bolag utöva styret på samma sätt som när den styr sin egen verksamhet i t.ex. ett affärsverk som utgör en del av statsverket. För såväl bolag som myndigheter sker styrningen på två sätt, genom den rent formella styrningen och den informella styrningen. Den formella styrningen innebär att ägaren beslutar om de övergripande målen för verksamheten, vilket i fallet Vattenfall sker genom riksdagens beslut. Till skillnad från styrningen av en myndighet finns i styrningen av bl.a. Vattenfall också aktiebolagslagen som inte gör någon skillnad mellan vem det är som äger ett bolag. Aktiebolagslagen slår fast ansvarsfördelningen mellan styrelse, ledning och ägare. Vid den formella

styrningen finns den generella ägarpolicy och de riktlinjer som har utarbetats i Regeringskansliet och som anger regeringens inställning i vissa principiella frågor inom vissa prioriterade områden. Den del av styrningen som kan kallas informell handlar om den dagliga förvaltningen av bolagen som man av praktiska skäl inte kan sköta på ett lika detaljerat sätt som den mer övergripande hanteringen. Inom ramen för den informella styrningen förs en löpande dialog med framför allt styrelsens ordförande men också med bolagets verkställande direktör.

Ägarförvaltningen har kontakter med exempelvis revisorer, banker, ratinginstitut och långivare. Det handlar om att hålla sig informerad och kanske förmedla ägarens syn på någon aktuell fråga och ibland agera som bollplank och rådgivare. Vid händelser av större karaktär skall styrelsens ordförande se till att en samsyn uppnås med ägaren. Den informella styrningen framställs ibland som något konstigt. Om man använder uttrycket ”formlös” låter det kanske som att det råder brist på styrning. Så är det naturligtvis inte. Tvärtom är det på detta sätt som ägare förvaltar sina bolag på ett ansvarsfullt sätt. Det gäller inte minst om bolaget är konkurrensutsatt och företagsledningen därför ständigt måste agera för att försvara och utveckla bolagets konkurrenskraft. Det vore inte seriöst och ansvarsfullt att som ägare i detalj försöka styra bolagets hela dagliga verksamhet.

Denna ordning har riksdagen själv slagit fast i ett antal riksdagsbeslut, senast i näringsutskottets betänkande 2002/03:NU3 då Vattenfalls utlandsinvesteringar behandlades. Utskottet upprepade då sitt ställningstagande från 2001 om ägarens roll och ansvarsfördelning gentemot styrelse och ledning. Dessutom har regeringen varje år i sin skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande redovisat såväl riksdagens förvaltningsmodell som Vattenfalls strategi och inriktning utan att det riktats någon anmärkning.

Vid en rad olika möten och diskussioner med styrelsens ordförande förmedlades riksdagens beslut och riksdagens inställning. Budskapet var tydligt. Vattenfall måste öka sina ambitioner inom förnybar energi, och ledningen i Vattenfall måste ägna mer tid, mer engagemang och mer uppmärksamhet på sin nivå åt frågorna som gäller omställning av det svenska energisystemet. Under Leif Pagrotsky's tid som näringsminister har en intensiv aktivitet pågått i olika områden för att påverka i dessa avseenden. Till exempel har Leif Pagrotsky drivit att ledningen skall dela upp sitt engagemang när det gällde de förnybara energikällorna.

Den mångfald av täta kontakter och det deltagande i styrelsearbete och annat som är en del i styrningen skulle bära väldigt långt om varje replik skulle antecknas. Det är vid viktigare händelser och frågor av annan betydelse anteckningar bör göras. Detta är dock något som ständigt måste förändras och utvecklas. Leif Pagrotsky har inget emot att det dokumenteras mer om det visar sig praktiskt och om det nu skulle vara lämpligt av något skäl.

Efter riksdagens beslut 2003 om Vattenfall inleddes ett noggrant arbete i syfte att miljömålen skulle bli uppgraderade i bolagets arbete. Det var ett mycket bredare arbete än bara miljöfrågorna som KU hade tagit upp. Det var också frågor med konsumentinriktning - frågor om elavbrott varje vinter, frågor om ersättning vid elavbrott, frågor om hur man kan förebygga detta och frågor om hur man snabbare kan få tillbaka strömmen när stormen väl kommer.

Investeringarna i Tyskland gjordes före Leif Pagrotskys tid som näringsminister. Under hans tid gjordes ingen ytterligare sådan investering så han hade inte anledning att ge något särskilt godkännande eller icke-godkännande av den tyska affären. Om Riksrevisionen anser att bolaget har förändrats i en riktning som strider mot riksdagens intentioner får man naturligtvis ta det på allvar och värdera det, men det är lite svårt att förstå vad det är för strategiskifte som bolaget självt skulle ha genomfört. Det förhållandet att Vattenfall köpt företag i utlandet är inte ett plötsligt och för riksdagen okänt strategiskifte, utan när bolaget bildades anfördes som ett av skälen att det skulle kunna delta i den europeiska omstruktureringen av energimarknaden. Det sades uttryckligen ifrån att utländska förvärv *inte* skulle underställas riksdagen.

Det är självklart att ett företag som är störst i Sverige på att producera el skall känna ett mycket starkt ansvar för att vara lojal mot riksdagens generella beslut. Har man så mycket tekniska resurser och en sådan ekonomisk kapacitet, är det rimligt att man spelar en ledande roll. Det förväntar han sig av ett bolag som Vattenfall när det gäller energiomställningen. Vattenfall satsar kolossala belopp på investeringar i förnybar energi.

När en verksamhet övergår från att vara affärsverk till att vara aktiebolag byter relationen karaktär. Då fattar inte regeringen formella beslut som utgör instruktioner såsom man gör till myndigheter och affärsverk, utan aktiebolagslagens krav följs. En publicering av innehållet i en dialog med bolaget är ett direktiv till bolaget, även om det inte har karaktären av en handling som har beslutats av regeringen. Men det har diskuterats i regeringskretsen.

Det finns två olika och parallella metoder för en mycket formell styrning av bolaget. Det finns en bolagsordning och direktiv som skickas ut till de statliga bolagen. Det finns utförliga texter beslutade av Sveriges riksdag. Därutöver finns en dialog med bolaget. Båda dessa metoder utvecklas kontinuerligt.

Den kritik som konstitutionsutskottet och riksdagen framförde 2003 krävde ett rejält, seriöst och ambitiöst arbete. Att det nu också tar sig uttryck i att man ändrar bolagsordningen är fullt logiskt.

I samband med regeringsombildningen 2002 gjordes en bred genomlysning av de olika styrformer som hade förekommit på olika håll i Regeringskansliet. Regeringen blev tydligare i frågor om ersättningsnivåer för den verkställande ledningen, om bonusprogrammen och annat.

Dialogen med bolaget sker i första hand med styrelsens ordförande och ibland med verkställande direktören. Sedan början av 1990-talet har Näringsdepartementet en person i styrelsen i enlighet med den traditionella ordningen. Det gör att Näringsdepartementet är kunnigt, kompetent och professionellt i dialogen och inte är beroende av bara en informationskälla. Men kommunikationen till bolaget går i första hand via styrelsens ordförande. Ägaren bör låta bolagets styrelse och ledning veta vad ägaren tycker och vad ägaren förväntar sig, men ägaren skall respektera att det är bolagets styrelse som har ett beslutsansvar. Uppfattar man att det som ägaren säger står i strid med bolagsordningen eller aktiebolagslagen är det styrelsens och ledningens skyldighet att låta bli att genomföra det. Styrelseledamöterna har ett ansvar enligt aktiebolagslagen. De kan t.o.m. bli personligt skadeståndsskyldiga om de fattar dåliga beslut.

Utförande med statsminister Göran Persson

Utskottet har den 19 april 2005 hållit en utförande med statsminister Göran Persson, som anförde i huvudsak följande.

Statsministern har inte kontakter i form av informella möten e.d. med verkställande direktören i Vattenfalls styrelse. Han föreställer sig att näringsministern tar kontakter med styrelsens ordförande eller möjligen styrelsens ordförande samman med verkställande direktören. En gång per mandatperiod brukar statsministern bjuda in tre fyra statliga företag med ordförande och verkställande direktörer till ett möte med honom, finansministern och näringsministern för en allmän genomgång av företagets utveckling. I februari/mars 2001 förekom ett sådant möte med företrädare för Vattenfall, Vasakronan och kanske Svenska Spel. Vattenfall var redan då inne i sin Tysklandsaffär och finansieringsfrågan var aktuell. Statsministerns uppgift vid sådana överläggningar var att ställa frågor, orientera sig, få information. Det är inte hans sak att lägga konkreta synpunkter eller ge riktlinjer. Eftersom han får många frågor om dessa bolag måste han ha kunskaper om dem. Det är också ett bra sätt att träffa dessa viktiga personer som arbetar aktivt för staten.

Göran Persson anser att Riksrevisionen har fullständigt fel i sitt krav på dokumentation från detta sammanträde. Det skulle vara fråga om att dokumentera självklarheter som redan finns dokumenterade i bolaget.

Han har inte gett några direktiv till Vattenfall om prioriteringar eller avvägningar mellan målen om affärsmässighet och rollen som ledande aktör i omställningen av det svenska energisystemet. Han överlåter med varm hand åt Vattenfalls ledning att hantera dessa målkonflikter. Som i all komplicerad verksamhet har målen inbyggda konflikter. Det finns både avkastningskrav, miljökrav, leverenssäkerhetskrav och mycket annat, och dessutom skall man ligga i framkant för utvecklingen av ny teknologi. Det inte lätt att få det att gå ihop men det begär man från ägarens sida. Sist och

slutligen har regeringen naturligtvis ansvaret inför riksdagen. Men Vattenfall har getts möjlighet att agera på en marknad, där bolaget måste möta sina skilda kunder.

När ägaren lämnat sina dokument, bolagsordning och ägardirektiv som läses upp på bolagsstämman, måste den valda styrelsen ha förtroendet att leva upp till målsättningarna. Om styrelsen vill ha en löpande dialog skall man få den, men från regeringens sida skall man inte gå in och överta styrningen. Han förutsätter att ägardirektiv levereras på bolagsstämman. Han har ingen annan information. På bolagsstämman den 26 april 2005 läses säkert upp en del synpunkter som regeringen vill förmedla. Det är klart att det finns ägardirektiv.

Utskottets ställningstagande

Som underlag för utskottets granskning har legat bl.a. Riksrevisionens rapport Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning. Samma rapport har utgjort underlag vid näringsutskottets behandling av Riksrevisionens styrelses framställning med anledning av rapporten. Näringsutskottet har avstyrkt framställningen och därvid gjort ingående bedömningar i sådana frågor som utskottet nu granskar. Riksdagen har beslutat i enlighet med näringsutskottets förslag. Konstitutionsutskottets granskning med bl.a. utfrågningar av statsministern och ansvariga statsråd m.fl. har inte gett konstitutionsutskottet anledning att göra andra bedömningar än de näringsutskottet redovisat i sitt ställningstagande. Något uttalande i övrigt från konstitutionsutskottets sida med anledning av granskningen är inte påkallat.

7 Vissa övriga frågor

7.1 Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet

Ärendet

I en granskningsanmälan, *bilaga A7.1.1*, har begärts att konstitutionsutskottet granskar näringsminister Leif Pagrotsky's tjänsteutövning i samband med begäran från Riksrevisionen att få ta del av material i samband med en granskning av Vattenfall.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A7.1.2* och ett utlåtande av f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, *bilaga A7.1.3*.

Bakgrund

Riksrevisionen har i sin rapport Vattenfall AB – uppdrag och styrning (RiR 2004:18) angett att Riksrevisionens tillgång till information varit begränsad i två avseenden. Det gäller informationsutbytet mellan bolaget och Näringsdepartementets ägarförvaltning. Enligt uppgift från departementet har detta informationsutbyte inte till alla delar dokumenterats. Riksrevisionen hade vidare begärt av Näringsdepartementet att för perioden 2000 till 2004 få ta del av minnesanteckningar samt annan skriftlig information, bl.a. om Vattenfalls förvärv i Tyskland. Som svar på denna begäran hade Näringsdepartementet muntligen informerat revisionen om innehållet i ett av departementet gjort urval av interna promemorior. Tre av dessa promemorior bedömdes av Riksrevisionen vara av särskild betydelse för granskningen och hade också ställts till Riksrevisionens förfogande.

Gällande regler

Riksrevisionen får enligt 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. granska bl.a. den verksamhet som bedrivs av regeringen och Regeringskansliet samt den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag om staten har bestämmande inflytande över verksamheten.

Enligt 6 § skall statliga myndigheter på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen.

Bestämmelsen ersatte en tidigare bestämmelse om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar och en motsvarande bestämmelse i den tidigare gällande förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. I förarbetena (SOU 2001:97) sägs att bestämmelsen motiveras av att det är grundläggande för en effektiv granskning att den som granskar ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sin granskning.

Om minnesanteckningar eller dylikt överlämnas från Regeringskansliet till Riksrevisionen blir handlingen allmän handling både hos Regeringskansliet och Riksrevisionen även om den dessförinnan inte varit att anse som en allmän handling.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anses som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling är enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen upprättad hos en myndighet när den har expedierats och föreligger i sitt definitiva skick. En handling som varken expedierats eller hänförs sig till ärende skall anses som upprättad när den justerats av myndighet eller på annat sätt färdigställts. Vad som innefattas i begreppet på annat sätt färdigställts är inte helt klart. Då det emellertid inte krävs något särskilt förfarande från myndighetens sida för att handlingen skall anses som färdigställd och därmed upprättad, torde det vara tillräckligt att den t.ex. godkänts/sanktionerats av därtill behörig befattningshavare eller omhändertagits för förvaring.

Om handlingen däremot hänförs sig till ett ärende kan den bli allmän handling om den är t.ex. en minnesanteckning som tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). Det är myndigheten som avgör om minnesanteckningen blir allmän handling genom arkivering. En handling som tillför sakuppgifter i ett ärende som gäller myndighetsutövning mot enskild kan aldrig betecknas som en minnesanteckning utan betraktas alltid som allmän handling i ärendet.

Sekretesslagen (1980:100) ger ett skydd för vissa uppgifter som kommit in till Riksrevisionen. Enligt 13 kap. 1 § gäller att om myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

En handling som arkiverats med ett ärende blir alltså allmän handling. Enligt 3 § arkivlagen (1990:782) bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (bl.a. minnesanteckningar) och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering.

Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet.

Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Regeringskansliet har meddelat föreskrifter (RFK 1998:07) om arkivbildning, arkivvård och utlåning av arkivhandlingar.

Enligt allmänna råd till 4 § under rubriken Aktbildning i dessa föreskrifter skall särskilt kontrolleras att följande handlingar ingår i akten:

- alla handlingar som diarieförts i Regeringskansliet,
- eventuella dagboksblad, anteckningar och promemorior m.m. varigenom ärendet har tillförts sakuppgifter eller i övrigt innehåller uppgifter av betydelse för ärendet,
- konceptkopior som använts för gemensam beredning, såvida inte anteckning om sådan beredning gjorts på originalkoncept.

Enligt 5 § skall akten rensas från alla handlingar som inte har någon betydelse för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet, allmänhetens insyn, rättsskipning, förvaltning eller forskning. Handlingar som rensats ut skall förstöras.

Enligt allmänna råd till 5 § bör akten rensas från

- övertaliga kopior,
- anteckningar och meddelanden av tillfällig eller ringa betydelse,
- arbetsmaterial, såsom utkast, kladdar, föredragningspromemorior och korrektur till propositioner och utredningsdirektiv m.m.

Regeringskansliet har också gett ut föreskrifter (RKF 1999:03) om gallring av allmänna handlingar. I 2 § föreskrivs att vissa handlingar skall gallras när de inte behövs för regeringens och Regeringskansliets verksamhet. Det gäller bl.a. handlingar som är meningslösa eller obegripliga och andra handlingar som genom sitt innehåll eller sin funktion inte har mer än tillfällig eller ringa betydelse om det är uppenbart att gallring kan ske utan att allmänhetens insyn i verksamheten försvåras i något väsentligt avseende och utan att andra myndigheters eller forskningens behov sätts åt sidan.

Promemoria från Näringsdepartementet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har inom Näringsdepartementet utarbetats en promemoria, *bilaga A7.1.2*. I promemorian framhålls att de aktuella minnesanteckningarna ansågs som icke allmänna handlingar i ett ärende rörande den löpande förvaltningen av Vattenfall AB. Anteckningarna hade inte expedierats och ärendet var inte slutbehandlat. Vidare anges att Riksrevisionens begäran att få ta del av icke allmänna handlingar innebär en principiellt viktig nyhet och aktualiserade ett antal rättsliga frågor som behövde utredas grundligt. Frågorna var viktiga för Regeringskansliets fortsatta kontakter med Riksrevisionen och diskuterades mellan företrädare för Riksrevisionen och Regeringskansliet. Inom Regeringskansliet gjordes med anledning av diskussionerna en rättsutredning med det huvudsakliga innehåll som återges i bilaga till promemorian. Enligt rättsutredningen ankommer det på Regeringskansliet att bestämma i vilken form uppgifter som Riksrevisionen begär skall förmedlas. Reglerna bör tolkas så att Regeringskansliet kan välja att låta sina tjänstemän redogöra för innehållet i icke allmänna handlingar, låta Riksrevisionens tjänstemän läsa dokumentet på plats eller lämna ut handlingen till Riksrevisionen.

Utlåtande av f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh

På uppdrag av konstitutionsutskottet har f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh avgett ett utlåtande om Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet, *bilaga A7.1.3*.

Som allmänna utgångspunkter anges i utlåtandet att det får anses vara en självklarhet att konstitutionellt kontrollorgan med uppdrag att på riksdagens – och därmed medborgarnas – vägnar granska den offentliga verksamheten ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sitt uppdrag. Sammanfattningsvis anges att starka skäl av principiell natur talar för att Riksrevisionen skall ha rätt att efter eget bestämmande ta del även av de icke allmänna handlingar hos de statliga myndigheterna, däribland Regeringskansliet, som den anser sig behöva för sin granskning. Den nu gällande regeln om myndigheternas skyldighet att lämna information till Riksrevisionen är också så utformad att det framstår som naturligt att läsa in en sådan rätt. Enligt Claes Eklundhs mening begränsar bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen inte lagstiftarens möjlighet att i vanlig lag lägga fast en skyldighet för statliga myndigheter att lämna ut också icke allmänna handlingar till en annan myndighet. Claes Eklundhs slutsats blir att de statliga myndigheterna, däribland Regeringskansliet, enligt gällande rätt är skyldiga att på begäran överlämna också de icke allmänna handlingar som Riksrevisionen behöver för sin granskning.

I utlåtandet framhålls att Riksrevisionens rätt att ta del av icke allmänna handlingar bör användas med omdöme. Man kan t.ex. i ett visst fall välja att ta del av en sådan handling på plats för att undvika att den blir allmän och offentlig i samband med granskningen.

Även om man skulle anse att bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen innebär att de statliga myndigheterna inte i vanlig lag kan åläggas någon skyldighet att överlämna icke allmänna handlingar till Riksrevisionen, får enligt utlåtandet anses gälla att Riksrevisionen har rätt att begära att en myndighet, t.ex. i ett yttrande eller en promemoria, lämnar en skriftlig redogörelse för det för Riksrevisionens verksamhet relevanta innehållet i en icke allmän handling.

Det ligger vidare enligt utlåtandet i sakens natur att de statliga myndigheterna är skyldiga att informera Riksrevisionen om existensen av allt material som denna anser sig behöva, oavsett om detta material utgörs av allmänna eller icke allmänna handlingar. Hur man än ser på frågan om Riksrevisionens rätt att få del av icke allmänna handlingar, fordras därför att myndigheterna håller allt material som kan vara av betydelse för Riksrevisionens arbete ordnat på sådant sätt att denna kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill understryka vikten av att Riksrevisionen som en del av riksdagens kontrollmakt ges bästa möjliga förutsättningar att fullgöra sin granskning. Riksrevisionens bedömningar när det gäller dess behov av tillgång till handlingar måste därför tillmätas avgörande betydelse. Det kan enligt utskottets mening förutsättas att Riksrevisionen har den kompetens som behövs för att inte medverka till att icke allmänna handlingar blir allmänna handlingar på ett sätt som är till men för den granskade verksamheten.

Utskottet vill i likhet med f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh understryka vikten av att handlingarna i Regeringskansliet hålls ordnade på ett sådant sätt att Riksrevisionen kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå och på sådant sätt att Riksrevisionens granskning inte onödigtvis försvåras.

Riksrevisionen har framfört att dess tillgång till information begränsats genom att det från Regeringskansliets sida gjorts ett urval av de efterfrågade handlingarna och att uppgifter som handlingarna innehöll förmedlats muntligen.

Det är självfallet olyckligt om det mellan Riksrevisionen och Regeringskansliet råder olika uppfattningar om vad som egentligen gäller i fråga om Riksrevisionens rätt att få tillgång till handlingar, särskilt som bestämmelsen i fråga också gäller för Riksrevisionens granskning av bl.a. myndigheterna under regeringen. Det utlåtande som f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh lämnat till utskottet kan enligt utskottets mening tjäna som en värdefull vägledning för de bedömningar i fråga om Riksrevisionens rätt att få tillgång till handlingar som framdeles kan behöva göras. Något uttalande i övrigt från utskottets sida med anledning av granskningen är inte påkallat.

7.2 Frågor rörande en Sida-rapport

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A7.2.1*, begärs att utskottet granskar om enskilt statsråd tagit initiativ till hemligstämpling av en rapport som Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) under år 1997 gett docent Sune Persson i uppdrag att ta fram.

I anmälan anför bl.a. att Sune Persson hade i uppdrag att i rapporten beskriva den palestinska myndighetens utveckling och dess förhållande till sina medborgare. Sune Persson drar i rapporten bl.a. slutsatsen att "nedskärning bör ske i det svenska biståndet till Västbanken och Gaza. Biståndet till det palestinska civila samhället bör fortsätta. Alls inga svenska biståndsmedel bör ges direkt till den korrumperade Palestinska Myndigheten." I anmälan anför att rapporten hemligstämplades dagarna innan den skulle presenteras. Enligt anmälarna är det fortfarande oklart varför och på vems

initiativ detta skedde. En kort tid därefter reste den dåvarande biståndsmministern Pierre Schori till Yassir Arafat i Ramallah med löfte om ytterligare 158 miljoner kronor i bistånd till den palestinska myndigheten. Yassir Arafat bjöds också in till besök i Stockholm. I sammanhanget konstaterar anmälarna att Sverige genom åren varit en ledande bidragsgivare till den palestinska myndigheten.

I en därefter gjord anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A7.2.2*, begärs att utskottet granskar statsministern som ansvarig för organisationen av ett system inom Regeringskansliet som garanterar att myndigheters rapporter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom.

I anmälan anför bl.a. att den tidigare nämnda rapporten om korruption är en viktig del av underlaget för riksdagens och regeringens beslut om bistånd till den palestinska myndigheten. Enligt anmälan undanhölls riksdagen, och möjligen också regeringen, kännedom om rapporten. När det blev känt att rapporten "försvunnit" i Regeringskansliet har saken, hävdas det i anmälan, inte ens undersökts.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilagorna A7.2.3 och A7.2.4* samt en utfrågning med statsminister Göran Persson, *bilaga B13*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Undantag från reglerna om registrering av allmänna handlingar vid s.k. delningar

Allmänt om begreppet allmän handling

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen finns bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar. Eftersom bestämmelserna i sekretesslagen om registrering m.m. av handlingar bara omfattar *allmänna handlingar* är det viktigt att slå fast när en handling som finns hos en myndighet är allmän handling. Regler om detta finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Med handling menas i detta sammanhang en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). Det innebär att både pappersdokument och exempelvis ADB-upptagningar utgör handlingar.

För att en handling skall anses som en allmän handling hos en myndighet krävs för det första att handlingen förvaras där. För det andra krävs det att handlingen antingen har kommit in till myndigheten eller att handlingen har upprättats hos myndigheten (2 kap. 3 § TF).

En handling har *kommit in* till en myndighet när handlingen har anlänt till denna eller på något annat ställe har tagits emot av någon person som är behörig att ta befattning med handlingen på myndighetens vägnar (2 kap. 6 § TF).

En handling är enligt huvudregeln allmän handling även om handlingen är ställd personligen till ett statsråd eller en tjänsteman, förutsatt att handlingen rör någon fråga som kan anses ankomma på regeringen eller annars rör vederbörande i tjänsten (2 kap. 4 § TF).

I princip kan en handling som framställs hos en myndighet sägas vara *upprättad* när handlingen har fått sin slutliga utformning. De mera exakta reglerna i ämnet finns i 2 kap. 7 § TF. Därvid gäller bl.a. att en handling är upprättad när den har expedierats av myndigheten. Med expediering avses i första hand ett formaliserat översändande av en viss handling. Enligt lagrummet skall vidare en handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Utkast och koncept undantas från reglerna om allmän handling

Utkast eller koncept till beslut eller skrivelser eller andra därmed jämförbara handlingar från regeringen, ett statsråd, något annat organ inom Regeringskansliet eller från någon utomstående myndighet utgör enligt en specialregel inte allmänna handlingar (2 kap. 9 § andra stycket TF). Sådana handlingar kan beskrivas som *mellanprodukter* eller med andra ord som handlingar vilka befinner sig på ett tidigare framställningsstadium än den slutliga produkten.

Av förarbetena till regeln om mellanprodukter framgår bl.a. att den omfattar s.k. *delningar* och andra preliminära handlingar som utväxlas mellan myndigheter som ett led i ett beredningsförfarande (prop. 1975/76:160 s. 157). I motiven har vidare slagits fast som en utgångspunkt (a. prop. s. 170) att endast överläggningar, konsultationer och liknande förfaranden skall omfattas av regleringen. Avsikten har varit att delning med utomstående personer skall jämföras med en rent intern beredning i offentlighets-hänseende. Vidare slås i förarbetena fast att en handling på detta sätt – i enlighet med dittillsvarande rättspraxis – kan sändas från en myndighet till någon utomstående utan att anses vara expedierad. Handlingar som en myndighet lämnar från sig enbart i informationssyfte är däremot inte att betrakta som mellanprodukter. Sekretesslagens regler om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar är därmed tillämpliga på det sistnämnda slaget av handlingar.

Promemorior från Regeringskansliet

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

- Har det förekommit några kontakter mellan Sida och regeringen eller ett enskilt statsråd som haft betydelse för beslutet att sekretessbelägga Sune Perssons rapport?
- Har regeringen eller enskilt statsråd på annat sätt tagit något initiativ i syfte att sekretessbelägga Sune Perssons rapport?
- Föranleder det som anförs i granskningsanmälan några kommentarer i övrigt?

Som svar har den 13 januari 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A7.2.3*). Av svaret framgår bl.a. följande. Det finns inte inom UD några noteringar om några sådana kontakter med Sida som kan ha haft betydelse för frågan om hemligstämpling eller om utlämnande av rapporten.

Frågan om undantag från sekretess för rapporten har inte varit föremål för något regeringsärende.

Rapporten har den 21 augusti 1997 genom ett utskick för kommentarer och synpunkter delgivits en tjänsteman på UD:s Mellanösternheten.

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

- Har den UD-tjänsteman som delgavs den aktuella rapporten tillfrågats om eventuella kontakter med Sida som kan ha haft betydelse för frågan om hemligstämpling eller om utlämnande av rapporten?
- Vilka upplysningar har den tjänsteman som avses i föregående fråga i förekommande fall lämnat?
- När och på vilket sätt har regeringen eller berört statsråd fått kännedom om den aktuella rapporten?
- När och på vilket sätt har regeringen informerat riksdagen eller av riksdagen utsett organ om den aktuella rapporten?
- Har det inom Regeringskansliet beslutats några regler eller utvecklats några rutiner som syftar till att säkerställa att myndigheters uppgifter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom?
- Föranleder det som anförs i den senast gjorda granskningsanmälan några kommentarer i övrigt?

Som svar har den 3 mars 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A7.2.4*). Av svaret framgår bl.a. följande. UD-tjänstemannen har på förfrågan upplyst följande. Sida utarbetade under hösten 1997 på uppdrag av regeringen förslag till riktlinjer för utvecklings-samarbetet med Västbanken och Gaza för åren 1998–2000 (sedermera antagna av regeringen den 11 december 1997). Som ett led i detta arbete tog Sida fram material, bl.a. den nu aktuella konsultrapporten. Material i riktlinjearbetet delgavs löpande den ansvariga enheten på UD för synpunkter och kommentarer. Materialet var också föremål för dialog mellan berörda tjänstemän på Sida och UD. UD-tjänstemannen är helt säker på att några diskussioner om eventuell sekretess för den aktuella rapporten därvid inte fördes. Enskilda delar av beredningsmaterialet för riktlinjerna delgavs eller föredrogs inte för biståndsministern under arbetets gång.

Den i granskningsärendet aktuella rapporten synes ha kommit till regerings eller berört statsråds kännedom först i samband med de debattartiklar som publicerades i pressen i februari–mars 2004 samt på hösten samma år.

Ingen specifik information om den aktuella rapporten har getts till riksdagen eller av riksdagen utsett organ.

Det har inte inom Regeringskansliet beslutats några särskilda regler eller rutiner som syftar till att säkerställa att myndigheters uppgifter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom.

Utfrågning

Utskottet har den 19 april 2005 hållit en utfrågning med statsminister Göran Persson (*bilaga B13*). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande. Statsministern förutsatte att väsentlig information om korruption förs vidare från myndigheter till Regeringskansliet, om missförhållandena inte redan har undanröjts. I regleringsbrevet till myndigheterna framhålls vikten av att bevaka och beivra de aktuella företeelserna.

Utskottets ställningstagande

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 utvecklingssamarbete för svensk räkning. Det är att märka att Sverige inom ramen för både EU-samarbetet och annat internationellt samarbete har iklätt sig åtaganden i fråga om åtgärder för att motarbeta korruption. Vid granskningen har framkommit att det inte inom Regeringskansliet har beslutats några särskilda regler eller rutiner som syftar till att säkerställa att myndigheters uppgifter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom. Det sistnämnda förhållandet kan emellertid inte föranleda kritik från konstitutionell synpunkt.

Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

7.3 Finansminister Bosse Ringholms nyttjande av ett statsflygplan

Ärendet

I en anmälning till konstitutionsutskottet, *bilaga A7.3.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande finansministern Bosse Ringholms användning av statsflygplan i samband med en resa hem från fotbolls-EM i Portugal.

I anmälan anförts bl.a. att Bosse Ringholm i samband med ett besök i Portugal under vecka 25 år 2004 passade på att se Sveriges match mot Italien i fotbolls-EM. Detta medförde att resan förlängdes med en dag samt att ett statsflygplan fick flyga från Stockholm för att hämta finansministern för att han skulle hinna hem i tid för att tala på LO-kongressen. Kostnaden för denna resa uppgår enligt tidningsuppgifter till 70 000–75 000 kr.

Till grund för granskningen har bl.a. legat två inom Statsrådsberedningen upprättade promemorior, *bilagorna A7.3.2 och A7.3.3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Statsflygsförordningen

Statsflygsförordningen (1999:1354) trädde i kraft den 1 februari 2000. Förordningen gäller användningen av de flygplan som staten anskaffat för statschefens och den högsta civila och militära ledningens resor (1 §). Enligt 3 § kan den som reser med ett flygplan bestämma att någon eller några andra personer får följa med på flygningen. I 4 § föreskrivs att Försvarsmakten skall svara för driften av de flygplan som staten har anskaffat för ändamålet och samordna beställningar av flygningar. För varje flygning skall det enligt 9 § hos Försvarsmakten finnas en handling som visar 1. dagen för flygningen, 2. vilket flygplan som använts, 3. destinationen, 4. vem beställaren är, 5. vilka passagerarna är, 6. ändamålet med resan, 7. vilken ersättning för flygtransportkostnader och för upphandling som beställaren skall betala till Försvarsmakten. Av 10 § framgår att beställaren skall se till att uppgifter om vilka passagerarna är och om ändamålet med resan lämnas till Försvarsmakten senast när passagerarna går ombord. Beställaren skall enligt 11 § ersätta Försvarsmakten för 1. flygtransportkostnader, 2. upphandling, 3. kostnader när beställningar återtas, 4. vissa avgifter för riskfinansiering och skadereglering.

Beställarens skyldighet att ta betalt av passagerare vars resa inte är en statlig tjänsteresa regleras i 12 och 13 §§. Då Regeringskansliet eller myndigheter under regeringen är beställare, skall myndigheten enligt huvudregeln i 12 § ta betalt av passagerare vars resa inte är en statlig tjänsteresa. Skyldigheten enligt 12 § gäller dock inte

1. när beställaren skall bekosta ett statsråds resa mellan Stockholm och hemorten enligt 6 § lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m., eller
2. när det finns andra särskilda skäl att inte ta betalt.

Betalningens storlek regleras i 14 §. Betalningen skall motsvara fullpriset för en liknande resa med reguljärt flyg. Om det är uppenbart att passageraren kunde ha skaffat en billigare flygbiljett, skall i stället priset för en sådan biljett läggas till grund för beräkningen. Vid enkel resa skall hälften av priset för en turochreturbiljett tas ut. Om en tjänsteresa kombineras med något annat arrangemang, skall myndigheten göra en fördelning och ta betalt efter vad som är skäligt.

Statsrådsberedningens promemoria från den 15 december 1999

Inför att statsflygsförordningen skulle beslutas upprättades en promemoria i Statsrådsberedningen med kommentarer till statsflygsförordningen. Promemorian finns arkiverad i akten som hör till ärendet.

Enligt promemorian bygger det förslag till statsflygsförordning som har upprättats i Regeringskansliet på Statsflygutredningens betänkande (SOU 1998:81), remissyttrandena över betänkandet och uttalandena i budgetpropositionen (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 6 s. 43).

Vidare sägs att en utgångspunkt för förslaget är de speciella förhållandena som statsråden arbetar under och som kräver att de kan planera och genomföra resor utan att vara bundna av de begränsningar i form av fasta avgångstider m.m. som användningen av reguljärt flyg innebär. Statsrådets behov av statsflygplan och ibland flygplan som staten hyr tenderar att öka inte minst med anledning av det svenska ordförandeskapet i EU år 2001. I promemorian påpekas att förhållandena självfallet kan vara olika för olika statsråd och också skifta från tid till annan.

Det är enligt promemorian mot denna bakgrund väsentligt att statsråden från statens sida ges all den service som behövs för att de skall kunna sköta sina uppdrag effektivt. Man bör, när det gäller resandet, inte bara skapa tidsvinster i arbetet och i övrigt underlätta detta utan också göra det möjligt för statsråden att leva ett så normalt familjeliv som möjligt. I promemorian framhålls att denna inställning ligger i linje med de bedömningar som gjorts i jämförbara länder. Som exempel nämns den grundprincip som följs i Danmark, nämligen att statsrådets resor skall företas på ”best tænkelig mode”. Stora resurser har enligt promemorian på sina håll avsatts för detta ändamål.

I promemorian anförs att när det gäller att avgöra vilket färdssätt som bör väljas i det enskilda fallet behöver en rad faktorer vägas in. Till en början måste alltid säkerhetsaspekterna beaktas, vid behov efter samråd med eller på initiativ av Säkerhetspolisen. Det gäller enligt promemorian att minimera riskerna för statsrådets liv och hälsa.

Vidare framhålls att med hänsyn till den hårda belastningen på statsråden utgör också tidsfaktorn ett viktigt moment. Möten kan exempelvis vara utsatta på sådana tider att användningen av reguljärt flyg skulle medföra avsevärd tidsförlust. Det kan också förhålla sig så att olika möten ligger varandra så nära i tiden att ett annat färd sätt än reguljärt flyg måste väljas. Därutöver påpekas att planerade restider och resmål ofta måste ändras i ett sent skede. Möten kommer också till stånd med kort varsel, vilket kan medföra att reguljärt flyg inte är ett användbart transportmedel. Ett möte skulle helt enkelt inte kunna äga rum om det bara fanns sådant flyg att tillgå.

I promemorian anförts vidare att en betydelsefull faktor är att statsrådet färdas på ett sådant sätt att han eller hon har möjlighet att utan alltför ned-satta krafter ta itu med de arbetsuppgifter som föranleder resan.

Väsentligt är enligt promemorian även behovet av att under resan kunna – ofta tillsammans med medarbetare – så ostört som möjligt förbereda sig inför kommande möten och annat, liksom att i övrigt bereda ärenden och sköta annat arbete.

Därutöver framhålls att kostnadsaspekter naturligtvis också skall vägas in.

Riktlinjer beträffande resekostnader för statsråd och politiskt anställda i Regeringskansliet

Riktlinjer för handläggningen inom Regeringskansliet av frågor som är förknippade med användningen av statsflygplan finns i förvaltningschefens beslut den 12 april 2002 Riktlinjer beträffande resekostnader för statsråd och politiskt anställda i Regeringskansliet (FA2002/583/SERV).

I riktlinjerna anges att det i uppdraget som statsråd ingår att i olika sammanhang framträda och redovisa regeringens politik. En resa som ett statsråd företar för att framträda i egenskap av statsråd är enligt riktlinjerna alltid en *tjänsteresa* oavsett vem som exempelvis arrangerar ett möte eller syftet med mötet i övrigt. Regeringskansliet svarar då för resekostnader och övriga kostnader som hör till en sådan tjänsteresa.

Det innebär enligt riktlinjerna att även framträdande som sker vid ett partievenemang, t.ex. under en valrörelse, skall betraktas som en tjänsteresa på samma sätt som gäller för riksdagens ledamöter i enlighet med lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifter till denna lag. I riktlinjerna konstateras att dessa resor ofta innehåller både offentliga framträdanden (pressträffar, arbetsplatsbesök, telefonväkteri osv.) och aktiviteter av partiintern karaktär. När ett statsråd redovisar regeringens politik skall resan anses vara en tjänsteresa, även om statsrådet under samma resa deltar i andra arrangemang.

Regler och riktlinjer beträffande riksdagsledamöters tjänsteresor

Bestämmelser om resekostnadsersättning för riksdagsledamöters tjänsteresor finns i 4 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter. Med tjänsteresa avses enligt 1 § en resa som en ledamot företar som ett led i utövandet av sitt uppdrag som riksdagsledamot. Ledamotens bostad på hemorten betraktas därvid som tjänsteställe.

Riksdagsstyrelsen har meddelat ytterligare bestämmelser i tillämpningsföreskrifter till lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter (RFS 2002:5). Av föreskrifterna framgår bl.a. att som tjänsteresa betraktas – förutom resa till och från riksdagen för att delta i det löpande riksdagsarbetet och resa till, från samt i den valkrets för vilken ledamoten är vald – sådan resa som föranleds av sammanträde med riksdagsgruppen, partikonferens och annat partiarrangemang, utskottsresa samt deltagande i arbetet i nämnder, delegationer, kommittéer eller liknande inom riksdagen.

Enligt tillämpningsföreskrifterna är en egen studieresa för utövandet av uppdraget att hänföra till tjänsteresa liksom resa föranledd av medverkan i arrangemang som syftar till att informera om riksdagen eller riksdagsuppdraget. I föreskrifterna anges vidare att en resa som inte är direkt föranledd av riksdagsledamotsuppdraget, såsom uppdrag för organisationer, kommuner eller myndigheter, inte berättigar till ersättning.

I riksdagsförvaltningens riktlinjer 2001:2 för riksdagsledamöternas tjänsteresor anges beträffande flygresor bl.a. att inriktningen bör vara att välja billigaste färdssätt så länge det inte medför hinder mot att genomföra uppdraget på det mest effektiva sättet. Vid interkontinentala resor kan, om så påfordras, business klass väljas. Vid kortare färdsträckor bör i första hand ekonomiklass väljas.

Tidigare granskning

Under våren 1999 granskade utskottet (bet. 1998/99:KU25 s. 127–130) vissa frågor om kostnaderna för tjänsteresor m.m. som företagits av statsministern. Utskottet konstaterade att dess granskning med anledning av den anmälan som gjorts om statsministerns tjänsteresor inte hade visat att det allmänna fått bära ökade kostnader till följd av att statsministern tagit ut rekreationsdagar i samband med vissa utrikes tjänsteresor under år 1997 och första kvartalet 1998. Granskningen hade inte heller gett grund för antagande att en flygresa till och från New York hade kunnat upphandlas på fördelaktigare villkor än som skett. Utskottet fann det vidare angeläget att den påbörjade översynen av praxis ledde fram till så kostnadseffektiva regler som möjligt. Reglerna måste, enligt vad utskottet uttalade, givetvis utformas med tanke på de viktiga uppgifter som statsministern och övriga statsråd har.

Folkpartiets ledamot anförde i en reservation att granskningen inte hade frambringat några starka skäl för Regeringskansliet att för statsministerns resa till New York välja inhyrning av ett flygplan för en kostnad på mer än en miljon kronor i stället för reguljärt flyg till en avsevärt lägre kostnad. Vad beträffar återresan från ett besök i Italien hade det enligt reservanten inte framkommit några säkerhetsskäl varför den inte, i likhet med ditresan, kunnat företas med reguljärflyg. Reservanten kunde för sin del inte finna annat än att resorna utan påtagliga men skulle ha kunnat genomföras till klart lägre kostnader.

Under våren 2004 granskade utskottet (bet. 2003/04:KU20 s. 182–186) vissa frågor om statsminister Göran Perssons utnyttjande den franska vingården *Domaine Christiane Rabiega*, som ägs av *Vin & Sprit*, för konferensändamål samt användningen av statsflygplanet i samband med detta arrangemang. Av ett svar från Statsrådsberedningen i ärendet framgick bl.a. att framför allt säkerhetsskäl låg bakom valet av statsflygplanet som färd-sätt i detta fall. Enligt Statsrådsberedningen hade det socialdemokratiska partiet betalat hela det av Försvarsmakten fakturerade beloppet avseende flygkostnader. Granskningen föranledde inget uttalande från utskottets sida.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom två skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på bl.a. följande frågor:

- Vem inom Regeringskansliet beslutar om beställningar av resor med statsflygplan och om att ta betalt av passagerare som medföljer sådant flygplan?
- Varför valdes statsflygplan som färd-sätt för den resa som avses i granskningsanmälningen?
- Har Regeringskansliet tagit ut betalning av någon passagerare för den flygresan som avses i granskningsanmälningen? Vilka överväganden har legat till grund för Regeringskansliets ställningstaganden härvidlag?
- När gjordes beställningen av den aktuella resan med statsflygplan?
- Hur såg det officiella programmet för finansministerns besök i Portugal ut? Därvid har även efterfrågats en kopia av det aktuella programmet.

Regeringskansliet har den 13 januari respektive den 24 februari 2005 över-sänt två inom Statsrådsberedningen upprättade promemorior (*bilaga A7.3.2 respektive bilaga A7.3.3*). En kopia av det program som upprättades inom Regeringskansliet inför besöket har fogats som en bilaga till den senast översända promemorian. Av promemoriorna framgår bl.a. följande. Varje statsråd beslutar själv om sina beställningar av resor med statsflygplan. En beställning av den aktuella resan med statsflygplan gjordes den 15 mars 2004.

Frågor om att ta betalt av passagerare vars resa inte är en statlig tjänste-resa sköts av personal inom Regeringskansliets ekonomiadministration.

Finansminister Bosse Ringholm hade vid sitt besök i Portugal ett program som bestod av ett flertal punkter. I programmet ingick: ett seminarium om svensk ekonomi; ett möte med den portugisiska finansministern; en träff med svensk polis på plats i Portugal; deltagande i Svenska Fotbollförbundets träff med sponsorer; fotbollsmatchen Sverige–Italien, där han var den portugisiska finansministerns gäst. Programmet slutade så sent på kvällen att det inte fanns någon möjlighet att flyga hem till Sverige samma kväll. För att hinna i tid till nästa tjänsteförrättning, att som regeringens representant delta i LO-kongressen, använde Bosse Ringholm sig av statsflyget. Regeringskansliet har inte tagit ut någon betalning eftersom resan för samtliga passagerare var en statlig tjänsteresa.

Av det bifogade besöksprogrammet framgår bl.a. att besöket inleddes på kvällen den 17 juni 2004. På programmet för den 18 juni finns som en punkt upptagen ”Fotbollsmatch Sverige–Italien” kl. 20.00. Därefter skedde övernattnings och återfärd till Sverige tidigt följande morgon.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen i ärendet framgår att den aktuella resan för dåvarande finansministern Bosse Ringholms vidkommande har varit att betrakta som en statlig tjänsteresa i den mening som avses i statsflygsförordningen. Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

7.4 Statsråds ansvar för att videoupptagningar från vraket av M/S Estonia förstörts

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A7.4.1*, begärs att konstitutionsutskottet ställer vederbörligt statsråd till ansvar för att originalvideoband som visar vraket från Estonia har förstörts.

Enligt anmälan uppvisar tillgängligt filmmaterial från vraket av M/S Estonia grava kvalitetsbrister. Vissa sekvenser synes vara bortklippta. Enligt anmälaren har originalvideofilmerna förvarats hos det företag, Rockwater AS i Stavanger, som utförde undervattensfilmningen. Anmälaren anger att företaget uppgivit att originalvideobanden inte längre förvaras där utan har bränts upp.

Anmälaren anger vidare i sin anmälan att ansvarigt statsråd beordrat, samtyckt eller i varje fall inte förhindrat att banden har förstörts och därigenom allvarligt försvårat utredningen av vår tids största fartygskatastrof.

Utredning i ärendet

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en redogörelse för vad som ägt rum och kommentarer till anmälningen. Som svar har den 8 februari 2005 översänts en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria, *bilaga A7.4.2*. I promemorian anføres att de videoband från dykningarna vid vraket av M/S Estonia som fanns hos Rockwater AB i Stavanger inte har legat till grund för den internationella haverikommissionens slutsatser. Inget statsråd har begärt att de ska förstöras.

Vad gäller kvaliteten på filmmaterialet finns enligt promemorian de 19 originalvideobanden hos Styrelsen för psykologiskt försvar. Dessa var avsedda som arbetsmaterial och därför kan kvaliteten ha försämrats när man överfört materialet från masterband till VHS. De sekvenser som man ofta får se i TV är klippta versioner.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

7.5 Avsaknad av fastighetsskatt för finansminister Bosse Ringholms sommarstuga

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A7.5.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande finansminister Bosse Ringholm på grund av dennes underlåtenhet att vidta åtgärder med anledning av beskattningen av sin sommarstuga i Halland.

Utskottets ställningstagande

Anmälningen avser varken statsrådets tjänsteutövning eller regeringsärendenas handläggning. Utskottet kan därför inte ta upp anmälningen till granskning enligt 12 kap. 1 § regeringsformen.

Reservationer

Följande reservationer har avgivits. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Socialminister Berit Andnors beslut att inte tillsätta en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna (avsnitt 1.10)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Liselott Hagberg (fp).

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hör sammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar sina bedömningar för riksdagen om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget.

Utskottet anser således att det kan finnas särskilda skäl att inte tillmötesgå ett tillkännagivande från riksdagen. I det aktuella fallet är det emellertid fråga om att regeringen inte ens har för avsikt att söka fullfölja riksdagens beslut. Detta är enligt utskottets mening inte acceptabelt.

2. Justitieminister Thomas Bodströms agerande i fråga om en utredning om könsneutral lagstiftning (avsnitt 1.11)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Liselott Hagberg (fp).

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hör sammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar sina bedömningar för riksdagen om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget.

Utskottet anser således att det kan finnas särskilda skäl att inte tillmötesgå ett tillkännagivande från riksdagen. I det aktuella fallet är det emellertid fråga om att regeringen inte ens har för avsikt att söka fullfölja riksdagens beslut. Detta är enligt utskottets mening inte acceptabelt.

3. Justitieminister Thomas Bodströms hantering av arbetet med säkerheten på fängelser (avsnitt 2.3)

av Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Kerstin Lundgren (c) och Liselott Hagberg (fp).

I regleringsbrevet för budgetåret 2004 avseende kriminalvården gav regeringen Kriminalvårdsstyrelsen en rad uppdrag som bl.a. hade betydelse för säkerheten på anstalterna. Under första halvåret 2004 förekom månatliga kontakter mellan myndigheten och Justitiedepartementet. Efter det att de uppmärksammade rymningarna inträffat blev kontakterna tätare under augusti och september 2004, och säkerhetsfrågorna gavs en hög prioritet. Den ökade uppmärksamheten från justitieministerns sida kan uppfattas som att ministern hade ett behov av att själv påverka myndighetens utvecklingsarbete. Det ökade informationsutbytet riskerar mot denna bakgrund att kunna uppfattas övergå till en informell styrning av Kriminalvårdsstyrelsen. Det förhållandet att generaldirektören avgick förändrar inte denna riskbedömning. Utskottet vill mot denna bakgrund understryka vikten av att statsråd inte söker styra myndigheters verksamheter annat än via kollektiva regeringsbeslut genom t.ex. regleringsbrev och förordningar. Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

4. Deklaration gällande samarbete med USA på krigsmaterielområdet (avsnitt 2.4)

av Mats Einarsson (v) och Gustav Fridolin (mp).

Utskottet anser att försvarssamarbete med USA inte är förenligt med intentionerna bakom den svenska lagstiftningen om vapenexport. Ingåendet av den aktuella deklARATIONEN har visserligen formellt sett inte utgjort tillståndspliktig verksamhet enligt lagen om krigsmateriel. Med hänsyn till att försvarssamarbete med USA för närvarande inte bör förekomma förtjänar regeringen emellertid kritik för beslutet att ingå deklARATIONEN.

5. Försvarsminister Leni Björklunds ansvar för jävssituation på Försvarsdepartementet (avsnitt 2.7)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Liselott Hagberg (fp).

Av 12 § förvaltningslagen framgår att den som är jävig inte får handlägga ett ärende. Det ankommer på den jävige att anmäla jävsförhållandet.

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen skall delta i handläggningen i 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 ange-

läget att Regeringskansliet bl.a. beaktar vikten av kunskaper i förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjuder 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.

6. Försvarsminister Leni Björklunds ansvar för beredningen av förslag till ändringar i Försvarsmaktens grundorganisation (avsnitt 2.8)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Liselott Hagberg (fp).

Till grund för regeringens proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation har legat bl.a. ett underlag som tagits fram av en av försvarsministern särskilt tillsatt arbetsgrupp inom Försvarsdepartementet bestående av tjänstemän från Regeringskansliet och Försvarsmaktens högkvarter. Den svenska regeringsformen uttrycker ett visst mått av självständighet för förvaltningsmyndigheter. Genom att arbetsgruppen har representerats av personer från Försvarsdepartementet och Försvarsmakten har det blivit svårt att särskilja regeringens ansvar från myndighetens. Arbetsgruppen har under sitt arbete inhämtat upplysningar och synpunkter från berörda parter. Den redovisade sitt förslag i form av ett underlag till Försvarsdepartementet i september 2004.

Vid beredningen av regeringsärenden kan det naturligtvis vara av stor vikt att berörda intressenter under olika stadier av beredningsprocessen får möjlighet att föra fram synpunkter på vad den färdiga slutprodukten bör innehålla.

Det traditionella sättet för regeringen att inhämta upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Det är dock vedertaget att komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt skall föregås av traditionell remissbehandling. Utskottet har i samband med tidigare granskning uttalat att ett skriftligt förfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag. Planeringen av ett ärende bör vara så god att inte remissmöten måste tillgripas på grund av bristande tid. Ett remissmöte kan däremot fylla en funktion först och främst för att komplettera ett skriftligt remissförfarande (bet. 1999/2000:KU10 s. 24).

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

Remissberedning av förslag som avses ligga till grund för regeringspropositioner kan, också i de fall då de inte innehåller lagförslag, ge remissinstanser möjlighet att överblicka verkningarna i olika delar av samhället. Det är utskottets uppfattning att synpunkter som då kommer fram från myndigheter och andra berörda instanser utgör ett värdefullt underlag för både regeringens och riksdagens ställningstagande. Mot bakgrund av vad som framkommit i det aktuella granskningsärendet vill utskottet understryka vikten av att säkra ett fullgott beslutsunderlag också i fall då regeringens propositioner inte rör lagförslag. Att försvarsministern helt valt bort traditionell remissbehandling för att inhämta upplysningar och yttranden gör att hon inte kan undgå kritik.

7. Regeringens utseende av kommittéordförande (avsnitt 2.9)

av Tobias Krantz (fp) och Liselott Hagberg (fp).

Kommittéväsendet har en central roll i det svenska styrelseskicket. Kommittéerna betraktas som myndigheter, om än av tillfällig karaktär, och utgör i realiteten ett integrerat inslag i statsförvaltningen. Deras uppdrag är att förse de politiska beslutsfattarna med ett gott kunskapsunderlag inför de beslut om förändringar av bl.a. lagar som de skall fatta. Statliga utredningar har länge förknippats med stor integritet, oberoende och självständighet. Konstitutionsutskottet har tidigare poängterat dessa drag i det svenska utredningsväsendet (bet. 2001/02:KU20).

Denna bild naggas emellertid rejält i kanten av uppgifter som tagits fram över kommittéordförandenas partipolitiska bakgrund. Dessa uppgifter visar att en mycket stor majoritet av ordförandena med partipolitisk bakgrund har sin bakgrund inom socialdemokratin. För 2003 är andelen socialdemokrater bland kommittéordförande med partipolitisk bakgrund 63 %. Motsvarande andel för 2002 var 82 %.

Den kraftiga dominansen av socialdemokratiska ordförande visar, enligt vår mening, att det kan ifrågasättas om vid tillsättning avseende enbart fästs vid sakliga grunder och om kravet på saklighet i enlighet med 1 kap. 9 § regeringsformen uppfylls. I förlängningen riskeras utredningsväsendets självständiga ställning. Det står inte i överensstämmelse med gällande praxis och konstitutionella principer. För detta anser vi att regeringen förtjänar kritik.

8. Regeringens utseende av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet (avsnitt 2.10)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Ordförande och ledamöter av högskolestyrelser skall utses av regeringen på sakliga grunder. Det är av stor betydelse att högskolestyrelsernas förtroende och oberoende inte undergrävs till följd av misstankar om partipolitiska hänsyn.

Regeringens sätt att bereda ärenden om tillsättande av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet bör ta fasta på att de tillsättningar som görs kan granskas i efterhand, t.ex. med avseende på vilka bedömningsgrunder som tillämpas. Enligt vår mening bör regeringen överväga att öka öppenheten och insynen i sådana ärenden så att kravet på granskning och kontroll av tillsättningarna kan tillgodoses.

9. Utrikesminister Laila Freivalds information till EU-nämnden angående ny kommissionsordförande (avsnitt 3.3)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det för alla berörda parter är viktigt att samråd sker i ett så tidigt skede som möjligt. Utrikesministern har den 16 juni 2004 haft samråd med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte den 17 och 18 juni 2004. Samrådet har bl.a. omfattat den svenska hållningen i fråga om vilka kriterier som skulle ligga till grund för rådets nominering av ny kommissionsordförande. Redan vid EU-nämndens sammanträde den 14 maj samma år hade emellertid framförts önskemål om att överläggningar i denna fråga skulle hållas vid ett tidigare tillfälle. Regeringen borde ha efterkommit dessa önskemål genom att samråda med EU-nämnden i frågan om nominering av ny kommissionsordförande i god tid före Europeiska rådets möte den 17 och 18 juni 2004.

10. Regeringens hantering av vapenembargot mot Kina (avsnitt 3.4)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Av tillgänglig utredning framgår att regeringen under den tidsperiod som avses i granskningsanmälan har fullgjort sin skyldighet att samråda med EU-nämnden med avseende på frågan om vapenembargot mot Kina. Utskottet vill erinra om att det 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 synpunkter, och att Riksdagskommittén – i likhet med riksdagsstyrelsen senare – ansåg att denna praxis borde bestå. Detta har bekräftats av riksdagen. Det kan av utredningen utläsas att regeringen inte med kraft har drivit den i EU-nämnden fastlagda svenska linjen i förhandlingarna rörande en översyn av vapenembargot mot Kina. Snarare har regeringen låtit andra EU-länder styra processen. Utskottet anser att regeringen förtjänar kritik för sin passivitet i detta sammanhang.

11. Justitieminister Thomas Bodströms agerande gentemot SVT gällande ett TV-program (avsnitt 4.1)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Liselott Hagberg (fp).

Thomas Bodström har förklarat att han lät sin pressekreterare kontakta SVT för att informera om den kritiska situationen beroende på att han bedömde gisslandramat som mycket allvarligt, inte minst eftersom det kunde befaras att den vårdare som tagits som gisslan var död. Det skulle enligt hans mening kunna verka anstötligt om landets justitieminister medverkade i ett humorprogram samtidigt som det pågick ett nationellt krisläge där en enskilds liv stod på spel.

Yttrandefrihetsgrundlagen är ett konstitutionellt skydd för den medborgerliga friheten att begagna radio och TV samt tekniska upptagningar som medel för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning i vad ämne som helst. Skyddet gäller i princip mot det allmänna. Straff och andra sanktioner i anledning av innehållet i vad som framförs i sådana medier får inte utmätas annat än enligt yttrandefrihetsgrundlagen och i den processuella ordning som yttrandefrihetsgrundlagen föreskriver. Varje form av repressalier för bruk eller missbruk av friheten att yttra sig i medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd som tillgrips av en myndighet i annan ordning är att anse som otillåten. Några åtgärder som hindrar offentliggörande av framställningar i grundlagsskyddade medier eller spridning av dem bland allmänheten får enligt yttrandefrihetsgrundlagen inte heller förekomma. Även åtgärder som är väsentligen försvårande eller ekonomiskt förlustbringande kan således vara otillåtna.

Utskottet vill med anledning av vad som kommit fram under granskningen understryka vikten av att statsråd i kontakten med medie företag inte agerar så att den redaktionella självständigheten kan ifrågasättas. Inte heller får åtgärden vara hindrande för offentliggörande eller spridning av framställningar i grundlagsskyddade medier, t.ex. TV-program.

Mot bakgrund härav, och då syftet med pressekreterarens telefonsamtal till SVT synes ha varit att påverka beslutet om visningen av TV-programmet, innebär detta enligt utskottets uppfattning ett förfarande som inte står i god överensstämmelse med principerna för tryck- och yttrandefriheten. Utskottet anser med hänsyn till dessa principers grundläggande roll i samhället att åtgärden borde ha undvikits.

12. Skolminister Ibrahim Baylans uttalande kring tillbakadragande av en rapport från Skolverket (avsnitt 5.1)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

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

13. Regeringens styrning av Vattenfall (avsnitt 6)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Enligt utskottets mening har granskningen visat att regeringen brustit i genomförandet av riksdagens beslut när det gäller Vattenfall. Under flera år har varken regeringen, genom ägarförvaltningen, eller styrelsen tagit något initiativ till att förtydliga Vattenfalls roll inom ramen för riksdagens mer allmänt hållna direktiv från 1997. Detta har fört med sig att Vattenfalls uppdrag kunde ges motstridande tolkningar. Regeringen har visserligen numera tagit till sig den kritik som framförts och lagt fram ett förslag till ändring i bolagsordningen som nyligen antagits av bolagsstämman. Ändringen i bolagsordningen är dock inte tillräcklig för att förändra den hittillsvarande otillfredsställande situationen som innebär att flera olika tolkningar kan göras när det gäller avvägningen mellan målet affärsmässighet och andra mål.

Utskottet underströk hösten 2003 betydelsen av att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sådant sätt att det finns möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om att det borde utvecklas rutiner som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningar och berörda departement i frågor av större betydelse. Granskningen har visat att möjligheterna att i efterhand följa upp händelseförloppet när det gäller Vattenfalls investeringar varit begränsade eftersom

det inte funnits full dokumentation av kontakterna mellan Näringsdepartementet och bolaget i dessa sammanhang. Enligt utskottets mening är det otillfredsställande att det trots utskottets tidigare uttalanden inte skapats tillräckligt goda rutiner när det gäller dokumentation av de uppgifter som kan behövas vid en uppföljning och granskning av styrningen av statliga bolag.

Mot den angivna bakgrunden kan de ansvariga statsråden Leif Pagrotsky och Thomas Östros inte undgå kritik för sättet att styra Vattenfall och för bristen på dokumentation av kontakterna mellan Näringsdepartementet och Vattenfall.

14. Frågor rörande en Sida-rapport (avsnitt 7.2)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Liselott Hagberg (fp).

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 utvecklingssamarbete för svensk räkning. Det är att märka att Sverige inom ramen för både EU-samarbetet och annat internationellt samarbete har iklätt sig åtaganden i fråga om åtgärder för att motarbeta korruption. Vid granskningen har framkommit att det inte inom Regeringskansliet har beslutats några särskilda regler eller rutiner som syftar till att säkerställa att myndigheters uppgifter om korruption kommer till riksdagens och regeringens kännedom. Enligt utskottets mening skulle sådana åtgärder göra det praktiskt möjligt att kontrollera både att myndigheterna har uppfyllt sin underrättelseskyldighet enligt 10 kap. 8 § regeringsformen och att regeringen på ett enhetligt och konsekvent sätt behandlar myndigheters uppgifter om korruption. Avsaknaden av sådana åtgärder är särskilt anmärkningsvärd med tanke på dels Sveriges omfattande internationella åtaganden på antikorrupsionsområdet, dels att det utvecklingssamarbete som svenska myndigheter bedriver ytterst grundar sig på beslut fattade av regering och riksdag.

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i det särskilda yttrandet.

1. Statsminister Göran Perssons handläggning av processen att utse kandidat till svensk EU-kommissionär (avsnitt 3.2)

av Göran Lennmarker (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Enligt 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) skall regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ, som utses av riksdagen, om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Av paragrafen framgår också att närmare bestämmelser om informations- och samråds skyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Förfarandet vid nominering av svensk kommissionär i det aktuella fallet synes ha skett i överensstämmelse med de formella reglerna. Ändå kan det konstitutionella läget ge upphov till frågor om reglernas entydighet.

Kan nomineringen av svensk kandidat till EU-kommissionen anses ligga utanför ramen för samarbetet inom EU? Om regeringen hade valt att inte nominera någon kandidat till kommissionen; hade det då påverkat ramen för EU-samarbetet?

Frågan är också om riksdagsordningens bestämmelser uttömmande tolkar innebörden i 10 kap. 6 § RF. Vilken är den substantiella innebörden av begreppet ”fortlopande informera riksdagen”? Borde inte nomineringen av en svensk kommissionär vara av intresse för riksdagen? Någon information direkt till riksdagen har inte ägt rum.

Statsministerns uttalande vid utfrågningen att regeringen inte är skyldig att fatta ett regeringsbeslut i formell mening vid nomineringen är märkligt. Skulle regeringen kunna avge en formell nominering utan att regeringen fattar beslut om detta? Det förutsätter i så fall att regeringen i beslut har delegerat beslutsfunktionen i detta avseende. Det har inte kunnat utrönas om en sådana delegering har skett.

Samrådet inför nomineringen av kommissionär har ägt rum genom informella samtal med företrädare för riksdagspartierna. Enligt vår mening är nomineringen av kommissionär av sådan vikt att regeringen kan överväga att förändra denna praxis och formalisera samrådet. Det skulle likna den praxis med samrådsförfarande inför möten med Europeiska rådet som redan har etablerats.