



Granskningsbetänkande

Inledning

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över besluten i regeringsärenden och de handlingar som hör till ärendena. Som underlag för den granskning som nu redovisas har utskottet haft att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Utskottet har också erhållit visst annat underlag. Utredningsmaterialet redovisas i *bilagorna A1.1.1–A5.2.6*. För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet vidare hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna återfinns i *bilagorna B1–B14*.

Utskottet har bordlagt tre granskningsanmälningar angående justitieminister Thomas Bodströms styrning av polis och åklagare i den s.k. *razzian mot fildelarsajten The Pirate Bay*. Vidare har utskottet bordlagt granskningsanmälningar i samband med *flodvågskatastrofen 2004*. Även en granskningsanmälan rörande regeringens förhållande i samband med *FN-programmet Olja för mat* har bordlagts.

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

Sammanfattning

Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet angav i december 2006 på eget initiativ ett granskningsbetänkande om vissa allmänna, administrativa frågor (bet. 2006/07:KU10).

Betänkandet inleds med kapitel om vissa frågor som berör statsrådets tjänsteutövning. Därefter följer kapitel om regeringens förhållande till riksdagen, handläggningen av vissa regeringsärenden m.m., vissa uttalanden av statsråd och avslutningsvis regeringens styrning av de statliga bolagen. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor angående statsrådets tjänsteutövning

Utrikesminister Laila Freivalds och regeringens roll vid stängning av en hemsida har granskats med avseende på två aspekter. Den ena aspekten avser besöket av en UD-tjänsteman hos webbhotellet Levonline AB, den andra det budskap som framfördes till regeringarna i ett antal muslimska länder. Vad gäller besöket hos Levonline framhåller utskottet att någon överträdelse av förbudet mot censur eller andra hindrande åtgärder inte kan anses ha skett genom de redovisade kontakterna. Enligt utskottets uppfattning innebär dock den kontakt som i detta fall en UD-tjänsteman tog med Levonline att det säkerhetsavstånd, som en myndighet bör hålla, trädde för när. Kontakten kan anses ha varit ägnad att uppfattas som en påtryckning oavsett hur företaget faktiskt uppfattade kontakten. Enligt utskottets uppfattning kan agerandet inte anses lämpligt, trots den utsatta situation svenska medborgare och intressen utomlands befann sig i. I granskningen av det budskap som framfördes till regeringarna i ett antal muslimska länder anför utskottet att hanteringen av ärendet borde ha skett på ett sådant sätt att man undvikit feltolkningar av det svenska budskapet, även om utrikesministern inte kan lastas för hur hennes budskap tolkas av utländska medier. Utskottet konstaterar att Laila Freivalds själv framhållit att hon som utrikesminister var ytterst ansvarig för vad som skedde inom Utrikesdepartementet i hennes namn. *Reservation (fp)*

Efter att ha granskat *statsminister Fredrik Reinfeldts förordnande av statsråd* konstaterar utskottet att regeringsformen ger stort utrymme för regeringsbildaren när det gäller vem som ska utses till statsråd. Vidare saknas både beredningsskyldighet och utvecklad praxis för hur utnämningarna ska förberedas. Granskningen ger därför inte anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida. *(Reservation s, v och mp)*

Utrikesminister Carl Bildts uppdrag och finansiella intressen har granskats bl.a. beträffande Carl Bildts optionsinnehav i företaget Vostok Nafta och risken för jäv i samband med ett regeringsbeslut den 9 november 2006. Härvid konstaterar utskottet att Carl Bildt inte hade några direkta ekonomiska intressen i det företag som beslutet berörde, Peter Gaz, och att beslutet inte heller i övrigt kunde bedömas påverka hans ekonomiska intressen. Något jäv har således enligt utskottets mening inte förelegat. Med anledning av att Carl Bildt inte redovisat sitt totala innehav av optioner i

företaget Legg Mason framhåller utskottet dock att de uppgifter angående innehav av aktier och optioner som lämnas till Statsrådsberedningens förteckning ska vara korrekta och fullständiga. *Reservation (s, v och mp)*

I fråga om *statsrådet Mats Odells ägarintressen i ett privat vårdhem* har utskottet granskat risken för jäv i samband med statsrådets tjänsteutövning. Utskottet uppfattning är att statsrådets privatekonomiska intressen kan vara känsliga med tanke på hans ansvarsområden inom regeringen. Dock förutsätter utskottet att gällande normer och rekommendationer för undvikande av jävssituationer följs samt att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen. Vidare konstaterar utskottet att den utredning som gjorts angående statsrådets situation i jävshänseende inte i sin helhet redovisats för utskottet, vilket skulle ha gett ytterligare underlag för bedömandet av en sådan insikt. *Särskilt yttrande (v)*

Regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *statsrådet Mona Sahlins agerande i samband med ett regeringsbeslut om uppdrag till Statens Kriminologiska Laboratorium om analys av bild- och filmmaterial av vraket m/s Estonia*. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Utskottet har granskat huruvida *försvarsminister Leni Björklunds uppgifter i riksdagen om vapensamarbete mellan Israel och Sverige* varit missvisande. Utskottet har gjort en genomlysning av det svensk-israeliska militära samarbetet och granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Justitieminister Thomas Bodströms agerande i EU-nämnden har granskats av utskottet. Granskningen har genomförts med anledning av en anmälan om att statsrådet undanhållit information från riksdagen och inte följt EU-nämndens ställningstagande. Vad som framkommit i granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Även *miljöminister Andreas Carlgrens förfarande i EU-nämnden* har granskats med anledning av anmälningar som gällt i vad mån han uppträtt i överensstämmelse med samrådsbestämmelserna i en fråga som gällde utsläpp av koldioxid. Utskottet hänvisar i sitt ställningstagande till att det inte förelåg krav på samråd ifråga om EU-mål om koldioxid eftersom frågan inte fanns på dagordningen inför det aktuella sammanträdet. Utskottet framhåller dock att statsrådet sannolikt hade en uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle komma att inta i frågan och var oförhindrad att kommunicera denna med EU-nämnden.

Utskottet har granskat *regeringens utformning av biståndsramen i budgetpropositionen* och huruvida det skapats en dold möjlighet för regeringen att använda biståndsanslag för andra ändamål än bistånd. Vad som framkommit i granskning ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

Utskottet har granskat *regeringens användning av förordningsmakten* för vissa ändringar i bl.a. grundskoleförordningen. I granskningen har inget framkommit som innebär att regeringen varit förhindrad att genom förordning meddela de föreskrifter som anmälningen avser. Utskottet konstaterar dock att förfarandet medförde att riksdagen undandrog möjligheten att påverka utformningen av bestämmelserna.

I fråga om *statsminister Göran Perssons och regeringens utövande av utnämningssmakten* har underlaget för en rekrytering till generaldirektör för Kammarkollegiet granskats. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida. Utskottet har i samband med tidigare granskningar kunnat notera att det funnits en beredvillighet att som rutin i Regeringskansliet införa att kravprofiler som tas fram inför utnämningar tillförs akten i ärendet. Vidare har det från regeringens sida aviserats att kravprofiler ska offentliggöras inför utnämningar.

Regeringens hantering och utredning av omständigheterna i samband med Osmo Vallos död har granskats av utskottet. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Regeringens agerande i fråga om hyresrådets ställning i samband med organisationsförändringar i de mindre hyresnämnderna i landet har granskats. Utskottet framhåller att bedömningen av regeringens handläggning av ärenden av detta slag måste utgå från att endast uppenbara fel skulle kunna ge utskottet anledning att från utskottets utgångspunkter kritisera agerandet. Granskningen har inte visat annat än att gällande rätt har gett utrymme för regeringen att göra den bedömning som gjorts. Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

Beredningen av regeringsärenden har granskats med anledning av förslagen hösten 2006 om förändringar i reglerna för arbetslöshetsförsäkringen, förändringar i skattelagstiftningen samt avveckling av Djurskyddsmyndigheten och Arbetslivsinstitutet. Granskningen visar enligt utskottets mening inte annat än att regeringen genomfört ett så grundligt beredningsarbete som varit möjligt med hänsyn till den korta tid som stod till buds. Mot bakgrund av de särskilda förhållanden som föreligger vid ett regeringsskifte saknas enligt utskottets mening anledning att rikta någon invändning mot regeringen för att beredningsarbetet inför budgetpropositionen för 2007 blivit något beskuret i jämförelse med den beredningsordning som annars brukar gälla. Granskningen väcker dock åter frågan om tidsutrymme för avläggning av budgetpropositionen kan anses tillräckligt i samband med ett regeringsskifte. *Reservation (s, v och mp)*

Avseende granskningen av *kulturminister Leif Pagrotsky's hantering av kommissionens meddelande om kommande granskning av det svenska presstödet* understryker utskottet att ett statsråd alltid har det yttersta ansvaret för ett fungerande utbyte mellan kommissionen och Regeringskansliet. I det aktuella ärendet gjordes i Regeringskansliet bedömningen att svaren på kommissionens frågor inte krävde något ställningstagande från Leif

Pagrotskys sida. Utskottet kan konstatera att statsrådet inte gett några särskilda instruktioner för att säkerställa att han blev löpande underrättad och att han följaktligen förblev omedveten om det sätt vilket ärendet utvecklades på. Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

Utskottet har även granskat *den nuvarande regeringens handläggning av presstödet*. Utskottet konstaterar att den tidigare regeringen i propositionen rörande förändringar i presstödet anförde att den avsåg att anmäla förändringarna i presstödsförordningen till kommissionen samt att förändringarna förutsatte ett godkännande från kommissionen. Om kommissionens behandling av ärendet skulle innebära att tidpunkten för ikraftträdandet behövde ändras var avsikten att återkomma till riksdagen. Utskottet kan konstatera att den nuvarande regeringen har handlat i enlighet med detta. Vidare kan utskottet konstatera att beslutet att återkalla notifieringen fattades av kulturministern med stöd av förordningen med instruktion för Regeringskansliet och arbetsordningen för Regeringskansliet. *Reservation (s, v och mp)*

Härutöver noterar utskottet bl.a. att de generella rutinerna från kommissionens sida är att ge meddelanden liknande det här aktuella ärendet endast per telefon. Från offentlighetssynpunkt hade det varit en fördel om beredningsarbetet och beslutsfattandet kunnat grundas på ett skriftligt meddelande från kommissionen.

Upphandlingen av PR-uppdrag om nystartsjobb för AMS räkning har granskats av utskottet. Upphandlingen var enligt utskottets mening en fråga för AMS. Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida. *Reservation (s, v och mp)*

Vissa uttalanden av statsråd

I granskningen av *statsminister Fredrik Reinfeldts uttalande om Radiotjänsts polisanmälningar av tre statsråd* konstaterar utskottet att statsråd i likhet med andra medborgare är tillförsäkrade yttrandefrihet, men bör iaktta särskild försiktighet i vissa hänseenden. Det kan bl.a. gälla uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter. Med hänsyn till statsråds speciella ställning torde särskilda krav enligt utskottets mening kunna ställas på regeringens ledamöter iakttagandet av denna princip.

Finansminister Anders Borgs uttalande om att anställda på s.k. DIS-fartyg kan riva sina skattebesked har granskats. I sitt ställningstagande hänvisar utskottet till en promemoria där Anders Borg påtalar att det aktuella uttalande felaktigt lagts i hans mun. Granskningen föranleder därmed inte något uttalande från utskottets sida. Utskottet framhåller dock att alla som fullgör uppgifter inom det allmännas verksamhet har att visa försiktighet, vilket värnar integriteten för såväl de offentliga organen i deras maktutövning som för dem som är föremål för deras beslut.

Regeringens styrning av statliga bolag

Posten AB:s förvärv av bolaget Strålfors AB har granskats av utskottet, bl.a. med avseende på huruvida Posten förändrat sin verksamhetsinriktning utan riksdagens godkännande. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Näringsminister Thomas Östros medverkan vid Vattenfalls presskonferens har granskats av utskottet. Utskottet förutsätter att regeringen vid ägarstyrning iakttar vad riksdagens beslutat för bolaget. Riksdagens krav på att bolaget agerar affärsmässigt medför att motsvarande krav ställs på ägaren. Därför, anför utskottet, krävs en varsamhet i ägarens kontakter med ledningen för bolaget så att det med klarhet framgår för omgivningen hur ansvaret är fördelat mellan ägaren och ledningen för bolaget.

Innehållsförteckning

Inledning	1
Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	10
1 Vissa frågor rörande statsrådets tjänsteutövning	11
1.1 Utrikesminister Laila Freivalds och regeringens roll vid stängning av en hemsida	11
Ärendet	11
Utredning i ärendet	12
Utskottets ställningstagande	28
1.2 Statsminister Fredrik Reinfeldts förordnande av statsråd	30
Ärendet	30
Utredning i ärendet	30
Utskottets ställningstagande	36
1.3 Utrikesminister Carl Bildts uppdrag och finansiella intressen	36
Ärendet	36
Utredning i ärendet	37
Utskottets ställningstagande	67
1.4 Statsrådet Mats Odells uppdrag och finansiella intressen	69
Ärendet	69
Utredning i ärendet	69
Utskottets ställningstagande	72
2 Regeringens förhållande till riksdagen	73
2.1 Utnämning av nationell samordnare för barn i asylprocessen	73
Ärendet	73
Utskottets ställningstagande	79
2.2 Statsrådet Mona Sahlins agerande i samband med ett regeringsbeslut om analys av film- och bildmaterial av m/s Estonia	80
Ärendet	80
Utredning i ärendet	80
Utskottets ställningstagande	85
2.3 Riksdagens tillkännagivande om en hållbarhetskommission	85
Ärendet	85
Utredning i ärendet	86
Utskottets ställningstagande	88
2.4 Statsrådet Hans Karlssons ansvar i fråga om rehabilitering av långtidssjukskrivna	88
Ärendet	88
Utredningen i ärendet	89
Utskottets ställningstagande	93
2.5 Det svensk-israeliska militära samarbetet	93
Ärendet	93
Gällande ordning	94
Utredning i ärendet	98
Utskottets ställningstagande	104
2.6-2.7. Regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor	104
2.6 Thomas Bodströms agerande i EU-nämnden och i ministerrådet	107

Ärendet	107
Utredning i ärendet	108
Utskottets ställningstagande	115
2.7 Miljöminister Andreas Carlgrens agerande i EU-nämnden	116
Ärendet	116
Utredning i ärendet	116
Utskottets ställningstagande	121
2.8 Regeringens utformning av biståndsramen i budgetpropositionen	122
Ärendet	122
Bakgrund	122
Utredning i ärendet	125
Utskottets ställningstagande	127
3 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.	128
3.1 Regeringens användning av förordningsmakten	128
Ärendet	128
Utredning i ärendet	128
Utskottets ställningstagande	134
3.2 Regeringens utövande av utnämningmakten i samband med en viss utnämning	134
Ärendet	134
Utredning i ärendet	134
Utskottets ställningstagande	138
3.3 Regeringens granskning av Osmo Vallo-fallet	138
Ärendet	138
Bakgrund	138
Utskottets ställningstagande	147
3.4 Regeringens handläggning i fråga om hyresråden vid de mindre hyresnämnderna	147
Ärendet	147
Utredning i ärendet	147
Utskottets ställningstagande	162
3.5 Regeringens beredning av ärenden	162
Ärendet	162
Utredning i ärendet	164
Bakgrund	167
Utskottets ställningstagande	180
3.6 Regeringens handlande efter riksdagens beslut om ändringar i presstödet	183
Presstödsärendet	183
Gällande ordning avseende statsstöd	189
Ärendet (förra regeringen)	192
Utredning i ärendet (förra regeringen)	192
Utskottets ställningstagande (förra regeringen)	195
Ärendet (nuvarande regeringen)	196
Utredning i ärendet (nuvarande regeringen)	196
Utskottets ställningstagande (nuvarande regeringen)	202
3.7 Upphandlingen av informationstjänster om nystartsjobb	204
Ärendet	204

Utredningen i ärendet	204
Utskottets ställningstagande	209
4 Vissa uttalanden av statsråd	210
Formerna för regeringens styrning av myndigheterna m.m. och friheten för statsråd att yttra sig	210
4.1 Statsminister Fredrik Reinfeldts uttalande angående Radiotjänsts polisanmälningar av statsråd	217
Ärendet	217
Utredning av ärendet	218
Utskottets ställningstagande	220
4.2 Finansminister Anders Borgs uttalande om skattevillkor för svenska sjömän på s.k. DIS-fartyg	220
Ärendet	220
Utredning i ärendet	220
Utskottets ställningstagande	224
5 Regeringens styrning av de statliga bolagen	225
5.1 Posten AB:s förvärv av bolaget Strålfors AB	225
Ärendet	225
Utredning i ärendet	225
Utskottets ställningstagande	230
5.2 Styrningen av Vattenfall AB	230
Ärendet	230
Utredning i ärendet	231
Utskottets ställningstagande	243
Reservationer	244
1. Utrikesminister Laila Freivalds och regeringens roll vid stängning av en hemsida (avsnitt 1.1)	244
2. Statsminister Reinfeldts förordnande av statsråd (avsnitt 1.2)	248
3. Utrikesminister Carl Bildts uppdrag och finansiella intressen (avsnitt 1.3)	248
4. Regeringens beredning av ärenden (avsnitt 3.5)	250
5. Regeringens handlande efter riksdagens beslut om ändringar i presstödet – nuvarande regeringen (avsnitt 3.6)	251
6. Upphandlingen av informationstjänster om nystartsjobb (avsnitt 3.7)	252
Särskilt yttrande	253
1. Statsrådet Mats Odells uppdrag och finansiella intressen (avsnitt 1.4)	253

Utskottets anmälan

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 7 juni 2007

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

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

Berit Andnor och Morgan Johansson (båda s) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6 (delvis), 5.1 och 5.2. Tommy Waidelich och Kerstin Andersson (båda s) har i deras ställe deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

1 Vissa frågor rörande statsrådets tjänsteutövning

1.1 Utrikesminister Laila Freivalds och regeringens roll vid stängning av en hemsida

Ärendet

Bakgrund

Sverigedemokraternas partiorgan SD-kuriren utlyste den 10 januari 2006 på sin nätupplaga en teckningstävling angående profeten Muhammeds utseende. Den 3 februari 2006 publicerades en första teckning på hemsidan. Några dagar senare rapporterades i medierna att företaget Levonline AB, som driver ett s.k. webbhotell, hade stängt SD-kurirens hemsida efter att Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen hade kontaktat företaget.

Anmälningarna m.m.

Två granskningsanmälningar till konstitutionsutskottet våren 2006 avser vilken roll företrädare för regeringen spelat i samband med att hemsidan stängdes.

I den ena anmälningen, som kom in till utskottet den 16 februari 2006, *bilaga A1.1.1*, hänvisas till reaktioner i pressen på agerande av Utrikesdepartementet innan ”Sverigedemokraternas hemsida stängdes under åberopande av dess känsliga innehåll i en pågående politisk/religiös konflikt, utlöst av en dansk tidning”. Enligt anmälaren åligger det utskottet att utreda om företrädare för regeringen brutit mot yttrandefrihetsgrundlagen.

I den andra anmälningen, som kom in till utskottet den 20 mars 2006, *bilaga A1.1.2*, anføres att utrikesministerns ansvar för att Utrikesdepartementet, enligt en tolkning, utövat påtryckningar mot webbhotellet Levonline för att förmå dem att stänga en tidnings hemsida bör bli föremål för utskottets granskning. Utskottet bör enligt anmälningen begära en redovisning av regeringen av vem som har tagit initiativ till kontakten med webbföretaget och vad som sades vid denna kontakt samt bedöma om regeringens agerande har skadat tilltron till den politiska maktens respekt för tryckfriheten och om det som skett under utrikesministerns ansvar varit i strid med tryckfrihetsförordningen eller inte.

I granskningen har också uppmärksammats en uppgift i Yemen Observer den 15 februari 2006, *bilaga A1.1.3*, enligt vilken den jemenitiska utrikesministern mottagit ett brev från utrikesminister Laila Freivalds, där hon uttryckt beklagande över publiceringen av Muhammedteckningar på en högerextremistisk grups hemsida och sagt att den svenska regeringen stängt hemsidan.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. ett beslut av Justitiekanslern (JK) den 24 mars 2006 (www.jk.se), promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, vari ingår bl.a. yttrande från departementet till JK, pressmeddelandetext och brev, *bilagorna A1.1.4* och *A1.1.8–A1.1.10*, kansliöversättning av breven, *bilaga A1.1.5*, pressmeddelande på svenska och arabiska¹, *bilagorna A1.1.6* och *A1.1.7*, skriftligt frågesvar från verkställande direktören i Levonline AB Torkel Nyberg, *bilaga A1.1.11*, en skriftlig kommentar från f.d. utrikesminister Laila Freivalds, *bilaga A1.1.12*, samt utfrågningar med f.d. statssekreteraren Dan Eliasson och Laila Freivalds, *bilagorna B3* och *B4*.

Utredning i ärendet

Rättslig reglering m.m.

Portalbestämmelser om tryck- och yttrandefriheten finns i tryckfrihetsförordningen (TF) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Skyddet för yttrandefriheten är i princip detsamma i båda dessa grundlagar, och yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar i delar till tryckfrihetsförordningen.

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 ska 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 har enligt 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen 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.

¹ Den svenska versionen av pressmeddelandet i originalutförning har kommit utskottet till handa i april 2007. Uttalandet ”Utrikesminister Laila Freivalds om SD-kurirens provokation, på arabiska”, återfunnet via ”Sammanfattning av läget kring karikatyrerna på profeten Muhammed” på Regeringskansliets hemsida (www.regeringen.se/sb/d/6370).

Förhandsgranskning av tryckta skrifter är förbjuden enligt 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. 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.

Motsvarande bestämmelser om censurförbud och mot hindrande åtgärder finns i 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. I första meningen föreskrivs att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. I andra meningen sägs att det inte heller är tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i grundlagen på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen tillämpas grundlagens bestämmelser om radioprogram också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten.

Förbudet mot förhandsgranskning gäller om inte stöd för åtgärden ges i yttrandefrihetsgrundlagen. Sådant stöd finns bara såvitt avser rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt.

Missbruk av tryck- och yttrandefriheten utgör brott endast i fall som anges särskilt i 7 kap. tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. yttrandefrihetsgrundlagen. I båda lagarna erinras också den som ska döma över missbruk om att betänka att tryck- respektive yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, uppmärksamma syftet mer än framställnings-sättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla (1 kap. 4 § TF respektive 1 kap. 5 § YGL).

Av förarbetena till tryckfrihetsförordningen (Förslag till tryckfrihetsförordning avgivet av 1944 års tryckfrihetssakkunniga, SOU 1947:60, s. 210 f.) framgår att det man i första hand hade i åtanke med motsvarande förbud mot hindrande åtgärder i tryckfrihetsförordningen var sådana åtgärder som strypande av pappersleveranser, stängande av tryckerier och hindrande eller försvårande av distribution och försäljning.

I propositionen till tryckfrihetsförordningen (prop. 1948:230 s. 110) anförde departementschefen om förbudet mot förhandsgranskning i 1 kap. 2 § att därmed avses, liksom i den därtills gällande motsvarande bestämmelsen, att förbjuda en med tvång upprätthållen censur och att principen upprätthålles ovillkorligt. Han anförde också följande:

Däremot hindras icke därigenom skriftens upphovsman att frivilligt låta granska dess innehåll av myndighet eller enskild. Stadgandet omöjliggör sålunda icke att t.ex. under krigsförhållanden överenskommelse träffas med pressen att visst nyhetsmaterial skall underställas ett rådgivande organ i syfte att förhindra röjandet av hemliga förhållanden. Underlåtenhet att följa överenskommelsen kan dock icke medföra annan påföljd än beivran av tryckfrihetsbrott, då sådant ägt rum.

I en lärobok om tryckfrihet (Erik Fahlbeck: Tryckfrihetsrätt, Helsingfors 1954, s. 35) sägs följande i fråga om censurförbudet:

Intet tryckfrihetsrättsligt hinder föreligger emellertid för myndighet att under hand och på frivillighetens väg, anordna upplysning och konsultation med t.ex. pressen. Detta kan vara särskilt önskvärt beträffande uppgifter rörande rikets försvar. Så skedde under senaste världskrig i flera länder, och den därvid från myndigheternas sida begärda återhållsamheten ifråga om upplysningar, uttalanden o.s.v., respekterades i allmänhet. Från myndigheter, i sista hand regeringen, emanerande meddelanden ske vanligen genom särskilda ”informationsbyråer”, vilka äro att särskilda från de privata, opolitiska ”nyhetsbyråerna”, som distribuera allsköns nyhetsmaterial. Ett dylikt officiellt informationsorgan har nyligen upprättats inom försvarsstaben till tjänst för myndigheter och enskilda. Att risk för obehörig ”mörkläggnig” härvidlag förefinnes har dock med rätta påpekats.

I en kommentar (Bertil Wennberg, Marianne Eliason & Göran Regner: Yttrandefrihetsgrundlagen, Stockholm 2003, s. 26 f.²) sägs följande:

Förbudet mot censur innebär – i principiell överensstämmelse med motsvarande förbud i TF – att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en 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. Förbudet är så formulerat att det inte skall kunna kringgåas t.ex. genom ”frivilliga” överenskommelser i oroliga tider. Som framgår av det nyss anförda omfattar förbudet i enlighet med den tryckfrihetsrättsliga förebilden såväl förhandsgranskning som spridningshinder. Ett program i ljudradio eller television eller en upptagning av ljud eller av text/stillbilder får alltså inte hindras på grund av det kända eller väntade innehållet.

I en annan kommentar (Håkan Strömberg & Hans-Gunnar Axberger: Yttrandefrihetsrätt, Lund 2004, s. 44) påpekas att stadgandet om censurförbud är undantagslöst och att censur sålunda inte ens under krigsförhållanden kan införas utan föregående grundlagsändring. Därutöver framhålls att stadgandet inte hindrar att pressen under kritiska förhållanden frivilligt underkastar sig återhållsamhet och därvid rådgör med offentliga myndigheter.

Utän 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).

I 3 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen finns en särskild föreskrift om programföretags redaktionella självständighet. Den som sänder radioprogram avgör enligt bestämmelsen självständigt vad som ska förekomma i

² Jfr Yttrandefrihetsutredningens betänkande Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70) s. 290 f. och prop. 1990/91:64 s. 106 och 108 med där gjorda hänvisningar.

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.

Prövning av Justitiekanslern

Efter det att anmälningar i ärendet kommit in har Justitiekanslern (JK) prövat frågan om Utrikesdepartementet eller Säkerhetspolisen agerat i strid med yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud.

JK inhämtade under sin utredning yttranden från Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen. Företrädare för Sverigedemokraterna framförde i e-brev till JK synpunkter på innehållet i yttrandena.

I sitt beslut den 24 mars 2006 konstaterade JK att det ifrågasatta agerandet inte inneburit något brott mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud och att det utifrån vad som framkommit inte fanns skäl till kritik mot Säkerhetspolisen eller mot berörd tjänsteman hos Utrikesdepartementet.

JK redovisar följande bedömning av frågan om företrädare för Utrikesdepartementet brutit mot censurförbudet:

Utrikesdepartementet har i sitt yttrande hit hänvisat till det utomordentligt allvarliga läge som uppstod i samband med publiceringen av bilder på profeten Muhammed i Jyllandsposten och som för Sveriges del förvärrades när SD-kurirens teckningstävling blev känd i Mellanöstern genom medierna där. En tjänsteman från departementet kontaktade då, efter samråd med utrikesministern, Levonline i syfte att informera bolaget om den reaktion som teckningstävlingen hade väckt. Enligt yttrandet förekom inte några som helst påtryckningar eller övertalningsförsök. I stället uppges tjänstemannen ha understrukt respekten för yttrandefriheten och frågat om företaget önskade bli informerat om de utrikespolitiska aspekterna. Enligt yttrandet lämnades därefter viss sådan information. Utrikesdepartementet har anfört att det inte framkommit något som tyder på att företaget skulle ha känt sig utsatt för påtryckningar att stoppa publiceringen, och det saknas enligt departementets uppfattning skäl att kritisera tjänstemannens åtgärder.

Jag saknar anledning att ifrågasätta vad som har redovisats i yttrandet. Någon överträdelse av censurförbudet kan därmed inte anses ha skett genom de kontakter som en tjänsteman på Utrikesdepartementet hade med Levonline.

I frågan om lämpligheten i Utrikesdepartementets och Säkerhetspolisens agerande redovisar JK följande bedömning:

Med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet måste myndigheter i allt väsentligt avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut. Endast när det finns mycket starka skäl kan sådana försök få förekomma, och endast med stor försiktighet. En sådan situation kan vara att människoliv eller utomordentligt stora ekonomiska värden står på spel. Det får självfallet aldrig röra sig om sådana påtryckningar som i realiteten får anses innebära att publicering hindras eller näst intill. Myndigheter måste också hålla sig till det som är myndighetens ansvar.

Säkerhetspolisens agerande ligger i linje med myndighetens verksamhet och ansvar. Enligt min bedömning var den beskrivna hotbilden sådan att det var motiverat att ta kontakt med representanter för såväl

Sverigedemokraterna som Levonline. Vad som har framkommit om innehållet i kontakterna är inte av den arten att det finns skäl till någon kritik mot Säkerhetspolisen.

När det gäller Utrikesdepartementets agerande är lämplighetsfrågan enligt min bedömning något mer komplicerad. Av departementets yttrande framgår emellertid att den berörde tjänstemannen kontaktade Levonline efter samråd med sin chef utrikesministern. Det innebär att utrikesministern får anses ha ansvaret för kontakten och att tjänstemannen enligt min mening inte kan klandras oavsett hur man ser på agerandet.

Eftersom statsråd inte står under Justitiekanslerns tillsyn utan granskas av Riksdagens konstitutionsutskott, anser jag mig inte böra uttala någon bedömning när det gäller departementets agerande utöver det tidigare sagda.

För närmare detaljer i JK:s utredning och bedömning hänvisas till beslutet (www.jk.se).

Promemorior från Regeringskansliet m.m.

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet den 6 december 2006, den 1 februari 2007, den 27 februari 2007 och den 13 april 2007 begärt vissa redogörelser, svar och kommentarer.

Som svar har den 12 januari 2007, den 22 februari 2007, den 15 mars 2007 och den 24 april 2007 översänts inom Utrikesdepartementet upprättade promemorior (*bilagorna A1.1.4 och A1.1.8–A1.1.10*). Härutöver har Laila Freivalds lämnat en skriftlig kommentar den 2 maj 2007 till den sista promemorian (*bilaga A1.1.12*).

Svaret den 12 januari 2007

I promemorian (*bilaga A1.1.4*) besvaras frågor om innebörden av det samråd som hölls mellan utrikesministern och en tjänsteman på Utrikesdepartementet, om innehållet i och bakgrunden till det brev till den jemenitiska utrikesministern som omtalas i pressuppgifter och om de kommentarer i övrigt som anmälningarna ger anledning till.

Promemorian innehåller tre bilagor, nämligen Utrikesdepartementets yttrande den 14 mars 2006 till JK, utrikesministerns uttalande den 9 februari 2006 på UD:s hemsida samt brev den 11 februari 2006 från ambassadör Åke Karlsson i Riyadh till den jemenitiska utrikesministern med bifogat brev den 9 februari 2006 i utrikesminister Laila Freivalds namn till den jemenitiska utrikesministern. Utrikesministerns uttalande återges i engelskspråkig version hämtad från ett sökarkiv. Brevet från ambassaden är också avfattade på engelska³.

³ En översättning till svenska av ambassadens brev till Jemens utrikesminister har gjorts inom utskottskansliet och bifogas, *bilaga A1.1.5*.

I fråga om bakgrunden till Utrikesdepartementets kontakter med Levon-line och till departementets agerande gentemot andra länder hänvisas till departementets yttrande till JK. Samrådet mellan tjänstemannen och utrikesministern ägde rum i form av samtal dem emellan, och någon annan beredning av frågan skedde inte.

I yttrandet till JK anförde Utrikesdepartementet följande som bakgrund till agerandet.

Krisen som rör reaktionerna på publiceringen av bilder av profeten Muhammed har sysselsatt utrikesförvaltningen intensivt under februari månad. Krisen har när detta skrivs skördat åtminstone ett 50-tal människoliv i muslimska länder (Nigeria, Libyen, Afghanistan, Bangladesh, Saudiarabien, Somalia, Turkiet).

Danmark har drabbats mycket hårt. Beskickningarna i Damaskus, Beirut och Teheran har förstörts, personalen har evakuerats och beskickningarna stängts. Även Norge, som var det andra land där teckningarna publicerades, har drabbats av aktioner mot sina beskickningar och företag. Attacker har också riktats mot EU-ordförandelandet Österrike som fått sina ambassadbyggnader i Teheran vandaliserade. Även Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien och andra länder som publicerat bilder har fått ambassader attackerade. Terroristorganisationer som talibanerna i Afghanistan och Islamiska jihad i Gaza har uppmuntrat till våld. Belöningar har utfästs bland annat av talibanerna till den som dödar någon som varit inblandad i publicering av bilder av Muhammed.

Utrikesförvaltningen har varit aktiv för att mildra effekterna av krisen på olika sätt. En viktig del av arbetet har varit att avvärja hot mot svenska medborgare och svenska intressen. Under krisens gång har det riktats ett flertal attacker och hot mot svenska beskickningar och intressen. Det första allvarliga hotet under krisen kom den 30 januari från Al-Aqsamartyrernas brigad på Västbanken och i Gaza och riktade sig mot Danmark, Norge och Sverige. Den 4 februari förstördes Sveriges ambasad i Damaskus.

Under loppet av denna kris blev det känt att Sverigedemokraternas tidning SD-kuriren utlyst en tävling som syftade till att löpande publicera karikatyrer av profeten Muhammed och slutligen kora en vinnarbild i mitten av mars. Den första bilden lades ut på SD-kurirens hemsida i nära anslutning till att den svenska ambassaden i Damaskus förstördes. Tävlingen uppmärksammades efter hand allt mer i medier i muslimska länder. Vid ett möte som utrikesministern den 7 februari hade med ambassadörerna från de muslimska länderna framkom att dessa överlag såg mycket allvarligt på situationen, även efter den information de vid detta tillfälle fick om Sverigedemokraterna och partiets begränsade roll i svensk politik.

Det kunde också konstateras att uppgifter om karikatyrävlingen snabbt spreds i den muslimska världen. Med anledning av utvecklingen skickade Utrikesdepartementet den 9 februari ut ett meddelande till utlandsmyndigheterna med följande budskap. Karikatyrävlingen riskerar att vålla skada för våra förbindelser med era världsländer, men också att framkalla särskild fara för svenska intressen i landet. Det gäller direkt säkerheten för ambassaden, dess personal och verksamhet liksom för svenska medborgare, företag och sammanslutningar. Förutom uppmaningarna till förhöjd säkerhet och skärpt beredskap i tidigare instruktioner krävs mot den aktuella bakgrunden ytterligare åtgärder. Myndighetscheferna anmodas därför att återigen se över skyddet vid den egna myndigheten och för personalen. Det bedöms dessutom ange-

läget att myndigheterna skyndsamt informerar svenska medborgare om den risk för dessas säkerhet som publiceringen kan innebära och uppmanar till ytterligare stegrad vaksamhet och försiktighet.

Om Utrikesdepartementets kontakt med Levonline AB anfördes följande i yttrandet.

Den 8 februari kontaktade en tjänsteman i departementet, efter samråd med utrikesministern, företaget som hyste hemsidan för att efterhöra om man där var medveten om att den uppmärksammade karikatyr tävlingen försiggick på dess server och erbjuda företaget information om den aktuella händelseutvecklingen i krisen.

Tjänstemannen ringde upp företagens VD samma dag och sammanträffade med honom i företagets lokaler senare på dagen. Tjänstemannen informerade om karikatyr tävlingen på en hemsida på företagets server, och om en del av de reaktioner som tävlingen väckt. Företagets VD noterade detta och konstaterade att informationen inte föranledde någon särskild åtgärd från företagets sida. Inga som helst påtryckningar eller övertalningsförsök utövades av tjänstemannen, som tvärtom särskilt underströk respekten för yttrandefriheten. Företagets VD ställde ett par frågor och bad om att bli informerad om situationen skulle förvärras på något sätt.

Företagets VD har själv bekräftat inför medier att inga påtryckningar förekom, att han uppfattade att det var naturligt med ett samtal i den föreliggande situationen och att innebörden av samtalet var att han gjordes uppmärksam på att de aktuella sidorna fanns på företagets server.

Ingen annan kontakt har förekommit mellan Utrikesdepartementet och företaget.

På kvällen följande dag fick Utrikesdepartementet kännedom om att företaget efter kontakter med Säkerhetspolisen hade tagit bort hemsidan från sin server, samt att hemsidan direkt därefter hade öppnat igen på en dansk server. Kort därefter beslutade sig dock Sverigedemokraterna, efter kontakt med Säkerhetspolisen, för att ställa in tävlingen.

Att karikatyr tävlingen ställts in har rapporterats i olika medier i regionen, i bland annat Egypten, Turkiet och Libanon.

Såvitt avser utskottets fråga om brev till den jemenitiska utrikesministern svaras följande.

I det meddelande till berörda utlandsmyndigheter den 9 februari som omnämns i departementets yttrande till Justitiekanslern ombads dessa att på lämplig nivå och i utrikesministerns namn framföra ett budskap till myndigheterna i sitt eller sina anställningsländer mot bakgrund av att karikatyr tävlingen riskerade att vålla skada för förbindelserna med dessa och framkalla särskild fara för de svenska intressena i respektive länder. Budskapet byggde på vad den dåvarande utrikesministern framförde vid sitt möte den 7 februari med beskickningscheferna från de muslimska länder som är representerade i Stockholm och hennes uttalande av den 9 februari som publicerades på UD:s hemsida. I departementets meddelande överlämnades till berörda beskickningschefer att framföra utrikesministerns budskap på lämpligt sätt. Vad gäller Jemen, där Sverige saknar ambassad, framförde ambassaden i Riyadh utrikesministerns budskap med ett brev till den jemenitiska utrikesministern som formulerades av ambassaden. Det är detta brev som synes ha nått offentligheten genom media i Jemen.

Som kommentarer i övrigt hänvisas till att den kris som spridningen av bilder av profeten Muhammed förorsakade beskrivits i departementets yttrande till JK. Krisen medförde, framhålls det, bl.a. att en särskild uppmaning gick ut från departementet till berörda utlandsmyndigheter om att iaktta förhöjd säkerhet och skärpt beredskap. Vidare framhålls att JK i sitt beslut pekat på det allvarliga läge som uppstått och funnit att någon överträdelse av censurförbudet i yttrandefrihetsgrundlagen inte ägt rum genom den berörde tjänstemannens agerande, att ansvaret för att tjänstemannen tagit kontakt med Levonline måste ligga på utrikesministern och att lämpligheten av agerandet måste bedömas mot bakgrund av den rådande situationen.

I pressmeddelandet på UD:s hemsida den 9 februari 2006 (*bilaga A1.1.6*) görs följande uttalande, som här återges i den svenska versionen.

- Jag kommer i alla lägen att försvara tryckfriheten, men SD-kurirens provokation tar jag bestämt avstånd från. Det är en fullständig brist på respekt, säger utrikesminister Laila Freivalds.

- Det är fruktansvärt att en liten grupp extremister utsätter svenska personer och svenska intressen för uppenbar fara. I den upphettade stämning som råder ser jag oerhört allvarligt på detta. Detta är en liten grupp som inte har något stöd i vårt land.

- Jag ber om ursäkt att vi i Sverige har enstaka personer som är så hänsynslösa och medvetet kränker andra människors religion.

- Jag skäms över att det i vårt land finns extremister – som i yttrandefrihetens namn – försöker utnyttja de rättigheter som vi håller så högt till att kränka andra människor och dessutom spä på en konflikt där nu alla krafter borde samlas för att nå en lösning.

I ett brev daterat den 9 februari 2006, ställt till Jemens utrikesminister och avslutat med ”Laila Freivalds, Minister for Foreign Affairs” sägs i huvudsak följande⁴.

The caricatures of the Prophet Mohammed are disgraceful. I fully understand that Moslems feel insulted and that their values have been violated. It is my firm conviction that we must show respect for each other's religious beliefs. This conviction is shared by a vast majority of Swedes. I recently met leaders of all political parties represented in the Swedish Parliament and I know they all feel the same way.

Freedom of religion is constitutionally guaranteed in Sweden, as is freedom of speech and media. This includes an absolute prohibition against censorship. But this freedom entails responsibility and respect for other freedoms and all – media, politicians, individuals, must use it in a respectful way. In general this is the case, also in Sweden. All major media outlets have dealt with this issue in a responsible and respectful way.

However, a small extreme right wing, and xenophobic group – Sverigedemokraterna – has launched a cartoon contest regarding the Prophet Mohammed on its web site. It is a provocation, with the sole aim of creating reactions which may serve this group's own somber aims all of which lack support in Swedish society. I find this act to be disgraceful and insulting. I am ashamed and I apologize that in my country there are individuals who are disrespectful and inconsiderate and who abuse the freedom of expression to manifest such kind of

⁴ Kansliöversättning, *bilaga A1.1.5*.

views in a malicious intent. I will always under all circumstances defend the freedom of expression but from this manifestation I disassociate myself. We take this very seriously. Sweden's Attorney General and the police are closely following developments.

Härutöver följer några stycken om behovet av att motverka att en farlig situation utvecklas och av att främja dialog mellan nationer och kulturer. Vidare erinras om regelbundna möten i Stockholm med företrädare för muslimska länder.

Följebrevet från den svenske ambassadören, daterat den 11 februari 2006, innehåller uppgiften att Sverigedemokraternas hemsida hade stängts och att gruppen hade dragit tillbaka sin skandalösa karikatyrävling (*scandalous caricature contest*).

Svaret den 22 februari 2007

I promemorian (*bilaga A1.1.8*) besvaras frågor om eventuella ytterligare kontakter mellan regeringsledamöter eller regeringstjänstemän och Säkerhetspolisen i ärendet eller mellan regeringstjänstemän och Levonline eller med SD-kuriren. Enligt svaret lämnade Säkerhetspolisen fortlöpande information till Justitiedepartementet om förändringar i hotbilden i anledning av publiceringen av de s.k. Muhammedteckningarna och SD-kurirens teckningstävling. Ingen tjänsteman i UD hade någon kontakt med Säpo.

I samma promemoria besvaras också frågor om Utrikesdepartementets instruktion till utlandsmyndigheterna och om det pressmeddelande som lagts ut på departementets hemsida.

Instruktionen till utlandsmyndigheterna var enligt svaret att det personliga budskapet från utrikesministern (texten i underbilaga 3 till bilaga A1.1.4) "... kan framföras till myndigheterna i ert anställningsland/era anställningsländer. Direkt referens till utrikesministern skall göras. Myndighetschefen avgör enligt eget bedömande om detta bör göras aktivt eller användas om/när tillfälle gives. Under alla omständigheter bör budskapet framföras på lämplig nivå."

Instruktionen gick till samtliga utlandsmyndigheter i Mellanöstern och Nordafrika utom ambassaden i Tel Aviv, vilket med hänsyn till att vissa ambassadörer förutom i sitt stationeringsland också är sidoackrediterade i andra länder innebär att samtliga länder i denna region utom Israel omfattades. Instruktionen sändes vidare till utlandsmyndigheterna i huvudsakligen muslimska länder i Asien eller asiatiska länder med betydande muslimsk minoritet, till huvudsakligen muslimska länder i Afrika söder om Sahara eller afrikanska länder med betydande muslimsk minoritet samt till utlandsmyndigheterna i huvudsakligen muslimska länder i Europa eller europeiska länder med betydande inhemsk muslimsk minoritet.

Instruktionen gav enligt svaret utlandsmyndigheterna betydande frihet om, hur och på vilken nivå budskapet skulle överlämnas och det skedde därför på olika sätt. I ett antal fall överbringades budskapet muntligen – per telefon eller vid annat samtal. I några fall överlämnades vid mötet

eller efter samtalet dessutom budskapet informellt som ett s.k. non-paper. Vad gäller sidoackrediteringsländerna till ambassaden i Riyadh (bl.a. Jemen) översändes utrikesministerns budskap genom ett brev från ambassadören till landets utrikesminister med, som bilaga, ett icke undertecknat brev, försett med citationstecken, från Sveriges utrikesminister innehållande det aktuella budskapet. Brevet från ambassadören till Jemen med utrikesministerns budskap ligger med tanke på att det var fråga om ett sidoackrediteringsland och en brådskande instruktion inom ramen för instruktionen som lämnade betydande frihet vad gäller genomförandet. Utrikesministerns budskap var det centrala i instruktionen till utlandsmyndigheterna, och självfallet var det utrikesminister Laila Freivalds som stod för innehållet. Ambassadörens brev med utrikesministerns budskap som bilaga var ambassadens sätt att överlämna budskapet till myndigheterna i Jemen, där Sverige inte har representation på plats.

I andra fall användes enbart huvudinnehållet i budskapet eller i det kortare uttalande av utrikesministern den 9 februari 2006 som hade liknande innehåll som budskapet, och som publicerades på UD:s hemsida, vid samtal som företrädare för utlandsmyndigheten successivt hade med officiella företrädare och opinionsbildare i verksamhetslandet. Vissa utlandsmyndigheter gjorde inte något självständigt överbringande av budskapet eftersom utrikesministerns uttalande, vilket bl.a. översatts till arabiska, redan hade lagts ut på myndighetens hemsida och situationen inte befanns påkallat ytterligare åtgärder.

I något fall var instruktionen att överlämna budskapet överspelad när den nådde utlandsmyndigheten, eftersom denna redan hade haft en kontakt på hög nivå i utrikesministeriet med anledning av någon akut händelse som påverkade ambassadens säkerhet och därför inte bedömde att budskapet hade något att tillföra.

I ett antal andra fall fann myndighetschefen att situationen opinions- och säkerhetsmässigt var sådan i verksamhetslandet att anledning inte fanns att överlämna något budskap över huvud taget. I något fall gjorde tekniska problem i departementets kommunikation med utlandsmyndigheterna att instruktionen inte kom fram medan saken var aktuell.

Avrapporteringen av uppdraget till utlandsmyndigheterna skedde, liksom överbringandet av budskapet, på olika sätt.

På en fråga om exakt vad som den 9 februari 2006 publicerades som utrikesministerns uttalande på Utrikesdepartementets hemsida svaras bl.a. att departementet inte kunnat få fram någon dokumentation utöver vad som tidigare redovisats. Uttalandet publicerades den 9 eller 10 februari 2006 på svenska, engelska och arabiska.

Svaret den 15 mars 2007

I promemorian (*bilaga A1.1.9*) besvaras frågor om eventuella kontakter mellan Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet avseende Säkerhetspolisens kontakter med Levonline och Sverigedemokraterna. I svaret

redovisas vissa kontakter i samband med möten i Statsrådsberedningen den 10 och 14 februari som handlade om den situation som uppstått med anledning av publiceringen av Muhammedteckningarna samt vissa telefonkontakter mellan tjänstemän i departementen.

Svaret den 24 april 2007

Efter utfrågningen med Laila Freivalds den 10 april 2007 har utskottet genom en skrivelse till Regeringskansliet ställt en fråga om vad som kan anses vara ”original” eller ”originalbudskap”.

I svaret (*bilaga A1.1.10*), som utformats utan kontakt med förutvarande utrikesministern, uttalas följande.

Såvitt kan förstås gällde utfrågningen av Laila Freivalds i denna del det personliga budskap på engelska från utrikesministern som ingick i instruktionen till ett antal utlandsmyndigheter den 9 februari 2006 för användning gentemot värdländernas myndigheter och som tidigare i sin helhet överlämnats till KU. Laila Freivalds kommenterar synes emellertid genom att tala om original och olika språkversioner kunna åsyfta flera olika budskap som förekom de aktuella dagarna.

Utkastet till det personliga budskap som sändes till utlandsmyndigheterna den 9 februari 2006 formulerades redan från början på engelska och blev föremål för flera överarbetningar. Uppdraget var att formulera ett dylikt budskap som låg i linje med vad utrikesministern framfört vid sitt möte med ambassadörerna från de muslimska länderna i Stockholm den 7 februari. Uttalandena vid detta möte skedde med stöd av talepunkter på engelska. Förslag till sådana talepunkter hade under utarbetandet förelegat i olika versioner, möjligen även på svenska. Vad som faktiskt framfördes av utrikesministern till ambassadörerna vid mötet avvek en del från den version av förslag till talepunkter som överlämnats till ministerkansliet (MK) för godkännande.

Vid utformningen av förslaget till det personliga budskapet den 9 februari 2006 beaktades givetvis den version av ovannämnda talepunkter som i efterhand erhöles från MK. Viss hänsyn togs naturligt nog också till att händelseutvecklingen fortsatt sedan mötet den 7:e och till att användningssättet skulle bli annorlunda och kunde komma att skifta beroende på plats och interlokutör, jfr instruktionen till utlandsmyndigheterna som skriftligen redovisats för KU. Någon exakt upprepning av ordalagen eftersträvades därför inte.

Samtidigt med arbetet på det personliga budskapet pågick också utarbetandet av det pressuttalande av utrikesministern som samma dag (den 9 februari) som instruktionen avsändes publicerades i svensk, engelsk och arabisk språkversion efter godkännande av MK. Detta pressuttalandes utformning bör ha influerat texten till det personliga budskapet och vice versa, även om pressuttalandet var mycket kortare och hade en delvis annan karaktär genom att vara avsett för media och därmed offentligheten.

Instruktionen den 9 februari 2006 diskuterades av den ansvariga enhetschefen med utrikesrådet för politiska frågor, i vars namn den var formulerad. Förutom frågan om det personliga budskapet avhandlade instruktionen frågor som rörde utlandsmyndigheternas säkerhet. Instruktionen underställdes MK:s granskning och godkännande förmedlades därifrån innan den sändes.

Mot den ovan skisserade bakgrunden kan inte avgöras vad exakt som förutvarande utrikesministern avsett med kommentarerna till utskottet om original och olika språkversioner. Ej heller kan avgöras exakt vilka texter som utrikesministern personligen sett och godkänt och vilka som godkänts av medarbetare på MK enligt hennes anvisning och uppdrag.

Promemorian har sänts till Laila Freivalds för kännedom och möjlighet till yttrande. Hon har skriftligen lämnat följande förtydligande den 4 maj 2007 (*bilaga A1.1.12*).

Med original avser jag den/de handling/ar jag godkänt för expediering.

Utöver instruktionen till utlandsmyndigheterna har jag säkerligen godkänt pressmeddelandet. Vilken språkversion jag godkänt kan jag i efterhand inte med säkerhet säga. Ingen av handlingarna krävde min underskrift. Det sannolika är att den instruktion jag godkände var på engelska och pressmeddelandet på svenska.

I vart fall är den svenska version som citerades vid KU-utfrågningen⁵ inte en text som godkänts av mig eller Ministerkansliet.

Svar från Levonline AB

Utskottet har skriftligen från Torkel Nyberg, som företrädare för Levonline AB, bett om en beskrivning av kontakterna mellan Levonline AB och tjänstemän från Utrikesdepartementet respektive Säkerhetspolisen, innan SD-kurirens hemsida togs bort från företagets server.

I svaret (*bilaga A1.1.11*) som kom in till utskottet den 10 april 2007 efter utfrågningen med Laila Freivalds, sägs följande.

I början av februari 2006 blev jag kontaktad av UD per telefon. De var angelägna om att ha ett möte så snart som möjligt. När vi träffades berättade de om SD-kurirens tävling om Muhammedbilder och att de konstaterat att SD-kurirens domän hanterades av Levonlines servrar. UD berättade även om den hotbild som fanns mot bland annat svenskar i utlandet.

Vårt beslut efter mötet med UD var att inte genomföra någon åtgärd omgående men att överväga att ta bort domänen ur Levonlines DNS-servrar.

Dagen efter kontaktades vår vice VD av SÄPO. Den ökade hotbildens presenterades, bland annat genom hänvisning till att SD-Kurirens tävling om Muhammedbilder varit huvudnyhet i arabiska media under morgonen.

Vi tog då beslutet att ta bort domänen ur våra DNS-servrar, vilket skedde omgående.

Därefter besökte SÄPO oss för diskussion kring personalens säkerhet i samband med den omfattande mediabevakningen.

Utfrågningar m.m.

Utskottet har hållit offentliga utfrågningar i ärendet den 29 mars 2007 med f.d. statssekreteraren i Justitiedepartementet Dan Eliasson (*bilaga B3*) och den 10 april 2007 med f.d. utrikesminister Laila Freivalds (*bilaga B4*).

⁵ Passusar i det den 9 februari 2006 daterade brevet till den jemenitiska utrikesministern (bilaga Axxx) som återopats på svenska i utfrågningen är "who abuse the freedom of expression" och "I will always under all circumstances defend the freedom of expression but from this manifestation I disassociate myself".

Dan Eliasson

Utfrågningen med Dan Eliasson har i huvudsak rört vilka kontakter han haft med statsråd och med Säkerhetspolisen inför dess kontakter med Levonline. Han har berättat i huvudsak följande.

Dan Eliasson var informerad om att Säkerhetspolisen avsåg att kontakta Levonline för att delge företaget den hotbild som man ansåg skulle uppstå, och som också uppstod, vid publicering av Muhammedbilder och påpeka att företaget hade en roll i publiceringen. Var 14:e dag kommer chefen för Säkerhetspolisen till departementet och informerar statssekreteraren, expeditionschefen, chefen för polisenheten och ytterligare någon om säkerhetsläget i landet, som går igenom. Ett sådant möte hölls den 6 februari 2006, och Dan Eliassons minnesbild är att det var då som Säpochefen Klas Bergenstrand berättade att Säpo avsåg att ta kontakt med Levonline för att delge dem den hotbild som man ansåg uppstod till följd av publiceringen. Det är dock möjligt att Dan Eliasson fått denna uppgift av Klas Bergenstrand tidigare. Klas Bergenstrand var kristallklar i sin uppfattning att Säpo inte skulle komma att utöva någon påtryckning eller något liknande när det gällde Levonline's beslut att fortsätta publicera eller göra något annat, men de skulle känna till den hotbild som kunde uppstå mot dem själva och mot andra inom och utom Sverige. Klas Bergenstrand visste, som en av de absolut främsta jurister vi haft i landet, exakt var gränsen går, vad en myndighet kan göra i det här sammanhanget och vilken respekt man ska ha för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dan Eliassons uppfattning är att Levonline fattade ett i högsta grad självständigt beslut om nedsläckningen av hemsidan.

Dan Eliasson är osäker på om frågan om eventuella kontakter från Säpo med Sverigedemokraterna berörts under hans samtal med Säpo.

Såvitt avser kontakter från Utrikesdepartementet är Dan Eliassons minnesbild att han den 9 februari blev uppringd av en tjänsteman på det departementet som berättade att han på utrikesministerns uppdrag ville informera Dan Eliasson om att han varit i kontakt med Levonline. Dan Eliasson blev irriterad över att den uppringande inte följde den ordning som borde råda och som innebar att, om Dan Eliasson skulle kontaktas från utrikesförvaltningen, skulle det ske genom kabinettssekreteraren.

Laila Freivalds

Laila Freivalds anknöt vid utfrågningen inledningsvis till den situation som rådde vid den aktuella tidpunkten. När Sverigedemokraternas nättidning publicerade den första bilden i en tävling som gällde Muhammedbilder hölls i början av februari ett tredje möte på UD med alla de berörda ambassadörerna i Mellanöstern och i en del andra muslimska länder. I samband med mötet kom frågan om nättidningens publicering upp. Laila Freivalds har "nästan ett minne" av att hon fick informationen om den pågående tävlingen från en av ambassadörerna. Det blev mycket diskussion om just den frågan vid mötet, och därefter hade man överläggningar

inom UD om vilka ytterligare åtgärder som kunde vidtas från UD:s sida för att motverka de negativa konsekvenserna av situationen i sin helhet men också situationen att det fanns en nättidning i Sverige som hade denna tävling. I anslutning till överläggningarna, som rörde många olika saker, föreslog en av de politiskt sakkunniga tjänstemännen i UD att han skulle utröna om man på företaget som ansvarade för webbsidan – dvs. Levonline – var medvetna om att tävlingen pågick och om man från UD:s sida skulle erbjuda information om den utrikespolitiska situationen.

Laila Freivalds såg ingen anledning att motsätta sig en eventuell sådan kontakt men underströk att, om en sådan kontakt skulle tas med ett medie-företag, måste det ske med stor försiktighet och att syftet i första hand måste vara att bara ta reda på om de var medvetna om situationen och att erbjuda information om de utrikespolitiska aspekterna av det hela. Hon underströk att det inte på något vis fick uppfattas som ett försök att påverka företaget utan att de skulle ges underlag för sitt eget beslut. Laila Freivalds är naturligtvis väldigt kunnig om yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud och hade anledning att leva med det dagligen, eftersom man i departementen har en daglig kontakt med medieföretag av olika skäl. När man informerar och försöker rätta till felaktigheter är det naturligtvis oerhört viktigt att det inte uppfattas som ett försök att förhindra en viss publicering, även om det de facto ibland är fråga om att försöka förhindra exempelvis felaktig information.

Laila Freivalds såg det i sammanhanget som viktigt att framhålla UD:s uppgift att vara den som säkerställer att de som behöver information om utrikespolitiska aspekter av olika slag också får det. Det handlade om våra ambassader och människor i utlandet, om företag, om organisationer som har människor ute i hjälpverksamhet och annan verksamhet. Det handlade också om att informera dem som finns i Sverige och som var berörda av detta på olika sätt.

Särskilt ville Laila Freivalds framhålla att hon är orolig för att myndigheter, av rädsla för att bli kritiserade och ifrågasatta, avstår från att på ett ansvarsfullt sätt och i enlighet med våra grundlagar informera dem som är berörda, när det handlar om svenska liv och stora intressen som är i fara.

Några kontakter med andra statsråd hade inte Laila Freivalds innan UD-tjänstemannen besökte Levonline. Hon kommer inte ihåg vilka statsråd som senare fick information om kontakterna med Levonline. Statsministern fick information av henne vid något tillfälle senare, hon kommer inte exakt ihåg när, men hon tog kontakt med honom sedan han uttalat sig i medierna på basis av uppgifter i medierna.

I fråga om sina egna uttalanden i medier sade Laila Freivalds att det första hon – när hon besökte Moskén i Stockholm på morgonen efter nedsläckningen av hemsidan – mötte var en journalist som frågade henne om UD hade släckt ned en webbsida. Hon minns inte hur frågan var formulerad, men hennes reaktion var bestörtning och hon var osäker på vad som låg bakom frågan. Hon reagerade därför inte så som hon efteråt sagt att

hon borde ha gjort, nämligen genom att säga att journalisten hade fel – UD har inte släckt ned någon sida; UD har informerat ett webbföretag om de utrikespolitiska aspekterna.

Efter konfrontationen med journalisten gick Laila Freivalds tillbaka till tjänstemannen som varit i kontakt med Levonline för att få en detaljerad beskrivning av vad han sagt och vad som förevarit. Hon blev då övertygad om att tjänstemannen hade genomfört kontakten på det sätt som hon sagt att det var väsentligt att han gjorde. Han förmedlade också bilden av att företaget som mottog informationen inte hade kunnat uppleva det som någon påtryckning utan hade uppfattat det precis som det var avsett.

Tillfrågad om en beskrivning av den avvägning som måste ske mellan hotbilden och grundlagsskyddet när det gäller hindrande åtgärder, framhöll Laila Freivalds att det för det första är viktigt att man håller sig inom det uppdrag som en myndighet har, i det här fallet UD, och sedan bedömer vad en viss situation kräver för att åstadkomma det man vill få som effekt. I det här fallet handlade UD:s uppgift om att motverka de negativa konsekvenserna av den information som spreds i många av de islamiska länderna, framför allt genom andra typer av åtgärder än att arbeta via medier. Just i frågan om webbtidningen var frågan om webbhotellets ansvariga över huvud taget var medvetna om vad som fanns på en sida som de tillhandahöll och om de hade någon information om vad effekterna av det var. Det var en allvarlig situation som krävde en åtgärd, och det var viktigt att upprätthålla grundlagens absoluta förbud mot att verka på ett sätt som kan uppfattas som ett försök till censur.

På frågor om helhetssammanhanget och om den allmänna synen på situationen pekade Laila Freivalds på att hon under den aktuella tiden hade kontakter och samarbete med olika delar av vårt samhälle, t.ex. hade hon ett möte med företrädare för samtliga riksdagspartier för att säkerställa att alla delade uppfattningen om hur man skulle bedöma den pågående situationen, om allvaret i det hela och om de åtgärder som skulle vidtas. Hon uppfattade det som att hon fick ett absolut stöd från alla partier för att på alla sätt arbeta för att värna svenska intressen utomlands. Det var en stark utgångspunkt för UD:s agerande över huvud taget, som var väldigt betydelsefull, eftersom den gav henne möjlighet att, när hon mötte företrädare för andra länder i de direkta kontakter som hon hade, kunna förmedla bilden att vi är eniga i Sverige om det olämpliga i att publicera kränkande bilder och att vi är eniga om att vi är beredda att försvara vår yttrandefrihet till det yttersta. Under alla de samtal av olika slag som hon och hennes medarbetare hade med vår omvärld tror hon att de lyckades förmedla både vårt försvar av yttrandefriheten och vår uppfattning om vilket ansvar denna yttrandefrihet för med sig.

På frågor om budskap som lades ut på UD:s hemsida och som lämnades till svenska ambassader för vidarebefordran till respektive regering och om en möjlig skillnad mellan budskapen svarade Laila Freivalds att hon inte är riktigt medveten om vilka skillnader som kan finnas. Hon tog ställ-

ning till en grundtext, och den grundtexten skulle sedan användas för olika ändamål. Det var en text som handlade om ett uttalande från Sveriges utrikesminister. Sedan hanterades den grundtexten av tjänstemän i olika syften, bl.a. till brev till ambassaderna, till UD:s hemsida och till pressmeddelande som skrevs av informationsenheten. Hon kan inte kommentera vad det beror på om det finns skillnader i de olika texterna. Hon förklarade att hon har svårt att reda ut hela den något förvirrande situation som uppstått långt efter att uppgiften genomfördes av våra ambassader och även representationen i Jemen. I grunden handlar det, vad hon förstår, om att UD inte anser att det finns något brev från henne skickat till några ambassader, eftersom det budskap hon skickat till våra beskickningar är något som sedan ska hanteras av beskickningarna själva efter egen bedömning. Budskapet som skulle förmedlas förmedlades också av beskickningarna på olika sätt beroende på situationen och lämpligheten i det land det var fråga om. Beskickningen till Jemen valde att göra det på det sätt som de gjorde, med ett eget brev och med en bilaga som skulle se ut som ett brev från utrikesministern i Sverige. Frågan om det finns ett brev från utrikesministern i Sverige till utrikesministern i Jemen eller inte är en ordlek, för det finns ett budskap som formulerats utifrån den instruktion som man har fått från Stockholm, men något brev direkt från Stockholm har inte utgått i detta fall.

Budskapet från Sveriges utrikesminister formulerades för att användas i olika sammanhang, och avsikten var att få ut budskapet. Det innehöll definitivt ingen uppgift om att Sveriges regering stängt ned någon hemsida. Det var viktigt att få ut budskapet att vi har yttrandefrihet i vårt land och att det inte finns någon möjlighet för den svenska regeringen att förhindra ens kränkande uttalanden i medierna. Formuleringarna i brevet till Jemens utrikesminister, som de under utfrågningen återgavs i frågor till henne, är inte gjorda av henne.

Rent allmänt är det enligt Laila Freivalds viktigt att försöka säkerställa att även översatta texter står i överensstämmelse med den ursprungliga formuleringen. Hon hade ett ansvar för att det arbete som bedrivs inom UD sker på ett så korrekt och skickligt sätt som möjligt. Det var hennes yttersta ansvar att säkerställa att de som sysslar med olika uppgifter, översättningar och formuleringar har möjlighet att göra det på bästa tänkbara sätt. Allting som skedde inom UD var ytterst hennes ansvar.

På ytterligare frågor om ”originalbudskap” uttalade Laila Freivalds att det finns ett original som hon tagit ställning till; när det skulle formuleras ett budskap från utrikesministern var det hon som godkände det innan det användes. Det låg till grund för hur det sedan formulerades i olika kanaler.

Som framgår ovan under rubriken Promemorior från Regeringskansliet, Svaret den 24 april 2007, har ytterligare utredning i frågan om ”original” lämnats från Regeringskansliet och kommenterats av Laila Freivalds.

Utskottets ställningstagande

Granskningen avser två inslag i Utrikesdepartementets agerande under de första månaderna 2006 under det som ibland har kallats Muhammedkarikatyrkrisen. Det ena inslaget avser besöket av en tjänsteman hos webbhotellet Levonline, det andra det budskap som framfördes till regeringarna i ett antal muslimska länder. Beträffande båda gäller att ansvaret för vad som gjorts ytterst ligger hos utrikesministern, nämligen Laila Freivalds.

Besöket hos Levonline aktualiserar den centrala frågan om förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder. 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. Några åtgärder som hindrar tryckning eller utgivning av en skrift får enligt tryckfrihetsförordningen inte förekomma. Även åtgärder som verkar väsentligt försvärande eller ekonomiskt förlustbringande kan sålunda vara otillåtna. Samma grundsatser gäller enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Från Utrikesdepartementet har i yttrande såväl till JK som till utskottet hänvisats till det mycket allvarliga läge som uppstod i samband med publiceringen av bilder på profeten Muhammed i Jyllandsposten och som för Sveriges del förvärrades när SD-kurirens teckningstävling blev känd i Mellanöstern genom medierna där. Bedömningen av Utrikesdepartementets och utrikesministerns agerande måste ses mot denna bakgrund.

Varken vid JK:s prövning eller hos utskottet har framkommit något som motsäger uppgifterna att UD-tjänstemannen vid besöket hos Levonline, i medvetande om de yttrandefrihetsrättsliga reglerna, endast erbjudit och lämnat företaget information om föreliggande utrikespolitiska aspekter. Någon överträdelse av förbudet mot censur eller andra hindrande åtgärder kan inte anses ha skett genom de redovisade kontakterna.

Det finns dock anledning att diskutera lämpligheten av den vidtagna åtgärden. JK har i sitt beslut avstått från att uttala sig i denna del med hänsyn till att kontakten skett på utrikesministerns ansvar och att det därmed ankommer på konstitutionsutskottet att bedöma lämpligheten i agerandet.

En sådan diskussion har sina utgångspunkter i dels behovet av att undvika sådana åtgärder som kan uppfattas som hindrande och därmed otillåtna, dels behovet av att statsledningen i den allvarliga situation som rådde skulle värna hotade, inte minst svenska, väsentliga intressen. Det bör i detta sammanhang noteras att det skydd som tillkommer svenska medborgare genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller utan inskränkning oavsett det säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig i.

Med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet måste myndigheter i allt väsentligt avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut, eftersom påverkan lätt kan uppfattas som påtryckningar, och påtryckningar i sin tur i realiteten kan leda till att publi-

cering hindras eller näst intill. Ett betryggande säkerhetsavstånd måste alltså upprätthållas. Särskilt känsligt får det anses vara om den som agerar företrädare regeringen eller ett departement. Å andra sidan bör inte behovet av säkerhetsavstånd få leda till att myndigheter alltid och i alla situationer ska avhålla sig från att kontakta medieföretag för att lämna information, som företaget kanske självmant skulle efterfråga om det kände till att den fanns och som skulle kunna vara till gagn för företaget i dess publiceringsbeslut eller i övrigt.

Enligt utskottets uppfattning innebär den kontakt som i detta fall en UD-tjänsteman tog med Levonline – inte med den som ansvarade för utgivningen av SD-kuriren – att det säkerhetsavstånd som en myndighet bör hålla trädde för när. Kontakten kan anses ha varit ägnad att uppfattas som en påtryckning oavsett hur företaget faktiskt uppfattade kontakten. Enligt utskottets uppfattning kan agerandet inte anses lämpligt, trots den utsatta situation svenska medborgare och intressen utomlands befann sig i.

Vad avser budskapet till regeringarna i olika muslimska länder är den fråga som utskottet har att ta ställning till om utrikesministern genom budskapet gett ett intryck som kunde skada Sveriges möjligheter att slå vakt om och främja yttrandefriheten. Utrikesministern har, såvitt utredningen visar, godkänt det pressmeddelande som lades ut på Regeringskansliets hemsida och den instruktion som gått till beskickningarna utomlands. Hon har inte vidkänt det uttryckssätt som använts i brevet i hennes namn till den jemenitiska utrikesministern.

Även om utrikesministern inte kan lastas för hur hennes budskap tolkas av utländska medier borde hanteringen av ärendet ha skett på ett sådant sätt att man undvikit feltolkningar av det svenska budskapet. I det budskap som kommunicerats skriftligt kunde enligt utskottets uppfattning större försiktighet ha iakttagits särskilt i fråga om hänsyftningar på missbruk (*abuse*) och åklagar- och polismyndigheter (*Attorney General and the police*). Inte minst tillsammans med den i och för sig korrekta uppgiften i det samtidigt överlämnade ambassadörsbrevet att hemsidan stängts, kunde budskapet i den miljö det framfördes lätt leda till den tolkning som Yemen Observer gav uttryck för, nämligen att den svenska regeringen låtit stänga hemsidan. Som hon själv framhållit var Laila Freivalds som utrikesminister ytterst ansvarig för vad som skedde inom Utrikesdepartementet i hennes namn.

Med hänsyn till tryck- och yttrandefrihetens grundläggande roll i samhället anser utskottet att det i ärendet behandlade agerandet borde ha undvikits.

1.2 Statsminister Fredrik Reinfeldts förordnande av statsråd

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A1.2.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar dels om statsministerns beslut att förordna statsråd kan anses falla under beredningstvånget enligt regeringsformen, dels i vilken omfattning och i vilka former statsministerns förordnande av statsråd har beretts.

Utredning i ärendet

Gällande regler

Enligt 6 kap. 1 § första stycket regeringsformen består regeringen av statsministern och övriga statsråd. Statsministern tillsätter enligt andra stycket övriga statsråd. I grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 297) framhålls att statsministerns beslut angående regeringens sammansättning och om fördelningen av uppgifter inom regeringen till skillnad från motsvarande beslut enligt den tidigare ordningen inte blir regeringsbeslut. Enligt propositionen bör besluten lämpligen tas in i ett särskilt protokoll som förs på statsministerns ansvar.

Enligt 6 kap. 9 § får endast den vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år. Statsråd får inte utöva allmän eller enskild tjänst och får inte heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom.

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

Utseende av statsråd i praktiken

F.d. statsministern Ingvar Carlsson skriver i sin bok *Så tänkte jag*⁶ (s. 550) att både formella regler och praxis ger en svensk regeringsbildare stor frihet att välja hur han vill sätta samman sin regering. Som socialdemokratisk partiledare behövde han varken få partistyrelsens eller riksdagsgruppens godkännande av de statsråd han ville ha med. I praktiken går det till så att den blivande statsministern talar med personer som på grund av sin ställning eller sina erfarenheter kan ge goda råd. Det gäller exempelvis ledamöter av verkställande utskottet, den blivande finansministern, partisekreteraren eller veteraner i partiet. Givetvis letar regeringsbildaren efter skickliga individer, men måste också tänka på att regeringen måste fungera som ett lag med kollektivt ansvar för politiken. Det är enligt Ingvar Carlsson ett av skälen mot att en större församling som riksdagsgruppen ges rätten att godkänna regeringens sammansättning. Regeringen bör tillfö-

⁶ Hjalmarson och Högberg Bokförlag 2003.

ras personer med olika bakgrund, erfarenhet och ålder, och numera anses även en geografisk spridning vara önskvärd. Regeringens beroende av riksdagen gör det nödvändigt att en stor andel av ledamöterna har erfarenhet från parlamentariskt arbete.

F.d. statsminister Göran Persson anger i en uppsats tillägnad Ingvar Carlsson⁷ att han försökte rekrytera statsråd med inriktningen att de skulle sitta minst två mandatperioder. Han har strävat efter att bygga slagkraftiga kollektiv. Statsråden måste fungera tillsammans, som ett lag, och de måste ha olika kompetenser. Att sätta upp regeringen är som att lägga ett pussel – alla bitar måste passa ihop. Han försökte bygga ålderskluster där regeringsmedlemmar i ungefär samma ålder kunde stötta varandra och umgås. Att vara statsråd är ofta både utsatt och ensamt, och det är viktigt med ett gott stöd av kollegerna.

Målet om hälften kvinnor är självklart men samtidigt begränsande åt båda hållen. Allt större vikt måste ägnas åt förmågan att hantera medier och den utåtriktade verksamheten.

Grundläggande är enligt Göran Persson att statsråden måste klara en noggrann granskning innan de tillträder. Vid några tillfällen hade han fått klart för sig att tillträdande statsråd burit med sig gamla försyndelser i bagaget som hade kunnat utvecklas till s.k. affärer. Men han hade ändå bedömt att deras kompetens och personligheter behövdes i regeringen. Det var en svår avvägning.

Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 22 oktober 2006 använde Göran Persson när han skulle granska sina ministerkandidater den frågelista som Olof Palme lät göra efter att justitieminister Ove Rainer tvingats avgå på grund av skatteaffärer. En egenskap hade varit särskilt viktig när Göran Persson letat namn till sin lista – kompromissvilja. Göran Persson brukade träffa kandidater för ett första samtal om ministerjobbet och vad han förväntade sig av dem. Andra gången Göran Persson träffade ministerkandidaten brukade han använda den nämnda frågelistan. Det var en lathund över skattebetalning, aktie- och optionsinnehav, domar, betalningsanmärkningar och en rad andra omständigheter som kan påverka förtroendet för ett statsråd. Den absolut viktigaste frågan fanns på slutet: ”Finns det nu någonting annat, som jag inte har frågat om, som du med din kunskap om hur politiken fungerar inser kommer att bli något som drabbar ditt anseende? Tänk nu efter väldigt noga.”

Tidigare granskning

I samband med att utskottet våren 1984 granskade praxis beträffande redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav m.m. utfrågades Tage Erlander, Olof Palme, Thorbjörn Fälldin och Ola Ullsten om sina erfarenheter som regeringsbildare i det aktuella avseendet (bet. KU1983/84:30).

⁷ Politikens ramar. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson, Hjalmarson & Högberg, 2004.

Tage Erlander angav (bil. A9) att han ärvde den regering som han blev statsminister för 1946 och att hans problem egentligen inte var att skaffa nya statsråd utan att behålla de gamla. När det undan för undan blev aktuellt att ersätta gamla statsråd med nya gjorde han så gott han kunde. Enligt hans uppfattning var statsministerns kanske viktigaste uppgift att se till att en regering blir arbetsduglig. Man kräver alltså effektivitet och arbetskicklighet av kollegerna, och till arbetsdugligheten hör också att samarbetet måste gå relativt smärtfritt. Eftersom det var så viktigt att få fram ett samarbete inom regeringen försökte han alltid hålla sina kolleger under rättade om sina funderingar. Han drog aldrig en statsrådsutnämning i den sittande regeringen utan anmälde det efter underhandsresonemang. Han anmälde heller aldrig statsrådsutnämningar för partistyrelsen eftersom de som skulle ha inflytande över sammansättningen av en regering måste vara personer som har kännedom om hur regeringsarbetet bedrivs. När man väljer ut ett statsråd betyder det enligt Erlander att statsministern går i god för att enligt hans bedömning är detta statsråd en oberoende självständig person som inte låter ovidkommande hänsyn, framför allt inte ekonomiska, påverka ämbetsutövningen. Det var liksom en moralisk borgensförbindelse som statsministern iklädde sig.

Olof Palme (bil. A8 b) angav att när den dåvarande regeringen bildades frågade han deltagarna om de hade några aktier, och de fick fylla i ett papper.

Thorbjörn Fälldin angav (bil. A11) att utseende av någon till statsråd i avgörande grad bygger på att man har förtroende i vidaste mening för den man tillfrågar. Om man inte kan grunda sin uppfattning på att man är personligt bekant med vederbörande kan man alltid fråga till råds människor i den krets som på ett eller annat sätt är involverade i regeringsbildningen. Eftersom han hade tillhört riksdagen länge innan regeringsuppdraget kom i fråga hade han lärt känna de flesta från de övriga regeringspartierna och tyckte att det var tillräckligt i många fall. I några fall hade han haft behov av ingående samtal med partiledarna för Moderata samlingspartiet och Folkpartiet i det första varvet för att han skulle kunna skaffa sig en bild av kandidaterna.

Ola Ullsten (bil. A12) tyckte att det från principiella utgångspunkter vore fel att riksdagen skulle ange vilka frågor en regeringsbildare skulle ställa till dem som han eller hon vill ha i sin regering. Det skulle i princip innebära att man lyfte av en del av ansvaret från regeringsbildaren. Vid en regeringsbildning funderar man naturligtvis över vilka personer man vill ha med, och man vet då rimligen själv rätt mycket om de personer man tänker tillfråga. Det man inte vet får man fråga andra om. De samtal man har då går egentligen ut på en enda fråga, nämligen om vederbörande vill åta sig uppdraget. Det anordnas inga anställningsintervjuer där man samlar på sig svar och gör en poängbedömning. Förfarandet bygger på att man i utgångsläget har förtroende för vederbörande. Gör man fel är det den blivande statsministerns ansvar.

Svar från statsministern

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

- Vilka åtgärder vidtogs från statsministerns sida för att säkerställa att det före utnämningen av statsråd fanns tillräcklig information om förhållanden som skulle kunna äventyra vederbörandes ställning som statsråd?
- Vilken betydelse tillmätte statsministern förekomsten av sådana uppgifter?
- Inhämtade statsministern information om hur tidigare statsministrar hanterat frågan?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder granskningsanmälningen?

Den 15 februari 2007 har översänts ett svar från statsministern, *bilaga A1.2.2*. I svaret anges att statsministern före tillsättningarna hade personliga samtal med samtliga berörda personer. Han ställde då frågan om det fanns något som han behövde känna till eller som de aktuella personerna själva upplevde skulle kunna användas för att sätta i fråga deras ställning som statsråd. Den samlade bilden av de uppgifter han fick tillsammans med inhämtade referenser utgjorde grunden för tillsättningarna av statsråden. Han inhämtade inför regeringsbildandet information om hur tidigare statsråd hanterat frågan, bl.a. genom att läsa självbiografisk litteratur. Det finns inte någon enhetlig modell för tillsättning av statsråd. Tvärtom finns många hänsyn att förhålla sig till för att bygga en regering med enskilda starka statsråd som fungerar som ett lag med ett kollektivt ansvar. Förtroende måste vara utgångspunkten i detta lagbygge, och förtroende byggs på grundval av ömsesidig tillit. De samtal som föranleder en statsrådsutnämning ska ske med lagen som utgångspunkt samt äga rum mellan statsministern i egenskap av regeringsbildare och tilltänkta statsråd. Samtalet bör kringla professionella erfarenheter och kunskaper, liksom kring olika frågor av djupare personlig karaktär.

Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet har den 19 april 2007 hållit en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, åtföljd av statssekreteraren i Statsrådsberedningen Ulrica Schenström och rättschefen i Statsrådsberedningen Christina Weihe (*bilaga B12*).

Statsministern underströk att statsministerns beslut om regeringens sammansättning inte är ett regeringsbeslut. De beredningskrav för regeringsärenden som anges i 7 kap. 2 § regeringsformen gäller således inte vid tillsättning av statsråd. Regeringsformen slår fast ett antal andra saker av vikt. Den uttalar att det är statsministern som tillsätter övriga statsråd och har rätt att entlediga statsråd. Det är statsministerns ansvar att se till att de delar i regeringsformen som styr över de formella krav som ställs på ett statsråd uppfylls.

Han har lärt sig att man alltid ska ta alla erfarenheter till intäkt för att utvecklas i sina olika uppdrag. Men det går samtidigt att med efterklokhet hävda att han skulle ha gjort det annorlunda. Tillsättningarna av statsråd grundade sig i ett långvarigt samarbete i den borgerliga alliansen, kring den politiska fördjupning som förberedde och också ledde till väljarnas förtroende i valet men också till den särskilda äntringsstyrka som alliansen tillsatte och som gjorde förberedelser av just den karaktären att man tog fram aspekter av hur en regeringsbildning skulle kunna genomföras. Detta använde de fyra partiledarna i alliansen som ett underlag för att föra diskussioner. Det var också viktigt för honom i hans överväganden om vilka som till slut skulle komma att utses till statsråd.

Med de tillfrågade blev det mycket en diskussion av personlig karaktär. Att bli tillfrågad om att bli statsråd, med allt vad det innebär av ökat ansvar och medial granskning, är mycket omtumlande för människor. Det blir än mer omtumlande ju mindre förberedd man är på att få frågan. Därför är huvuddelen av de diskussioner man för av väldigt personlig karaktär. Vad ska mina barn tycka? Hur ska det påverka mitt liv? Är det här rätt beslut att fatta för mig nu? Han ställde också den fråga som många har ställt förut: Finns det någonting jag bör känna till som kan ha betydelse för hur du kommer att fungera som statsråd? Han hade en diskussion med var och en. Och han ställde alltså frågan om det var någonting mer han borde känna till. Men han ville inte ge intrycket att en statsrådsutnämning föregås av en genomgång av en persons hela liv. Det är en fråga om förtroende mellan den här personen och statsministern. Det är också ett faktum att de tillfrågade personerna själva har lång gedigen politisk erfarenhet och egna förtroendepositioner. På fråga om statsministern hade någon form av checklista svarade han att han inte använde någon lång lista av det slaget.

Just denna fråga, om det var någonting mer han bör känna till, syftade till att få det tilltänkta statsrådet att själv gå igenom detta, och det gavs också tid för det. Det är oftast så att man för en dialog som pågår över en tid, eftersom det är väldigt svårt att tänka sig att man minuten efter att man har fått en fråga är färdig att ge svaret. Under den diskussionen ber man dem att tänka över om det kan vara någonting som man borde känna till.

Han hade inte inställningen att eventuella klandervärda saker man har gjort under hela livet innan man börjar uppbära förtroendeuppdrag automatiskt ska vara diskvalificerande. De svar som avgavs var i en del fall av det slaget att de ledde till den typ av överväganden som statsministern redovisat. Här fanns sådant som man hade gjort tidigare i livet och som kunde vara klandervärd, och det var då hans sak att bedöma om det skulle vara diskvalificerande för möjligheten att bli statsråd. Han tyckte att han ställde de frågor som han borde ställa. Han tyckte att han fick de svar som han

skulle få. Sedan följde en process som delvis tillförde nya element. Han upplevde att de svar han fick var korrekta och givna efter bästa vetenskap, men det fanns också saker som han inte hade fått svar på.

Två statsråd fick lämna efter mycket kort tid, och en slutsats som han drog var att han behövde ställa fler frågor, vilket han också gjorde med de två statsråd som därefter tillträdde. Han behövde mer aktivt hjälpa personer att gå igenom sitt eget liv.

Det har inte funnits någon enhetlig modell hos tidigare statsministrar när det gäller hur processen går till. Han trodde heller inte att man kommer att finna fram till någon sådan, av det enkla skälet att det här handlar om människor. Man får olika typer av svar och olika typer av diskussioner med olika tillfrågade statsråd. Han upplevde att han ställde de frågor han behövde och fick de svar han behövde. Men av processen lärde han sig att addera ytterligare frågor för att vara ett ytterligare stöd till de tilltänkta statsråden när det gäller att gå igenom deras tidigare liv.

Det förekom omfattande diskussioner mellan de fyra partiledarna när det gällde vilka partier som skulle ha vilken funktion och vilka personer som skulle kunna komma i fråga. Mellan de fyra fanns en öppenhet och diskussion om vem som kunde komma i fråga. Sist och slutligen var det en process där man måste gå igenom själv vad man vill se för personer. Det är ingen annan än han som bär ansvar för vilka som utsågs till statsråd. Det är ingen annan än han som gjorde bedömningen att det här var de lämpliga personerna. För detta måste han bära ensamt ansvar.

Den person som i närtid hade den egna erfarenheten av att bilda regering, nämligen Carl Bildt, hade han naturligen mycket långa samtal med.

Det var viktigt för honom och de övriga partiledarna i alliansen att få en ordnad process och kunna ställa sådana frågor till personer som både skulle möjliggöra för dem att säga nej utan att bli uthängda i medierna och också ge dem möjlighet att ställa sig frågan vilket liv man ville leva. Det var också ett sätt för honom att säkerställa att han förstod de avvägningar som gjordes av andra partiledare. De frågor som han ställde till de moderata statsråd som ingår i regeringen ställdes av partiledarna till de respektive statsråden. Han var fullt medveten om att han hade ansvaret för hela regeringen. Den specifika frågan ställdes dock av respektive partiledare men återgavs självfallet till honom. Han var helt medveten om vilka personer de avsåg att utse och kunde ha synpunkter på det. Han hade inga egna samtal med de tilltänkta statsråden från de andra allianspartierna.

På fråga om de borgerliga partiledarna på våren 2006 gjort upp en statsrådslista som man sedan plockade ifrån framhöll statsministern att han har den bestämda uppfattningen att man inte kan ha statsråd på en lista varifrån man tar dem i tur och ordning. Det enkla skälet är att han tror att det mycket handlar om att man ska ställa sig frågan vem som är bäst lämpad och vem som har störst möjligheter att bära detta ansvar in i framtiden. Att utforma listor blir ofta mer en återspeglning av vad personer har gjort eller vilka positioner de har haft. Som regeringsbildare ska man inte ha

det som utgångspunkt. Därför arbetade alliansen inte på det sättet, vilket han också påpekade under regeringsbildningsprocessen efter valet den 17 september fram till det att regeringen tillträdde. Personfrågorna kom upp på slutet, de sista dagarna. Processen inleddes med att de personer tillfrågades för vilka vägen till att bli statsråd var mest omtumlande.

Utskottets ställningstagande

Enligt 6 kap. 1 § andra stycket regeringsformen tillsätter statsministern övriga statsråd. Begränsningar i fråga om vem som kan utses finns bara i 6 kap. 9 § regeringsformen. Utnämning av statsråd är inte regeringsärende och omfattas därför inte av bestämmelserna om beredningsskyldighet i 7 kap. 2 § regeringsformen. Regeringsformen ger således stor frihet åt statsministern när det gäller vem som ska utses till statsråd. Någon särskild praxis har inte heller utvecklats för hur utnämningarna ska förberedas.

Granskningen har därför inte gett anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida

1.3 Utrikesminister Carl Bildts uppdrag och finansiella intressen

Ärendet

Anmälningar m.m.

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 23 oktober 2006, *bilaga A1.3.1*, begärs att utskottet granskar huruvida utrikesminister Carl Bildt kan vara eller hamna i en jävssituation med anledning av sitt aktieinnehav och de optioner han har i energibolaget Vostok Nafta, där han tidigare varit styrelseledamot.

I en annan anmälan, som kom in till utskottet den 29 januari 2007, *bilaga A1.3.2*, begärs att utskottet ska granska utrikesministerns hela innehav av aktier och optioner mot bakgrund av de bestämmelser som finns i regeringsformen och den risk för jäv som kan uppstå. Anmälaren pekar särskilt på de värdepapper som Carl Bildt, utöver i Vostok Nafta, har i det amerikanska bolaget Legg Mason och i Lundin Petroleum.

I Legg Mason finns enligt anmälan fonder med stort ägande i amerikansk försvarsindustri som levererar material till USA:s engagemang i Irak, och bolaget har vidare under året köpt och sålt aktier i svenska företag, bl.a. Telia Sonera, som regeringen planerar att sälja ut. Anmälaren påpekar att utrikesministern tidigare har varit styrelsemedlem i Legg Mason och har optioner i bolaget till ett nuvärde av ca 9 miljoner kronor. Lundin Petroleum prospekterar och utvinna olja i bl.a. Sudan. Anmälaren

anför att stora privata värden står på spel för utrikesministern och att samtidigt både Irak och Sudan är områden i världen där väpnade konflikter pågår, som är komplicerade och kommer att ta lång tid att lösa.

I ytterligare en anmälan, som kom in till utskottet den 31 januari 2007, *bilaga A1.3.3*, begärs att utskottet granskar om utrikesminister Carl Bildt lämnat ofullständiga uppgifter till Statsrådsberedningen om sitt innehav av optioner i Legg Mason. Anmälaren hänvisar till att Carl Bildt enligt TV 4 Nyheterna i juli 2006 erhållit optioner till ett värde av ca 1 miljon kronor och att dessa optioner inte, som övriga optioner i bolaget, redovisats.

Förteckningar över Carl Bildts innehav av värdepapper den 27 oktober och den 21 december 2006 finns intagna i *bilaga A1.3.4*.

Under granskningens gång har uppmärksammats att regeringen den 9 november 2006 fattade ett beslut gällande tillstånd för Peter Gaz att göra undersökningar av den svenska kontinentalsockeln och att Carl Bildt deltagit i detta beslut. Beslutet innebar att det tillstånd som regeringen den 17 mars 2005 meddelat Peter Gaz att genomföra undersökningar av svensk kontinentalsockel, med ändring av det nämnda beslutet, skulle gälla på oförändrade villkor och inom det område som anges i det tidigare beslutet till den 31 december 2007. Beslutet finns intaget i *bilaga A1.3.5*.

Härefter har också – efter inslag i Ekot (Sveriges Radio) – uppmärksammats uppgifter om ytterligare kvarstående uppdrag för Carl Bildt utöver dem som antecknats hos Statsrådsberedningen.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. ett åklagarbeslut angående förundersökning, *bilaga A1.3.6*, inom Utrikesdepartementet uppräntade promemorior, *bilagorna A1.3.7–A1.3.9*, samt utfrågningar med rättschefen i Statsrådsberedningen Christina Weihe (*bilaga B1*), utrikesminister Carl Bildt (*bilagorna B11 och B14*), statsminister Fredrik Reinfeldt (*bilaga B12*), styrelseordföranden i Lundin Petroleum AB Ian H Lundin (*bilaga B8*) och verkställande direktören i Vostok Nafta Investment Ltd Per Brilioth (*bilaga B13*).

Utredning i ärendet

Gällande bestämmelser m.m. om bisysslor och intressekonflikter

Regeringsformens bestämmelse om bisysslor

Enligt 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen får statsråd inte utöva allmän eller enskild tjänst och inte heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen (prop. 1973:90 s. 283 f.), sedan ett par remissinstanser efterlyst att ytterligare kompetensvillkor för statsråd skulle anges i regeringsformen, att han ansåg

att sådana kunde undvaras. Det låg enligt departementschefen uppenbarligen i högsta grad i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de tillvinner sig förtroende i riksdagen och hos allmänheten. Av dessa skäl kunde man ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte fick utöva tjänst eller inneha uppdrag av visst slag m.m. Departementschefen ville emellertid inte bestrida att bestämmelser av denna art kunde ha ett värde. Bestämmelsernas syfte var i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, men den kunde också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte skulle splittra sina krafter. Det fick enligt departementschefen från fall till fall bedömas om det rubbade förtroendet för ett statsråd om han innehade ett visst uppdrag eller utövade en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det var olämpligt att ett statsråd hade uppdrag inom bolag, förening eller inrättning, vars verksamhet huvudsakligen har ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel lät sig enligt departementschefen emellertid inte göra. Å andra sidan kunde också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

Bestämmelser om jäv inom domstolar och förvaltning

Bestämmelser om jäv i domstol finns i 4 kap. 13 § rättegångsbalken, till vilket lagrum hänvisas i 41 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). En domare är enligt dessa bestämmelser jävigt att handlägga mål bl.a. om han eller hon själv har del i saken (sakägarjäv), av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada (intressejäv), eller om han eller hon är ledamot av styrelsen för bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning som är part (ställföreträdarjäv). Jäv gäller även då vissa närstående till domaren befinner sig i en motsvarande intressesituation (släktskapsjäv). Utöver de förhållanden som särskilt anges som jävsgrundande finns en generalklausul enligt vilken en domare är jävigt också om det föreligger någon annan särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i målet (s.k. delikatessjäv).

Föreskrifter om jäv inom förvaltningen finns i 11 § förvaltningslagen (1986:223). Den som ska handlägga ett ärende är jävigt bl.a. om saken angår honom eller henne själv eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne. Även här finns en generalklausul, en bestämmelse om jäv om det i övrigt (dvs. utöver de situationer som räknas upp) finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till opartiskheten hos den som ska handlägga ärendet. Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse (11 § andra stycket).

Exempel på situationer som ska bedömas enligt generalklausulen om jäv är enligt förarbetena att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part eller intressent och att någon är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning (prop. 1971:30 s. 343).

Förvaltningslagen är inte formellt tillämplig på regeringsärenden.

Allmänna bestämmelser om handelsförbud och anmälningsskyldighet

I lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument⁸ finns bestämmelser om insiderbrott. Det är förbjudet för den som har insiderinformation att använda informationen i handel med sådana finansiella instrument som informationen rör. Det är också förbjudet att röja insiderinformation, om inte röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst eller om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs. Insiderinformation är sådan information om en omständighet som inte är offentliggjord eller allmänt känd och som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument.

Föreskrifter om anmälningsskyldighet finns i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (anmälningsskyldighetslagen). Om anmälningsskyldighet inom myndigheter gäller enligt 11 § första stycket att regeringen, om det behövs med hänsyn till tillgången på kurspåverkande information inom en myndighet, får besluta att det vid myndigheten ska föras en förteckning över innehav av finansiella instrument avseende ledamöterna i styrelsen samt de arbetstagare, uppdragstagare eller andra funktionärer som myndigheten bestämmer med hänsyn till deras insynställning. Den som omfattas av en sådan förteckning ska enligt tredje stycket i samma paragraf till myndigheten skriftligen anmäla sitt innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet.

Etiktkommittén och regeringens skrivelse 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd m.m.

Etiktkommittén och arbetsgruppsarbete

Sedan statsminister Carl Bildt bildat regering hösten 1991 fick frågor om statsråds förmögenhetsinnehav och etiken i samband därmed särskild uppmärksamhet. En regeringens etikkommitté inom Regeringskansliet tillkallades i oktober 1991. Kommitténs arbete omfattade framför allt vissa utredningsuppgifter. Den överlämnade i november 1993 promemorian Intressekonflikter för statsråd, som i huvudsak behandlar rätten för statsråd att inneha bisysslor m.m., jäv vid behandlingen av regeringsärenden, riktlinjer för statsråds förmögenhetsförvaltning och gåvor till statsråd.

I promemorians sammanfattning anförde kommittén som allmänna principer bl.a. följande.

Kommittén har i skilda sammanhang understrukit, att ansvaret för iakttagande av de regler varom nu är fråga i första hand faller på vederbörande statsråd själv. Eftersom statsråden inte ens bör kunna misstänkas för att handla i strid med kraven på integritet och opartiskhet, har kommittén också varit angelägen om att framhålla, att statsråden bör iakta ett betryggande säkerhetsavstånd till gränsen för vad som kan vara ägnat att skada tilltron till dem.

⁸ Lagen ersatte den tidigare gällande insiderstrafflagen (2000:1086).

Även statsministern har emellertid – – – ett ansvar i sammanhanget. Statsministerns ansvar aktualiseras närmast vid regeringsbildningen eller vid ändringar i regeringens sammansättning men gäller också under regeringens bestånd.

Ansvar för statsministern går ut på att i möjligaste mån förebygga uppkomsten av intressekonflikter och jävssituationer i regeringsarbetet. För sådant ändamål kan exempelvis ifrågakomma att statsministern uppställer som villkor för utnämningen till statsråd, att statsråds kandidat avstår från bisyssla eller upphör med annan verksamhet som inte kan anses vara tillåten för medlem av regeringen eller placerar om förmögenhetstillgångar som eljest skulle kunna ge upphov till jävs- eller liknande konfliktsituationer i regeringsarbetet eller överlämnar sådana tillgångar till extern förvaltning.

För att statsministern skall kunna medverka härtill förutsätts en uppgiftsskyldighet gentemot statsministern från statsråds kandidaternas och de utnämnda statsrådets sida. Uppgifterna skall i vissa avseenden belysa uppgiftslämnarnas ekonomiska och andra personliga förhållanden, bl.a. styrelseuppdrag och andra bindningar utanför regeringsarbetet. Kommitténs förslag innebär att detta uppgiftslämnande formaliseras på visst sätt och att de lämnade uppgifterna registreras.

Kommittén har blivit starkt övertygad om att öppenhet gentemot allmänheten eller med annat ord offentlighet är av grundläggande betydelse, när det gäller att skapa förtroende för statsråds integritet och opartiskhet. Mot det allmänna intresset av största möjliga offentlighet står visserligen statsrådets beaktansvärda intresse av en från allmän insyn fredad personlig sfär. Enligt kommitténs mening är det emellertid i det uppgiftslämnande som föreslås genomgående fråga om uppgifter av en art, som inte bör hindra offentlighet. Kommittén har därför föreslagit, att de lämnade uppgifterna skall redovisas öppet genom att det register i vilket de införs skall hållas tillgängligt för allmänheten.

I frågan om förbudet i regeringsformen mot bisysslor anförde kommittén bl.a. följande.

Stadgandet föreskriver vidare att statsråd inte får inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för statsrådet. Med ”uppdrag” avses enligt kommitténs tolkning exempelvis ledamotskap i styrelse för bolag, föreningar, andra sammanslutningar och stiftelser, vare sig de driver ekonomisk eller ideell verksamhet och vare sig uppdragstagaren uppstår ersättning eller inte. Under uppdragskategorin faller även tillfälliga uppdrag, såsom uppdrag att förrätta bouppteckning, arvskifte, besiktning eller värdering eller uppdrag att vara boutredningsman eller konkursförvaltare. Med uttrycket ”utöva verksamhet” torde bl.a. avses drivande av näringsverksamhet av olika slag samt vetenskaplig, litterär, konstnärlig eller därmed jämförlig verksamhet.

Till utövande av verksamhet kan även vara att hänföra förvaltning av värdepapper eller andra förmögenhetstillgångar, om fråga är om tillgångar av större omfattning.

Frågan huruvida innehav av uppdrag eller utövande av verksamhet är ägnat att rubba förtroendet för ett statsråd får avgöras med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet. Kommittén har dock anförts vissa allmänna synpunkter i sammanhanget.

Innehav av uppdrag i företag, som driver näringsverksamhet i vinstsyfte, kan i allmänhet inte anses vara förenligt med ovannämnda grundlagsstadgande.

Undantagsvis kan det dock anses vara tillåtet, att statsråd behåller sådant uppdrag även efter utnämningen till statsråd. Enligt vad kommittén uttalat bör dock statsråd under den tid han eller hon sitter i regeringen vara återhållsam med att åta sig nya, i och för sig tillåtna uppdrag.

I fråga om tillfälliga uppdrag av ovannämnt slag har kommittén uttalat, att ett statsråd normalt inte bör åta sig sådana.

Kommittén har inte heller funnit det förenligt med grundlagsstadgandet, att ett statsråd vid sidan av statsrådstjänsten deltar i den dagliga skötseln av en ekonomisk rörelse som han eller hon äger eller vari statsrådet är delägare. I viss, mycket begränsad utsträckning kan det dock anses tillåtet att statsråd tillfälligt utför arbete i sådan rörelse.

Kommitténs sålunda redovisade tolkning innebär, att det enligt kommitténs uppfattning normalt inte kan ställas krav på statsråd att de uppger ägar- eller delägarskap i rörelser som de ensamma eller i förening med andra bedriver när de utses till statsråd.

Att ett statsråd vid sidan av sin statsrådstjänst ägnar sig åt ”verksamhet” i form av förmögenhetsförvaltning är enligt den åsikt kommittén uttalat i princip inte förenligt med grundlagsstadgandet.

I fråga om jäv delade kommittén upp de situationer i vilka jäv kunde anses föreligga för statsråd i tre grupper, nämligen riksdagsärenden, regeringens normgivningsärenden och förvaltningsärenden. Såvitt avsåg de första två grupperna anförde kommittén bl.a. följande.

Kommittén har funnit, att den politik som ett partis företrädare verkar för – inför och under en valrörelse och i den fortlöpande politiska debatten, i riksdagen och utanför – måste de också kunna genomföra i regeringsställning utan hinder av några jävsregler. Regeringen genomför sin politik väsentligen genom beslut, som faller inom ramen för den första och den andra av de ovannämnda ärendegrupperna. Beträffande dessa finns det därför enligt kommitténs mening föga behov av tillämpning av regler om jäv.

Beträffande den tredje gruppen, förvaltningsärenden som regeringen avgör, som kommittén fann vara det område där jävsregler för statsråd hade sin största betydelse fördes ett resonemang om lämpliga rutiner samt uttalades följande.

Någon lagstiftning avseende jävsregler för statsråd har kommittén inte funnit erforderlig. Kommittén uttalar, att det måste anses räcka att regeringen gör klart – för riksdagen och för allmänheten – vilka jävsregler den anser sig böra tillämpa i regeringsarbetet. I sista hand blir det en fråga för riksdagens konstitutionsutskott och för riksdagen själv att i samband med granskningen av regeringens arbete ta ställning till om de av regeringens medlemmar tillämpade jävsreglerna är godtagbara.

Promemorian blev föremål för allmän beredning inom den dåvarande regeringen, varvid bestämdes att en arbetsgrupp inom regeringen skulle bereda de frågor som togs upp i promemorian närmare och därefter redovisa arbetet för statsministern och övriga statsråd. Gruppen utarbetade ett utkast till slutsatser varefter regeringen i mars 1994 lät teckna ned vissa kommentarer, *Etikfrågor i regeringsarbetet*, som vägledning för statsråd vid bedömningen av etiska frågor i regeringsarbetet.

I kommentarerna angavs såvitt avser statsråds förmögenhetsförvaltning följande.

Förmögenhet bör inte vara någon diskvalifikation för att utöva statsråds-tjänst. Ett statsråd bör också som regel vara oförhindrad att välja de former för placering av sina förmögenhetstillgångar som står öppna för andra medborgare. I sammanhanget bör följande grundläggande principer iakttas, nämligen

att ett statsråd bör välja sådana former för placeringen av sina förmögenhetstillgångar och för förvaltningen av dem att han eller hon i möjligaste mån undviker intressekonflikter och jävssituationer i sin tjänsteutövning och

att ett statsråd inte får för egen eller närståendes vinning på ett otillbörligt sätt dra fördel av sin ställning som statsråd och av information och kunskap som han eller hon inhämtar under tjänstgöringen, exempelvis genom att vid köp eller försäljning av förmögenhetstillgångar till sin egen eller närståendes förmån utnyttja information som statsrådet har inhämtat i sin tjänst men som ännu inte har kommit till allmän kännedom.

Placeringar i bl.a. aktie-, ränte- och obligationsfonder, är såvitt avser av fonderna förvaltade värdepapper, neutrala från insider- och jävssynpunkt.

I fråga om placering i aktier bör statsråd i princip avhålla sig från korttidsaffärer. Som korttidsaffärer har därvid betraktats transaktioner genom vilka aktier både köps och säljs – eller säljs och köps åter – inom loppet av sex månader. Detta avser även konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning samt placeringar i obligationer, statsskuldväxlar, certifikat och liknande ränteinstrument.

Statsråd bör avhålla sig från placeringar i aktieoptioner, aktieterminer, ränteooptioner, ränteterminer, indexoptioner och indexterminer.

Riktlinjerna är avsedda att iakttas vare sig statsrådet själv förvaltar sina värdepapper eller förvaltningen har överlåtits åt annan.

I frågan om gåvor och gåvoliknande förmåner påpekades att gränsen mellan tillåtna och otillåtna sådana ytterst dras genom brottsbalkens bestämmelser om bestickning och mutbrott. Vidare framhölls bl.a. att statsråd borde iakttä ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt.

Regeringsskrivelsen Intressekonflikter för statsråd

I skrivelse 1996/97:56 *Intressekonflikter för statsråd* redovisade den då sittande regeringen under statsminister Göran Persson resultatet av sina strävanden att utveckla rutiner som säkerställer att statsråds förmögenhetsinnehav eller engagemang i andra verksamheter inte leder till intressekonflikter, insiderproblem eller jäv i uppdraget som statsråd. Särskilt påpekades att rutinerna byggde på överenskommelser mellan statsråden.

Redovisningen knöt an till den diskussion som hade förts i riksdagen vid flera tillfällen dessförinnan. I skrivelsen behandlades förbudet mot bisysslor i regeringsformen, förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla värdepappersinnehav samt regler om jäv. Vidare redovisades att de rutiner för insyn och kontroll som utbildats hos regeringen innebar bl.a. att eget fondpappersinnehav ska redovisas offentligt, att närståendes fondpappersinnehav ska förtecknas hos Statsrådsberedningen, att engagemang i

andra verksamheter vid sidan av uppdraget som statsråd samt tidigare anställningar och uppdrag redovisas offentligt och att jävssituationer bevakas genom granskning av ärendeförteckningar inför regeringssammanträden.

I skrivelsen förklarades vidare att statsråden i juni 1995 i väntan på resultatet av överväganden om särskild förmögenhetsförvaltning för statsråd träffat en överenskommelse om att antingen helt avstå från handel med fondpapper eller uppdra åt en bank eller någon annan att sköta förvaltningen självständigt. Regeringen redovisade bedömningen att förmögenhetsförvaltning av den typ som med en engelsk term kallats *blind trust* förutsatte att man föreskrev avsteg från viktiga principer i vår rättsordning och utestängde allmänheten från insyn i de förmögenhetsinnehav som förvaltningen omfattade. Just frånvaron av insyn i ett sådant system gjorde att det inte var bättre ägnat att skapa förtroende hos allmänheten än den offentliga redovisning av statsrådets förmögenhetsinnehav som fanns. Man borde därför inte lagstifta om sådan förvaltning för statsråd.

Regeringen citerade i skrivelsen vad Etikkommittén anfört om en situation som konstitutionsutskottet bedömt och som gällde frågan om den dåvarande industriministern var jävig när regeringen beslutade att föreslå riksdagen att ge ekonomiskt stöd till ett bolag som hade ekonomiska svårigheter (Norrländska Skogsägares Cellulosa AB). Industriministern hade s.k. industrievis i bolaget till ett värde av drygt 70 000 kr. Utskottet ansåg att han inte var jävig med hänsyn till det förhållandevis ringa förmögenhetsvärde som innehavet utgjorde. Etikkommittén hade om detta fall anfört:

Man kan emellertid fråga sig om industrievisen var det egentliga problemet i sammanhanget. Den dåvarande industriministern hade sedan gammalt mycket starka band med den norrländska skogsägarörelsen, även om måhända hans formella anknytning till denna var avbruten under statsrådstiden. Om bolagets svårigheter hade lett till konkurs eller till att bolaget på annat sätt nödgats avveckla sin verksamhet, skulle det ha inneburit inte bara en ekonomisk förlust för många norrländska skogsägare utan också ha varit ett svårt slag för hela skogsägarörelsen i norra Sverige. Hade skogsägarna i Norrland uppfattat att industriministern inte gjorde sitt yttersta för att reda ut bolagets problem är det därför inte orimligt att tänka sig att dessa skulle ha påverkat industriministerns ställning när han en gång lämnade sin statsrådsbefattning. Medvetenheten om en sådan situation kan hos medborgarna i gemen väcka misstankar att ett statsråd i sitt handlande inte bara vägleds av det allmänna bästa och att hans eller hennes integritet och opartiskhet därmed kan sättas i fråga.

Den här typen av situationer torde lätt kunna uppkomma för statsråd även i många andra sammanhang. Deras kamp för intressegrupper, organisationer och företag, som står dem nära, kan uppfattas inte bara som ett uttryck för att de anser det vara rätt och riktigt att gynna dessa. Hos allmänheten kan det uppstå misstankar att de i sitt handlande är påverkade av hur ett annat agerande skulle inverka på deras framtida livssituation.

Det problem kommittén här pekat på är en följd av att det inte ansetts vara rimligt att kräva att blivande statsråd skulle fullständigt och definitivt skära av alla band med sin tidigare civila verksamhet.

Ett sätt att komma till rätta med dessa problem är att statsråd i känsliga situationer av förevarande slag under återopande av jäv enligt generalklausulen avstår från att delta i regeringsärendets handläggning.

I skrivelsen gjordes också en hänvisning till vad Etikkommittén skrivit om förhållandet mellan förmögenhetsförvaltning och bisysslor. Etikkommittén hade skrivit följande.

Som kommittén ser det får förvaltning av förmögenhetstillgångar betraktas som utövande av verksamhet, när den för att kunna göras på ett tillfredsställande sätt kräver särskild sakkunskap och inte låter sig utövas enbart som en fritidssysselsättning. Från dessa utgångspunkter torde den som förvaltar fastigheter regelmässigt ”utöva verksamhet”, och även förvaltning av värdepapper i en portfölj med normal riskspridning och med ett värde, som kan räknas i flera miljoner kronor, torde i regel omfattas av detta begrepp.

Till skrivelsen var fogad Etikkommitténs sammanfattning av sin promemoria.

Konstitutionsutskottet behandlade regeringens skrivelse i sitt betänkande 1996/97:KU25 (avsnitt 4.1), som i övrigt avser granskning av regeringen. Utskottet hade ingenting att invända mot redovisningen i skrivelsen men noterade att de redovisade rutinerna till stor del byggde på överenskommelser mellan de sittande regeringsledamöterna. Utskottet ansåg det önskvärt att principer som var gemensamma för olika regeringar kunde nås för hur jävssituationer och andra intressekonflikter ska undvikas. Det kunde därför enligt utskottets mening finnas anledning för regeringen att initiera partiöverläggningar i dessa frågor.

Promemoria från Statsrådsberedningen

I en promemoria från Statsrådsberedningen (PM 1997:2, reviderad 2001-05-29), som vänder sig till personalen i Regeringskansliet, erinras inledningsvis om förbudet mot insiderhandel enligt insiderstrafflagen (2000:1086)⁹ och om att detta förbud numera omfattar statsråd och anställda i Regeringskansliet. Vidare erinras om den anmälningsskyldighet som är föreskriven i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument som har ålagts bl.a. statsråden och vissa anställda i Regeringskansliet.

I promemorian, som hänför sig till 1997 års beslut om insynsförteckning inom Regeringskansliet, utvecklas förbudet mot insiderhandel. Bland annat påpekas att insiderinformation kan vara av mer allmän karaktär och då avse omständigheter som allmänt påverkar kursställningen på aktiemarknaden, penning- och obligationsmarknaden eller derivatmarknaden. Sådan information förekommer t.ex. i budgetpropositionen och andra propositioner som rör den ekonomiska politiken. I ett sådant läge kan alltså ett generellt handelsförbud gälla för en person med sådan information.

⁹ Numera ersatt av lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument, jfr ovan.

I fråga om anmälningsskyldigheten påpekas att den bara avser eget innehav och alltså inte finansiella instrument som innehas av make, barn eller andra närstående men att inget hindrar att t.ex. statsråden kommer överens om att frivilligt redovisa även närståendes innehav i insynförteckningen, vilket också skett.

I promemorian erinras om att statsråden genom en överenskommelse sinsemellan eftergett sekretessen för de uppgifter om deras innehav av finansiella instrument som rättschefen i Statsrådsberedningen förtecknar.

På samma sätt som finansiella instrument, anges det i promemorian, redovisas enligt överenskommelsen mellan statsråden följande förhållanden:

- näringsverksamhet i bolag eller i annan form
- avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt utbetalning av lön, pension eller liknande förmåner samt fortsatta betalningar från en arbetsgivares sida av pensionsavgifter eller liknande avgifter
- avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande engagemang (annat än för det egna partiet och dess organisationer)
- tidigare anställningar och uppdrag (dock inte engagemang som upphört tidigare än fyra år före utnämningen till statsråd och bara engagemang hos sådana arbets- eller uppdragsgivare som rimligtvis kan tänkas förekomma som parter eller ha något väsentligt intresse i ett regeringsärende).

Regeringsbeslut den 26 oktober 2006 om innehavsförteckning

Regeringen fattade den 26 oktober 2006 ett beslut om förteckning över innehav av finansiella instrument hos regeringen och Regeringskansliet. Beslutet ersätter ett regeringsbeslut den 30 januari 1997.

I beslutet erinras om bestämmelsen i 11 § anmälningsskyldighetslagen som ger regeringen möjlighet att besluta om skyldighet att föra förteckning. Enligt beslutet ska det i Regeringskansliet föras en förteckning enligt det nämnda lagrummet. Den ska bestå av en delförteckning som förs av rättschefen i Statsrådsberedningen och av en delförteckning för varje departement. Den delförteckning som förs av rättschefen i Statsrådsberedningen ska avse finansiella instrument som innehas av statsråden och av de arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer hos Statsrådsberedningen som statsministern bestämmer. Delförteckningen för ett departement ska avse finansiella instrument som innehas av de arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer hos departementet som departementschefen bestämmer. Förteckningen ska föras av den tjänsteman i Regeringskansliet som departementschefen utser.

Tidigare granskning av frågor om statsråds aktieinnehav och jävssituationer

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen granskat frågor om aktieinnehav eller andra frågor med anknytning till förbudet mot bisysslor i 6 kap. 9 § regeringsformen.

Utskottet uttalade i sitt granskningsbetänkande 1979 (bet. 1978/79:KU30) att statsministern, innan han utser ett statsråd, ska ta reda på att inga sådana omständigheter föreligger som åsyftas med bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen. I vilken mån exempelvis ett aktieinnehav bör ha betydelse för statsministerns ställningstagande fick enligt utskottet bedömas från fall till fall.

Under 1992/93 års granskning behandlade utskottet ingående frågor om statsråds privata ekonomiska förhållanden och deras betydelse för regeringsarbetet. Utskottet gjorde också en ingående bedömning av de olika frågor som granskningen aktualiserade. Statsrådets värdepappersinnehav granskades också under 1993/94 års granskning, och frågan om statsråds förmögenhetsförhållanden togs upp även under 1994/95 års granskning. Granskningarna har inte utmynnat i något uttalande om generellt förbud för statsråd att inneha aktier eller annan egendom.

Vid 1992/93 års granskning av statsråds innehav av värdepapper, jäv m.m. (bet. 1992/93:KU30 avsnitt 10) framhöll utskottet bl.a. att regeringsformen inte innehåller något uttryckligt stadgande om statsministerns ansvar för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 9 § regeringsformen. Statsministern är emellertid den som enligt regeringsformen tillsätter övriga statsråd, och han har även rätt att entlediga ett statsråd både på statsrådets egen begäran och i annat fall. Därigenom kom, som utskottet framhållit i tidigare granskningsärenden, ansvaret att statsråden uppfyller kraven i första hand att ligga på statsministern. Det ankom således enligt utskottets mening på statsministern att innan ett statsråd utnämns ta reda på att inga sådana omständigheter som avses med 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen föreligger. Utskottet konstaterade att samtliga regeringsbildare under efterkrigstiden varit av den uppfattningen att statsministern har det yttersta och formella ansvaret för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen.

Utskottet ansåg i sin bedömning att ett förmögenhetsinnehav inte generellt sett borde hindra en person från att inneha en statsrådspost men att regler borde tillskapas för att underlätta undvikande av jävssituationer eller andra förtroenderubbande situationer. – I en reservation ansåg de socialdemokratiska ledamöterna att vissa statsrådsposter var mer känsliga från förtroendesynpunkt än andra och att undantag från huvudregeln att statsråd inte borde förbjudas att äga aktier måste göras för näringsministern och det statsråd som har ansvar för utrikeshandel och vapenexport. Det fick nämligen anses vara klart olämpligt att innehavare av dessa poster var invecklade i ekonomisk verksamhet av något slag som har direkta bindningar till företag t.ex. genom aktier.

I samma granskningsbetänkande behandlade utskottet frågan om statsrådet Mats Odells engagemang i ett privat vårdhem utgjort utövande av verksamhet i den mening som avses i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Av utredningen framgick att Odell vid tiden för sitt tillträde som kommunikationsminister var delägare i några aktiebolag och handelsbolag, av vilka två drev vårdhemsverksamhet och att bolagen drevs som familjeföretag. Bolagens sammanlagda bruttointäkter uppgick under 1992 till 55 miljoner kronor. När Odell tillträdde som statsråd lämnade han sina uppdrag i bolagens styrelser och deltog inte i skötseln av bolagen. Han informerade inte i samband med regeringsbildningen statsministern om sitt engagemang i familjeföretagen.

Granskningen i denna del föranledde inte något uttalande av utskottet. – I en reservation anförde de socialdemokratiska ledamöterna bl.a. att verksamheten inte varit av begränsad omfattning och att det förelegat risk för att Odell i egenskap av ägare tvingats gripa in i vårdhemmets skötsel. Han borde vidare självklart ha upplyst statsministern om förhållandena i samband med regeringsbildningen, och för denna underlåtenhet kunde Odell enligt reservationen inte undgå kritik.

Vid 1993/94 års granskning (bet. 1993/94:KU30 avsnitt 18) hänvisade utskottet till den närmast föregående granskningen och ansåg inte att det innevarande årets granskning – som inte innefattat någon självständig utredning av i vilken omfattning jäv eller jävliknande situationer uppstått för statsråden – gav anledning till något uttalande från utskottets sida. I ett särskilt yttrande vidhöll de socialdemokratiska ledamöterna sin tidigare uppfattning.

Vid 1994/95 års granskning av statsråds förmögenhetsförhållanden (bet. 1994/95:KU30 avsnitt 18) ansåg utskottet att den då avgångne statsministern Carl Bildt vid sin regeringsbildning borde ha förutsett att situationer kunde uppstå där bl.a. utrikeshandelsminister Ulf Dinkelspiels delägarskap i ett fondkommissionsföretag, som också förvaltade hans aktieinnehav, skulle kunna leda till misstro från allmänhetens sida. Carl Bildt måste därför anses ha tagit för lättvindigt på sin uppgift som regeringsbildare även utifrån den ”nu” aktuella aspekten, och han kunde inte anses ha levt upp till sitt ansvar för att statsråden uppfyllde kraven i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. – I en reservation ansåg m-, fp-, och c-ledamöterna att utskottet inte borde göra annan bedömning av frågan om Carl Bildts ansvar som regeringsbildare än vad utskottet tidigare gjort.

Frågan om jäv för statsråd behandlades också i granskningen under riksmötet 1995/96 (bet. 1995/96:KU30 avsnitt 12). Ärendet avsåg om det förelegat jäv för statsråden Jan Nygren och Anders Sundström att delta i ett regeringsbeslut om permutation av en stiftelse. Anders Sundström hade inte uppmärksammat att permutationsärendet rörde en ekonomisk förening där han före sitt inträde i regeringen haft att göra med permutationsfrågan som styrelseledamot och styrelseordförande. Jan Nygren hade, innan han blev statsråd, varit anställd som marknadschef hos en annan ekonomisk

förening som också var berörd av utgången i permutationsärendet. Utskottet ansåg att Anders Sundström inte bort delta i regeringens beslut. Vad beträffade Jan Nygrens befattning med ärendet ansåg utskottet inte att omständigheterna var sådana att han bort avstå från att delta i regeringsbeslutet.

Under riksmötet 1996/97 behandlade utskottet (bet. 1996/97:KU25 avsnitt 4) utöver regeringens ovan nämnda skrivelse 1996/97:56 också statsminister Göran Perssons ansvar för att statsrådet Leif Pagrotsky uppfyllde kraven i 6 kap. 9 § regeringsformen. I det ärendet konstaterade utskottet att Leif Pagrotsky, då han utsågs till statsråd, ägde aktier och andra värdepapper till ett värde av flera miljoner kronor samt att vederbörlig anmälan gjordes till rättschefen i Statsrådsberedningen och att innehavet redovisades i ett pressmeddelande den 17 april 1996 från Statsrådsberedningen. Utskottet noterade att det enligt uppgifter från Statsrådsberedningen inför Pagrotsky's förordnande som statsråd och ansvarig för ärenden om vapenexport förutsatts att han skulle sälja alla aktier i företag som kunde förutses som sökande i sådana ärenden, och att så också skett. Pagrotsky hade inte heller i något fall på grund av jäv måst överlämna ett ärende inom sitt eget ansvarsområde till ett annat statsråd. Utskottet ansåg inte att granskningen föranledde något uttalande.

Under 1997/98 års riksmöte behandlade utskottet två ärenden av intresse här (bet. 1997/98:KU25 avsnitt 6), nämligen dels statsminister Göran Perssons lån av ett hus i Spanien, dels gåvor m.m. till Anders Björck under hans tid som försvarsminister.

I sin bedömning avseende statsministerns lån av ett hus i Spanien uttalade utskottet (med reservation av företrädare för Folkpartiet) följande.

Av utredningen framgår att statsminister Göran Persson under ett antal s.k. rekreationsdagar i juli 1997 kostnadsfritt fått låna en villa i närheten av Malaga. Ägare till villan var en spansk medborgare med affärsmässig koppling till SKF:s och Atlas Copcos spanska dotterbolag.

Såsom Etikkommittén uttalat, vilket också har stöd i förarbetena till lagstiftningen om mutbrott, gäller det för regeringens ledamöter att iaktta ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Detta gäller även i fråga om förmåner från utländska privata givare, vare sig de är fysiska eller juridiska personer. Skälet för denna restriktivitet är att allmänhetens förtroende för regeringens ledamöter annars kan rubbas.

Det kan emellertid, enligt utskottets mening, inte hävdas att förmånen i fråga haft samband med Göran Perssons tjänsteutövning. Någon kritik från konstitutionella utgångspunkter kan därför inte riktas mot statsminister Göran Persson i detta ärende.

Granskningen föranleder inte något vidare uttalande.

I bedömningen av gåvorna till försvarsministern uttalade utskottet följande.

Under sin tid som försvarsminister mottog Anders Björck tre officiella gåvor i form av vapen från den österrikiske, tyske respektive schweiziske försvarsministern. Det är enligt utskottets mening uppenbart att Anders Björck mottog de aktuella vapnen i sin egenskap av försvarsminister och inte som privatperson, oaktat vapnen var försedda med

inskriftioner med Anders Björcks namn. Det är av utredningen vidare klarlagt att försvarsmaktens inköp av s.k. Glockpistoler inte varit något regeringsärende vare sig under Anders Björcks tid som försvarsminister eller då hans företrädare eller efterträdare var försvarsminister.

Vid den tid då Anders Björck tog emot pistolerna var regelverket beträffande statsråds mottagande av gåvor ofullständigt. Etikkommitténs promemoria Intressekonflikter för statsråd, i vilken det rekommenderas att statsråd som mottar gåvor i umgänget med regeringsledamöter från andra länder överlämnar gåvan till vederbörande departement, utfärdades först i november 1993, således efter det att Anders Björck tagit emot pistolerna.

I Regeringskansliets skrift från mars 1991 rekommenderas att den som känner sig osäker om vad som gäller i samband med gåvor samråder med sin närmaste chef, expeditionschef eller motsvarande. Anders Björck har i ärendet uppgivit att han tog upp denna typ av frågor med sin expeditionschef då han tillträdde som statsråd och att han anser sig ha följt den ordning som då fanns i Försvarsdepartementet.

Utskottet vill mot den nu angivna bakgrunden inte rikta någon kritik mot Anders Björck för att han inte överlämnade de aktuella pistolerna till departementet, men vill understryka vikten av att Etikkommitténs rekommendationer om vad som bör gälla i fall som det nu aktuella i fortsättningen iakttas. Granskningen föranleder inget vidare uttalande från utskottets sida.

Under riksmötet 2005/06 granskade utskottet bl.a. statsminister Göran Perssons mottagande av ett hedersdoktorat (bet. 2005/06:KU20 avsnitt 7.3). Anmälan gällde om statsministern genom att acceptera ett hedersdoktorat vid Örebro universitet hade brutit mot bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen.

Utskottet redogjorde i betänkandet bl.a. för statsråd som tidigare utsetts till hedersdoktorer samt för bestämmelser och rutiner vid intressekonflikter och jäv för statsråd, för skyldigheten att anmäla värdepappersinnehav och för regler om bisysslor. Granskningen föranledde inget uttalande från utskottet. – I en reservation ansåg ledamöterna från Folkpartiet att statsministern, för att hålla ett säkerhetsavstånd till risken för att förtroendet för regeringens framtida beslut på universitetsområdet skulle kunna rubbas, inte borde ha accepterat utnämningen.

Uppgifter om vissa bolag

De av utrikesminister Carl Bildts engagemang som väckt mest uppmärksamhet såväl i medier som inom riksdagen gäller Vostok Nafta, Lundin Petroleum och Legg Mason.

De uppgifter om bolagen som redovisas här har hämtats från respektive bolags hemsida i januari 2007.

Vostok Nafta Investment Ltd är ett bolag som bl.a. investerar i rysk olje- och gasindustri. Affärsidén handlar om att engagera sig långsiktigt i en marknad med en av världens i särklass största olje- och gasförekomster. Drygt 50 % av det totala antalet aktier och röster i bolaget kontrolleras av svenska och utländska institutionella ägare. Familjen Lundin äger knappt 30 % medan resterande aktier huvudsakligen kontrolleras av svenska pri-

vatplacere. Vostok Naftas största portfölj innehav är Gazprom som utgör cirka 90 % av portföljen, och Vostok Nafta äger drygt 1 procent av aktierna i världens största gasbolag.

Verksamheten inom *Lundin Petroleum AB* innebär sammanfattningsvis prospektering efter olja och naturgas. Produktionen kommer från tillgångar i Frankrike, Holland, Indonesien, Norge, Ryssland, Storbritannien, Tunisien och Venezuela. Därutöver finns prospekteringsstillgångarna i Sudan, Irland, Albanien, Etiopien, Vietnam och Kongo (Brazzaville). Lundin Petroleum har existerande bevisade och sannolika reserver på 176,4 miljoner fat oljeekvivalenter och en förväntad produktion 2007 om netto 41 000 fat oljeekvivalenter per dag.

Legg Mason är en global kapitalförvaltare med över 994 miljarder dollar i tillgångar under förvaltning världen runt.

Det i ärendet uppmärksammade regeringsbeslutet den 9 november 2006 avser en ansökan av OOO *Peter Gaz*. Peter Gaz delägs av Gazprom, som majoritetsdelägare, och har kontrakterats av bolaget Nord Stream för att söka tillstånd och hjälpa till vid bygget av gasledningen mellan Ryssland och Tyskland. Även Nord Stream ägs av bl.a. Gazprom och bildades i november 2005 för att ansvara för bygget av gasledningen.¹⁰

Åklagarbeslut

I ett beslut den 12 januari 2007 angående förundersökning ("Carl Bildt-Vostok Nafta") av Åklagarmyndigheten, Riksenheten mot korruption, (*bilaga A1.3.6*) har åklagaren beslutat att inte inleda förundersökning då det inte fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal begåtts.

Beslutet grundas på underlag som inhämtats från bolagen och Statsrådsberedningen, samtidigt som allmän information om bolagets affärsverksamhet av intresse för granskningen funnits tillgänglig. I beslutet slås fast att Carl Bildt genom ett särskilt beslut fått behålla de aktuella optionerna och därefter kunnat lösa in dessa trots att rätten till optionerna enligt bolagets optionsplan dessförinnan förfallit till följd av att han lämnat bolagets styrelse den 6 oktober 2006. Åklagaren bedömde det som "mycket rimligt" att ta i beaktande att Carl Bildt, innan han lämnade styrelsen i Vostok Nafta, i stort sett uppnått den stipulerade kvalificeringstiden för att kunna göra anspråk på optionerna. Enligt vad som uppgetts från bolaget låg beslutet att låta Carl Bildt utnyttja optionerna även efter det att hans styrelseuppdrag i bolaget upphört väl i linje med den praxis som tillämpats i andra fall vid styrelseledamöters avgång i förtid, och någon information som motsade bolagets uppgift i detta avseende hade inte framkommit. Åklagaren ansåg att det fanns starkt stöd för bedömningen att bolagets beslut att låta Carl Bildt behålla optionerna varit dess önskan att på ett korrekt sätt

¹⁰ Uppgifterna hämtade från Gazproms resp. Nord Streams hemsidor, www.gazprom.com/eng/articles/article8526.shtml, resp. www.nord-stream.ru/eng/company/.

avveckla hans engagemang i bolaget och därvid ersätta honom för hans insatser där enligt de förutsättningar som angetts i optionsplanen och tillämpats i bolaget.

Förmånen hade således från bolagets synpunkt enligt åklagaren realistiskt sett inte varit kopplad till Carl Bildts tjänsteutövning som statsråd, och det kunde inte antas att Carl Bildt haft annan uppfattning om bakgrunden till bolagets beslut att låta honom få utnyttja optionerna på sätt som skett. Det fanns heller ingen känd omständighet som gav stöd för en misstanke att förmånen till Carl Bildt syftat till att han skulle handla pliktstridigt och gynna bolaget. Risken för att Carl Bildts tjänsteutövning som statsråd konkret skulle påverkas till följd av den erhållna förmånen måste sammanfattningsvis bedömas som mycket begränsad. Vid en samlad bedömning av det föreliggande underlaget fann åklagaren att den ifrågavarande förmånen inte kunde anses utgöra en otillbörlig belöning för Carl Bildts tjänsteutövning i den mening som avses med straffstadgandena om bestickning och mutbrott.

Eventuella oredovisade uppdrag

Efter inslag i Sveriges Radios Ekosändningar har, som nämnts ovan, uppmärksammats uppgifter om att Carl Bildt har kvar uppdrag utöver dem som antecknats hos Statsrådsberedningen. Ekot har upprättat en förteckning¹¹ över sådana uppdrag. De uppdrag som Carl Bildt enligt förteckningen inte skulle ha lämnat avser Turkish Policy Quarterly, Trilateral Commission, The Globalist, International Institute for Strategic Studies, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Fundación Euroamérica, Friends of Europe, Centre for the Study of Terrorism and Political Violence at the University of St Andrews, CEPOS och Centre for European Reform.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar har den 6 mars samt den 8 och 21 maj 2007 översänts inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet) upprättade promemorior, *bilagorna* A1.3.7–A1.3.9.

Svarspromemoria den 6 mars 2007

I promemorian (*bilaga* A1.3.7) redogörs inledningsvis för riktlinjer och överenskommelser för redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav och övriga förhållanden av betydelse för diskussionen om etik för statsråd.

Enligt promemorian gällde vid tiden för statsminister Fredrik Reinfeldts regeringsbildning enligt ett regeringsbeslut från den 30 januari 1997 (SB97/918) att det i Regeringskansliet skulle föras en förteckning enligt dåvarande 11 § första stycket insiderlagen (1990:1342) över bl.a. statsrå-

¹¹ Sveriges Radios hemsida www.sr.se/Diverse/AppData/Isidor/files/83/3338.pdf.

dens innehav av finansiella instrument. Statsrådets anmälningar om innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet skulle lämnas till rättschefen i Statsrådsberedningen. Vidare hänvisas till att skrivelsen 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd – utom en beskrivning av förbudet mot bisysslor och reglerna om jäv och om förbudet mot insiderhandel och skyldigheter att anmäla värdepappersinnehav – även innehöll en redogörelse för de rutiner för insyn och kontroll hos regeringen som statsråden i den då sittande regeringen under Göran Persson kommit överens om. Enligt dessa överenskommelser redovisades uppgifterna om statsrådets fondpappersinnehav offentligt. Även uppgifter om statsrådets tidigare anställningar och uppdrag samt engagemang i andra verksamheter vid sidan av uppdraget som statsråd var offentliga. Statsråden hade vidare kommit överens om att anmäla närståendes fondpappersinnehav.

Vidare hänvisas till beskrivningen i Statsrådsberedningens promemoria Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla värdepappersinnehav (PM 1997:2, reviderad 2001-05-29), som redovisats ovan.

I anslutning till att regeringen under statsminister Fredrik Reinfeldt tillträdde togs frågan upp om rutiner för statsrådets redovisning av finansiella instrument och tidigare uppdrag m.m. Förslag till rutiner för statsrådets redovisning utarbetades och diskuterades i regeringen, och regeringen beslutade också den 26 oktober 2006 (SB2006/10647) att det i Regeringskansliet ska föras en förteckning enligt 11 § första stycket lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Beslutet överensstämmer i sak med regeringsbeslutet från 1997. Statsråden kom överens om rutiner som i allt väsentligt överensstämmer med den ordning som gällde inför regeringsskiftet, och den första förteckningen över statsrådets innehav redovisades den 27 oktober 2006.

Rutinerna för statsrådets anmälningar av finansiella instrument, tidigare uppdrag m.m. är enligt svarspromemorian i huvudsak följande.

Ett statsråd som har sådant innehav skall anmäla sitt innehav så snart som möjligt efter tillträdet. När innehavet förändras genom förvärv eller överlåtelse görs en anmälan om förändringen. En sådan anmälan bör ske senast 14 dagar efter förvärvet eller överlåtelsen. En ny anmälan görs sedan en gång per år även om inga förändringar har skett. Regelbundna transaktioner, som till exempel sparande av ett visst belopp per månad i värdepappersfond, behöver bara redovisas genom den årliga anmälan, som görs senast den 31 januari.

Ett innehav skall anmälas även om förvaltningen har uppdragits åt till exempel en banks notariatavdelning. Anmälningsskyldigheten gäller däremot inte sparande i privata frivilliga försäkringar, i tjänstepensionsförsäkringar eller i premiepensionssystemet.

Statsråden skall anmäla även närståendes innehav av finansiella instrument. Som närstående räknas makar, sambor, registrerade partner och minderåriga barn. En sådan anmälan om närståendes innehav skall ske på samma sätt som för det egna innehavet.

Statsråden har vidare åtagit sig att till rättschefen i Statsrådsberedningen redovisa vissa andra förhållanden, såsom

- näringsverksamhet i bolag eller i annan form,

– avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt utbetalning av lön, pension eller liknande förmåner samt fortsatta betalningar från en arbetsgivares sida av pensionsavgifter eller liknande avgifter,

– avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande engagemang, dock inte engagemang för det egna partiet eller dess organisationer samt

– tidigare anställningar och uppdrag. Det gäller dock inte engagemang som upphört tidigare än fyra år före utnämningen till statsråd. Redovisning skall vidare endast ske av engagemang hos sådana arbets- eller uppdragsgivare som rimligtvis kan tänkas förekomma som parter eller ha något väsentligt intresse i ett regeringsärende.

Överenskommelsen mellan statsråden innebär vidare att uppgifterna i förteckningen om statsrådets innehav och uppgifter om engagemang är öppen för insyn från allmänheten.

Statsrådsberedningens promemoria Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla värdepappersinnehav (PM 1997:2 reviderad 2001-05-29) ses enligt svarspromemorian för närvarande över, och i det sammanhanget övervägs även frågan om behov av formalisering av den redovisade överenskommelsen mellan statsråden.

På en fråga om vilka överväganden rörande Carl Bildts olika privatekonomiska intressen och uppdrag som gjordes av statsministern och av Carl Bildt själv inför hans utnämning till utrikesminister, om vilken information som statsministern frågade efter och vilken information som Carl Bildt lämnade hänvisas till svar i granskningsärendet om statsministerns utnämning av statsråd. Den samlade bilden av de erhållna uppgifterna vid samtalet, tillsammans med vissa inhämtade referenser, utgjorde grunden för tillsättningen av utrikesminister liksom andra statsråd. Vad gäller Carl Bildts ekonomiska tillgångar samt uppdrag var det en självklarhet att dessa skulle hanteras enligt de regelverk som gällt för tidigare regeringar när det gäller redovisning av ekonomiska och andra intressen. I detta ingick också att Carl Bildt skulle lämna uppdrag av främst ekonomisk men också annan karaktär.

I promemorian anges följande uppdrag, anställningar och övriga förhållanden som redovisade av Carl Bildt.

- styrelseordförande Kreab Group
- styrelseordförande Teleoptimering AB
- styrelsemedlem Vostok Nafta
- styrelsemedlem Lundin Petroleum
- styrelsemedlem HiQ
- styrelsemedlem Öhmans
- styrelsemedlem Legg Mason
- ordförande Nordic Venture Network
- styrelsemedlem RAND Corporation, Santa Monica CA
- styrelsemedlem Centre for European Reform, London
- styrelsemedlem International Institute for Strategic Studies, London
- styrelsemedlem European Policy Institute, Bryssel
- styrelsemedlem Aspen Institute Italia, Rom

- styrelsemedlem New Eurasia Foundation, Moskva
- medlem av Internationella rådet vid Council on Foreign Relations, New York/Washington
- rådgivare East Capital

På frågor om vilka dispositioner i fråga om uppdrag och privatekonomiska intressen som Carl Bildt gjorde i samband med tillträdet som utrikesminister anges att samtliga de nämnda uppdragen avvecklades i samband med att han utnämndes till utrikesminister. Förvaltningen av hans finansiella instrument överlämnades omgående till diskretionär förvaltning. Det innebär att förvaltaren självständigt avgör vilka värdepapper som ska förvärfvas, avyttras eller behållas och att utrikesminister Carl Bildt själv inte har något inflytande över det och inte informeras på annat sätt än genom Statsrådsberedningens redogörelser över de dispositioner som sker. Förvaltaren rapporterar regelbundet direkt till Regeringskansliet om hans innehav.

På frågor om anledningen till att hans anmälan till Statsrådsberedningens förteckning över finansiella instrument inte var fullständig och om något utöver vissa optioner i Legg Mason saknas är svaret att anledningen till att den senaste tilldelningen av optioner inte omedelbart redovisades var ett förbiseende men att detta saknar betydelse för frågan om eventuell jävssituation eftersom övriga innehav i Legg Mason anmäldes. Några ytterligare kända innehav som inte har anmälts i enlighet med Statsrådsberedningens innehav finns inte. För att säkerställa att de uppgifter han lämnade till Statsrådsberedningen om sitt innehav av finansiella instrument var korrekta överlämnade Carl Bildt relevant dokumentation och uppgifter till den utsedde förvaltaren och de sammanställdes och överlämnades därefter till Statsrådsberedningen.

Såvitt avser tilldelning av optioner i Vostok Nafta hänvisas till särskild bilaga innehållande bl.a. bolagets optionsplan, bolagsstämmaprotokoll den 12 december 2002 och brev den 11 januari 2007 från bolagets verkställande direktör till Åklagarmyndigheten med redogörelse för beslut i fråga om Carl Bildts optioner. Om bakgrunden till uppgiften att Carl Bildt inte kunnat avstå från de optioner som han tillerkänts i Vostok Nafta och hur beslutet att ge honom optioner förhåller sig till övriga beslut om ersättning i en eller annan form till bolagsstyrelsen ges svaret att de aktuella optionerna var utställda på Carl Bildt personligen och inte kunde överlåtas till någon annan. Sedan optionerna omvandlats till aktier försåldes dessa omedelbart. Beslutet att tilldela honom optionerna fattades av bolagsstämman varefter styrelsen i enlighet med bolagets praxis tillät Carl Bildt att lösa in optionerna på sedvanligt sätt. Han har inte själv haft någon del i detta beslut, vilket framgår av bolagets redogörelse samt av åklagarens utredning i frågan.

På frågor om i vilken utsträckning utrikesminister Carl Bildt har deltagit i överläggningar eller informella diskussioner inom EU eller i andra internationella sammanhang om frågor rörande den tilltänkta gasledningen i Östersjön som berör Vostok Naftas ekonomiska intressen har svarats att

frågor rörande den projekterade gasledningen inte diskuterats eller varit föremål för ställningstagande vid möten inom EU sedan regeringsskiftet men att frågan berörts vid bilaterala överläggningar med företrädare för Finland, Tyskland, Ryssland, Lettland, Litauen, Polen och Danmark samt att dragningen av olika gasledningar i vilka Gazprom har ett intresse enligt offentliga uttalanden av företrädare för Vostok Nafta i realiteten inte har någon betydelse för Vostok Naftas ekonomiska situation.

På en motsvarande fråga om frågor som påverkar Lundin Petroleumns intressen i Sudan är svaret att frågor rörande förhållandena i Sudan har diskuterats bl.a. inom EU och i andra internationella sammanhang, vilket i det förra fallet löpande redovisats för och diskuterats i riksdagens EU-nämnd. Det har huvudsakligen handlat om den svåra situationen i regionen Darfur. Utrikesministern har dock också understrukit vikten av ett internationellt engagemang för att säkerställa det fulla genomförandet av fredsavtalet rörande främst södra Sudan. Han har inte deltagit i diskussioner som rör specifika enskilda företags verksamhet i Sudan.

På en motsvarande fråga om frågor som påverkar ekonomiska intressen hos övriga företag där utrikesminister Carl Bildt har värdepapper är svaret att samtliga företag är beroende av en stabil ekonomisk och politisk utveckling och att det säger sig självt att frågor om fred och ekonomiska utvecklingsförutsättningar i olika delar av världen ständigt står på den utrikespolitiska dagordningen. I en mer allmän mening kan detta ha betydelse för hur fondsparande av olika slag utvecklas. Det svenska pensionssystemet i dess helhet är t.ex. beroende av den ekonomiska tillväxten, och såväl kollektivt förvaltade som inom PPM-systemet eller enskilt beslutat pensionssparande i fonder påverkas självfallet i någon utsträckning av hur den europeiska och globala ekonomin utvecklas. Att relatera detta till enskilda företags intressen är dock knappast möjligt.

Den sittande regeringen har inte efter sitt tillträde fattat några beslut som Carl Bildt fått avstå från att delta i på grund av jäv.

På en avslutande fråga om vilka upplysningar och kommentarer i övrigt som anmälningarna och en av utskottet översänd promemoria ger anledning till är svaret att de inte ger anledning till ytterligare kommentarer.

Tilldelning av optioner i Vostok Nafta

Vostok Naftas aktieägare har på bolagsstämmor beslutat att tilldela styrelsens ledamöter optioner i bolaget. Enligt bolagets regler utgör optionerna en del av styrelseledamöternas ersättning för styrelsearbetet. Utöver optionerna erhåller styrelseledamöterna en kontant ersättning om USD 2 000 per styrelsemöte under förutsättning att ledamoten deltar personligen i mötet. Denna ersättning begränsas dock till högst USD 10 000 per år och per ledamot.

Föreskrifter om tilldelning av optioner till styrelseledamöter följer bolagets optionsprogram för anställda och konsulter (Vostok Nafta Ltd Global Share Option Plan). Detta program antogs av en extra bolagsstämma den

27 april 2000 för tiden fram till den 27 april 2010. En anställd som slutar sin anställning till följd av bl.a. sjukdom eller pensionering ska enligt punkt 6.1.1 ändå kunna utnyttja tilldelade optioner under en halvårsperiod från det att anställningen upphört. Därutöver har Vostok Naftas styrelse (*directors*) möjlighet enligt punkt 6.1.1 (v) i programmet att i andra fall (*any other reason specified by the Directors in their absolute discretion*) besluta att optioner ska kunna utnyttjas även efter det att anställningen i koncernen har upphört. Beträffande styrelseledamöters optioner har Vostok Naftas *directors* vid ett antal tillfällen beslutat att optioner ska kunna utnyttjas även efter det att styrelseuppdrag har upphört. Enligt bolaget skapades på så vis en praxis där avgående styrelseledamöter med stöd av punkt 6.1.1 (v) i optionsprogrammet tilläts behålla sina optioner under förutsättning att styrelseuppdraget fullgjorts under en viss varaktighet samt att ledamoten anses ha utfört uppdraget på ett fullgott sätt och därigenom bidragit till bolagets gynnsamma utveckling. *Directors* har enligt punkt 8.11 i optionsprogrammet tolkningsföreträdare av programmet, utom i de fall då direkta direktiv från aktieägarna föreligger.

Vid Vostok Naftas ordinarie bolagsstämma i Stockholm den 12 december 2002 beslutades det att anta ett optionsprogram för bolagets styrelse med vissa riktlinjer. Bland dessa riktlinjer återfinns tydliga regler för optionernas löptider och när de anses förfalla. Där står det bl.a. ”Köptionerna skall förfalla om uppdraget som styrelseledamot upphör på styrelseledamotens egen begäran”.

Den 6 oktober 2006 upphörde Carl Bildts styrelseuppdrag i Vostok Nafta, då han avgick på egen begäran från styrelsen. I december 2006 utnyttjade Carl Bildt 15 000 optioner som tilldelades honom i samband med den ordinarie bolagsstämman den 15 december 2004. Beslutet att låta honom utnyttja optionerna fattades enligt bolaget med hänvisning till att det inte fanns skäl att behandla Carl Bildts optioner på annat sätt än vad som gällt för tidigare avgående styrelseledamöter. Det konstaterades att Carl Bildt väl uppfyllde de skäl som bolaget tidigare tillämpat vid bedömningen av om utestående optioner skulle få utnyttjas och att det förhållandet att han tilläts utnyttja sina optioner även efter det att hans styrelseuppdrag i Vostok Nafta upphört stämmer överens med den praxis som styrelsen etablerat i tidigare situationer då avgående styrelseledamöter önskat utnyttja sina optioner.

Svarspromemorian den 8 maj 2007

Utskottet har genom en skrivelse den 26 april 2007 ställt frågor med utgångspunkt i den lista över uppdrag som Carl Bildt enligt vad Sveriges Radio publicerat skulle ha kvar.

Vad som begärts är följande.

1. En redogörelse för om Carl Bildt haft de uppdrag som nämns i den lista som publicerats på Sveriges Radios hemsida och som bifogas. Vilken karaktär hade och – i den mån de alltså är aktuella – har uppdragen?
2. Vilka uppdrag – utöver dem som han enligt listan har avgått från – har Carl Bildt nu av sagt sig? Om så skett, när skedde det?
3. Har Carl Bildt haft ekonomiska relationer med de aktuella företagen och organisationerna under tiden som utrikesminister?
4. Har Carl Bildt under tiden som utrikesminister haft några åtaganden gentemot de aktuella företagen och organisationerna?
5. Finns några uppdrag utöver dem som redovisats i tidigare promemoria till utskottet eller som nämnts i Ekots lista som Carl Bildt har kvar?
6. I en rapport från november 2006 som publicerats av Centre for European Reform¹² talas för att Gazprom bör kunna köpa in sig i europeiska energiintressen. Vilken roll hade Carl Bildt i centret vid tillkomsten och publiceringen av rapporten?
7. Vilken innebörd lägger Carl Bildt i uttrycket säkerhetsavstånd som han använde det själv under konstitutionsutskottets utfrågning den 17 april och som det användes av exempelvis Etikkommittén 1991 i dess promemoria?

I promemorian (*bilaga A1.3.8*) ges i huvudsak följande svar.

Utskottets frågor utgår från en lista som har publicerats av Sveriges Radios Ekoredaktion. Utrikesministern har i olika sammanhang påtalat att uppgifterna inte är korrekta eller saknar relevans i sammanhanget. Ekots ledning har kontaktats med begäran om ett beriktigande.

Utrikesministern har till Statsrådsberedningen redovisat sina tidigare uppdrag i enlighet med gällande regelverk. Något att tillägga i sak utöver vad utrikesministern redan har redovisat för Statsrådsberedningen, offentligt samt inför utskottet finns inte.

Avslutningsvis förklaras att utrikesministern, i den mån utskottets ledamöter vill ha ytterligare information i frågan, självfallet är villig att ånyo framträda inför utskottet.

Svarspromemorian den 21 maj 2007

I promemorian (*bilaga A1.3.9*), som utgör svar på en skrivelse från utskottet, där utskottet upprepar sin begäran från den 26 april, svaras i huvudsak att Carl Bildt i samband med att han tillträdde som statsråd, i enlighet med gällande regelverk, redovisat samtliga uppdrag som omfattas av anmälningsskyldigheten och att han lämnat dessa uppdrag. Granskningen avser enligt svaret Carl Bildts finansiella intressen, och han har lämnat de uppdrag som är relevanta i sammanhanget. Vad gäller Centre for European Reform hade han vid angiven tidpunkt inte något uppdrag i centret.

Därutöver har upprepats förklaringen att utrikesministern självfallet är villig att ånyo framträda inför utskottet.

¹² Katinka Barysch, The EU and Russia: From principle to pragmatism?, Centre for European Reform policy brief.

Utfrågningar

Utskottet har den 29 mars 2007 hållit utfrågning med rättschefen i Statsrådsberedningen Christina Weihe, *bilaga B1*, den 17 april och den 30 maj 2007 med utrikesminister Carl Bildt (*bilagorna B11 och B14*) samt den 19 april 2007 med statsminister Fredrik Reinfeldt (*bilaga B12*). Den 16 april 2007 respektive den 8 maj 2007 hölls utfrågningar med styrelseordföranden i Lundin Petroleum Ian H Lundin (*bilaga B8*) och verkställande direktören i Vostok Nafta Investment Ltd Per Brilioth (*bilaga B13*).

Christina Weihe

Rättschefen Christina Weihe redogjorde under utfrågningen för arbetet inom Regeringskansliet med jävsfrågor och för de jävsbestämmelser som är aktuella att tillämpa i regeringsarbetet.

Hon nämnde inledningsvis att förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas analogt och att dessa bestämmelser tar sikte på konkreta ärenden, inte på faktiskt handlande. Sakägarjävet är det som man främst tittar på, därefter kommer man in på frågor om intressejäv och den s.k. generalklausulen. Intressejäv kan föreligga om ett ärendes utgång kan medföra synnerlig nytta eller skada för statsrådet eller någon närstående. Det gäller framför allt när ett statsråd har en stor aktiepost i ett bolag, bolaget är part i ärendet och ärendets utgång inte är av ringa betydelse för bolaget. En liten aktiepost i ett bolag som är part i ärendet grundar enligt litteraturen i allmänhet inte jäv. I generalklausulen föreskrivs att jäv kan föreligga om det i övrigt, alltså när de andra jävsbestämmelserna inte är tillämpliga, finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till beslutsfattarens opartiskhet i ärendet. Det ska då vara något mer påtagligt som gör att man landar i den bedömningen. I litteraturen sägs att det kan vara sådant som att någon är uppenbart ovän med den som är part i ärendet, eller att man är ekonomiskt beroende av en part i ärendet.

I fråga om rutinerna hänvisade Christina Weihe inledningsvis till den överenskommelse som träffats mellan statsråden och som innebär att de ska anmäla värdepappersinnehav och ändringar i innehavet. Anmälningarna görs till rättschefen i Statsrådsberedningen, dvs. för närvarande till henne. De kommer oftast till henne från expeditions- och rättscheferna vid departementen. Ibland kommer de direkt från statsråden, ibland direkt från exempelvis en förvaltare. Det är framför allt expeditions- och rättscheferna i departementen som känner till vad statsråden har för innehav. Expeditions- och rättscheferna har också tillgång till den samlade förteckningen över samtliga statsråds värdepappersinnehav. Prövningen av jäv i ett ärende påbörjas därför när beredningen av ärendet börjar.

Inför regeringssammanträdena lämnar alla departement sina ärendeförteckningar till Statsrådsberedningen. Rutinen är sedan en längre tid tillbaka sådan att rättschefen går igenom alla ärendeförteckningar och jämför dem med innehavsförteckningen för att ytterligare säkerställa att jävsfrågor beaktas, men det är sällan frågan om jäv dyker upp först i detta läge. De

tillfällen när frågan om jäv uppmärksammas sker det ofta genom att en rätts- eller expeditionschef hör av sig till henne och säger att de har ett ärende, som ska upp nästa vecka eller den här veckan, där en jävsfråga kan vara aktuell. Man är givetvis i arbetet ute på departementen uppmärksam på dessa frågor.

Om det först vid den genomgång som rättschefen i Statsrådsberedningen gör upptäcks att det kan föreligga jäv, gäller enligt de rutiner som gällt åtminstone sedan ett par år att i första hand berörda expeditions- och rättschefer kontaktas. Om vid sådana kontakter görs bedömningen att det är ett beslut som statsrådet inte ska delta i är det i första hand respektive rätts- och expeditionschef som talar med sitt statsråd, inte rättschefen i Statsrådsberedningen. Om man i en sådan dialog kommer fram till att ett visst statsråd inte ska delta i beslutet underrättas statsministern eller annan ordförande vid regeringssammanträdet om förhållandet före sammanträdet. Att statsrådet inte deltar i just det beslutet framgår av protokollet. Om man inom ramen för övervägandena i stället kommer fram till att det inte föreligger jäv utan att statsrådet kan delta i beslutet görs det ingen särskild anteckning om det.

I fråga om regeringsbeslutet i november 2006 som gällde en ansökan av Peter Gaz om förlängning av giltighetstiden för tillstånd för att utforska svensk kontinentalsockel i Östersjön för en naturgasledning från Ryssland till Tyskland–Danmark, påpekade Christina Weihe att detta var vad som framgick av ärendeförteckningen, tillsammans med förslag till beslutsmening. I ärendet följdes rutinerna, vilket innebär att det gjordes en jämförelse med innehavsförteckningen, och det konstaterades att inget av statsråden har aktier eller engagemang i sökandebolaget. Christina Weihe gjorde bedömningen att ärendet inte var av den beskaffenheten att det fanns anledning att misstänka jäv hos något av statsråden, och hon blev heller inte kontaktad i ärendet av någon rätts- eller expeditionschef. De vanliga rutinerna följdes. Hennes ställningstagande var och är att det inte förelåg jäv i ärendet mot bakgrund av utrikesministerns innehav av värdepapper. Varken utrikesministern eller något annat statsråd eller någon honom närstående eller ställföreträdande för dem var part i ärendet eller hade aktier eller optioner i det företag som var part. Det fanns inte heller, såvitt hon känner till, någon annan särskild omständighet som var ägnad att rubba förtroendet till opartiskheten i ärendet. Enligt regelverket förelåg det inte jäv. Hur det uppfattas i den allmänna debatten är en helt annan sak.

Frågan om rutiner togs upp i anslutning till att den nya regeringen tillträdde. Christina Weihe kan inte ange exakt när det skedde, men hon uppfattade att regeringen var mycket angelägen om att på ett tidigt stadium upparbeta rutiner för frågorna om redovisning av värdepappersinnehav och liknande.

Christina Weihe har inte svarat på frågan om hon kände till kopplingen mellan Vostok Nafta och Peter Gaz utan hänvisat till att rutinerna följts och att hon inte heller i dag anser att det förelåg en jävssituation.

Carl Bildt

Utrikesminister Carl Bildt har vid *utfrågningen den 17 april 2007* uppgivit bl.a. följande.

Hans optioner i Vostok Nafta grundades på ett optionsprogram som beslutats av bolagsstämman som en del av styrelsearvoderingen, vilket också framgår av handlingar som är tillgängliga för utskottet. Han skulle inte ha kunnat avstå från optionerna, men han skulle givetvis ha kunnat avstå från att lösa in dem när detta blev möjligt i december 2006. Det såg han dock ingen anledning till. Beslutsgången när det gäller optionerna skedde i enlighet med optionsplanen och i enlighet med den praxis som funnits. Bolagsstämman fattade beslutet om hur optionsprogrammet, som en del av styrelsearvoderingen, skulle se ut. Sedan fanns det en praxis utvecklad för hur man skulle förfara när det gällde att faktiskt göra de enskilda utbetalningarna.

Regeringsbeslutet den 9 november 2006 gällde en förlängning av giltighetstiden för ett tillstånd för det ryska företaget Peter Gaz till vissa utforskningar av den svenska delen av kontinentalsockeln i Östersjön. Ärendet var rutinartat, och varken han eller Utrikesdepartementet hade anledning att delta i beredningen av det.

Enligt offentliga uttalanden av företrädare för Vostok Nafta har dragningen av olika framtida gasledningar, i vilka Gazprom har ett intresse, i realiteten inte någon betydelse för Vostok Naftas ekonomiska situation. Han vet ingen som egentligen tror att begränsningar i pipelines, eller i andra transportmöjligheter som kommer åren framöver, kommer att utgöra någon begränsning för Gazproms möjligheter att exportera gas till Västeuropa. Därmed har det heller ingen betydelse för Vostok Naftas ekonomiska situation. Det skulle inte haft någon betydelse alls för värdet på hans optioner om regeringen i beslutet sagt nej till Peter Gaz framställning om förlängd tid för undersökningarna. Vilket ägande Vostok Nafta eller Gazprom kan ha i Peter Gaz känner han inte till, och han saknar egentligen varje typ av kännedom om detta företag. Han hade aldrig hört talas om det tidigare.

Det han gjorde som styrelseledamot var styrelsearbete, vilket innebär att man inte har, och inte ska ha, den exekutiva ledningen för företaget. Styrelsen har att se till att det finns en verkställande ledning som sköter det exekutiva. Styrelsen har att ta ställning till vissa strategiska avgöranden och ett antal andra frågeställningar. Hans arbete som styrelseledamot – kanske mindre i Vostok Nafta men i andra företag – har dominerats av arbetet med helt nya uppförandekoder och legala miljöer för nationellt och internationellt företagande. Men det fördes också en diskussion om den långsiktiga investeringspolitiken i företaget.

När han avgick ur styrelsen för Vostok Nafta var han medveten om optionsprogrammet i allmänna drag, och om den praxis som innebar att man kvarstår i optionsprogrammet om man avgår på ett sådant sätt att man huvudsakligen har fullgjort sitt uppdrag. Det hade dock inte hänt

under hans tid som styrelseledamot att styrelsen beslutat att ge optioner till någon som avgått ur styrelsen. På frågor om optionsmöjligheten innebar att Vostok Nafta hade en hållhake på honom under hösten 2006, svarade Carl Bildt att företaget tvärtom hade en legal skyldighet gentemot honom.

I fråga om engagemanget i Lundin Oil och Lundin Petroleum framhöll Carl Bildt att företaget i dag har sin huvudsakliga förankring i Nordsjöområdet, men under hans tid i styrelsen har produktion och exploatering skett i Vietnam, Malaysia, Albanien, Tunisien, Libyen, Iran, Sudan, Nigeria, Indonesien, Frankrike, Holland, Irland och Venezuela. Som styrelseledamot i företaget har han bl.a. tagit fram uppförandekoder för hur företaget uppträder i politiskt komplicerade områden.

Han har gjort två mer utförliga resor till Sudan: den ena i början av juli 2001 och den andra i slutet av januari 2002. Det var delvis en del av lite större resor, som handlade om den politiska utvecklingen i Sudan och i regionen. Det handlade inte om konkreta företagsaffärer, som styrelseledamöter inte ägnar sig åt. Avsikten var att få i gång en politisk fredsprocess, och han ägnade mycket tid åt olika kontakter i det ärendet. Han träffade även presidenten i Sudan, och hans budskap till denne var i fråga om olja: ”Ni ska inte tro att ni ska kunna utnyttja de resurser och den möjlighet för Sudan som oljan är om ni fortsätter med detta krig. Ni måste sätta er ned och få en fredsprocess. Det är det som skapar förutsättningar för att ni ska kunna utveckla ert lands resurser.” Han har inte varit med om att förhandla fram ett avtal mellan den sudanesiska staten och ett konsortium där Lundin Oil ingick i maj 2001 om fortsatt oljeutvinning och hänvisade till att sådana förhandlingar inte ingick i styrelseuppdraget.

Carl Bildt anser att oljan var en faktor för fred. Det var oljan som ledde till att ett antal regeringar sedan engagerade sig i det som kom att bli den fredsprocess som ledde till fredsavtalet nord-syd. Darfur ligger separat från allt detta.

Carl Bildt framhöll att konflikterna i och kring södra Sudan hade en oerhörd komplexitet. Sudan är så stort, Afrikas största land, och det finns så många konflikter att nästan varje uppgift om något som förekommit är sann någonstans vid någon tidpunkt.

Vad han såg till som styrelseledamot var att företaget hade ett rapporteringssystem så att de visste vad som hände i området där de hade verksamhet. Där det finns västliga företag och frivilligorganisationer finns ögon och öron som kan slå larm och som kan hjälpa. Det – och det han sett från andra konfliktområden – drev honom att vara närvarande. Han tror att företag som är verksamma i sådana områden – om de arbetar efter sociala principer och är ansvarstagande – faktiskt kan göra en insats för människorna. Även om många kan anse att han har fel, är han alldeles övertygad om att när de var där, med de hjälpprogram de hade och med de ögon och öron som fanns på marken i den mycket begränsade del av Sudan som de var i, hjälpte de faktiskt enskilda människor till ett bättre liv.

Han uppfattade sin roll i de styrelser han suttit i som att vara en ledamot bland andra. Han har förstås inte suttit huvudsakligen i revisionskommittéer och tittat på siffror, utan i kommittéer som sysslade med *public governance* – hur styrelser ser ut, hur man uppfyller etikkoder och hur man har det med relation till vidare samhällsintressen. I någon utsträckning har han också suttit i styrelser för att kunna göra lite bredare både politiska och ekonomiska, i någon utsträckning också tekniska, bedömningar.

När han i höstas blev tillfrågad om han ville ingå i regeringen, funderade han över möjligheten att gå till ett politiskt uppdrag med de frågor det skulle medföra och över villkoren för personer som varit ännu mer engagerade i företagande än vad han varit. Det är rimligt som en del av den politiska debatten att det ställs upp frågetecken för vad politiker ägnat sig åt utanför politiken.

I frågan om ofullständig redovisning av optioner i Legg Mason förklarade Carl Bildt att han av förbiseende underlåtit att redovisa de ytterligare optioner som tilldelats honom. Han hade fått meddelande om dem under sommaren men tog inte del av meddelandet förrän senare. Han ville dock framhålla att antalet optioner inte hade någon betydelse vid jävsbedömningar.

På frågor om hur hans optioner rimmar med de etiska rekommendationerna att statsråd ska avhålla sig från placeringar i aktieoptioner, aktieterminer, ränteoptioner, ränteterminer, indexoptioner och indexterminer svarade Carl Bildt att det rimmar mycket väl. Uttrycket *placera i aktieoptioner* innebär att man går in och köper aktieoptioner, och det har han inte gjort. De optioner han har, har varit styrelseersättningar som andra beslutat om.

Såvitt avser ansvaret för att bedöma jävssituationer inför regeringssammanträden ansåg han att det är det ansvariga statsrådet som har ansvaret, men att det är lite olika i olika fall. Om statsrådet är föredragande i ett ärende ser han ärendet, och statsministern ser alla ärenden och beslutsmeningar. Annars har ett statsråd ingen information i förväg om de ärenden som kommer upp på det formella regeringssammanträdet. Den lista som ligger på bordet innehåller bara beteckningen på ärendena, inte beslutsmeningar. Ytterst ligger ansvaret vid jävsbedömningen framför allt på det statsråd som har att föredra ärendet, sedan de andra som kan ha information om ärendets karaktär, och sedan är det Statsrådsberedningen. Om han som statsråd är informerad om att jäv kan ifrågakomma för honom i ett ärende är han ansvarig.

Genom att sälja aktierna i Vostok Nafta vid tillträdet som utrikesminister iakttog han säkerhetsavstånd till de gränser som satts upp av Etikkommittén och gjorde vad som borde göras för att undvika jävsdiskussioner.

Vid *utfrågningen den 30 maj 2007*, som ägnades åt frågor om eventuella kvarstående och oredovisade uppdrag, hänvisade Carl Bildt inledningsvis till att han i ett decennium haft mycket av sin verksamhet i såväl interna-

tionellt fredsarbete som internationellt företagande samt att han också varit engagerad i ett antal internationella tankesmedjor som Internationella institutet för strategiska studier i London (IISS), European Policy Centre i Bryssel, Council on Foreign Relations i New York och Rand Corporation i USA.

Han uppgav vidare att han också tillfrågats om att vara rådgivare till och ingå i rådgivande grupper till internationella institutioner, organisationer och företag, såsom Europakommissionen, Europeiska rymdstyrelsen och det internationella Internetföretag som svarar för regleringen av hela Internetsystemet, ICANN. Dessa uppdrag har oftast varit tidsbegränsade, vilket också gäller Internationella Balkankommissionen.

Utöver detta har hans namn förekommit i vad som skulle kunna betecknas mer som hederspaneler eller i olika akademiska sammanhang. Det har rört sig om aktiviteter som han på olika sätt velat stödja genom sitt namn, exempelvis Friends of Europe i Bryssel, Centret vid universitet St Andrews i Skottland, där han fick ett hedersdoktorat för ett antal år sedan, Carnegie Center i Moskva och European Stability Initiative. Det rör sig om uppdrag av starkt varierande karaktär. Han har lagt ned ett betydande arbete med att delta i olika policydiskussioner. Det säger sig självt att det rör sig om oavlönade insatser. I andra sammanhang har hans insatser inskränkt sig till att han ställt sitt namn till förfogande. De sammanhang där han faktiskt förekommit känner han en viss retroaktiv stolthet över. Det har gett honom ett internationellt informations- och kontaktnät av betydande värde men han hoppas också att han under olika perioder kunnat bidra till att dessa tankesmedjor, institutioner eller organisationer och – i vissa fall – företag har kunnat utvecklas bättre.

Med undantag för hedersmedlemskap i redaktionsråden för tre internationella tidskrifter, Europe's World, Russia in Global Affairs och Turkish Policy Quarterly, som han fortfarande har kvar, har han avvecklat alla uppdragen, många av dem för åtskilliga år sedan. Han har inte haft några aktiviteter eller kontakter i dessa tidigare egenskaper sedan han tillträdde som utrikesminister. Ekonomiska ersättningar har han uppburit enbart från de företag som redovisats i tidigare sammanhang och enbart under tiden innan han blev utrikesminister. Några åtaganden gentemot organisationerna har han inte kvar, möjligen med undantag av att han kunnat lova att hålla ett anförande. I något fall ansåg han att det passade väl ihop med uppgiften som utrikesminister.

Det har inte utgått någon betalning för engagemanget i tankesmedjorna och i övrigt. Han har gjort frivilliga insatser grundat på ett engagemang för de frågor som organisationerna sysslat med. Det har rört sig om ideellt internationellt arbete.

Han uppgav också att en del av de uppdrag som nämnts av Ekot är sådant som han inte känner igen. Det kan röra sig om sådant som ligger så långt tillbaka i tiden att namnbyten och annat har skett. Det kan också röra sig om rena missuppfattningar av sakhållandena.

Carl Bildt citerade det avsnitt i Statsrådsberedningens riktlinjer för redovisning av andra förhållanden än innehav av finansiella instrument, som avser tidigare anställningar och uppdrag och där det sägs att bara ”engagemang hos sådana arbets- eller uppdragsgivare som rimligtvis kan tänkas förekomma som parter eller ha något väsentligt intresse i ett regeringsärende” behöver redovisas. Han förklarade att många av de uppdrag som ifrågasatts faller tydligt utanför redovisningsskyldigheten. Många medlemskap ska inte, och brukar inte, redovisas.

På frågor uppgav Carl Bildt vidare att han lämnat uppdraget för Centre for European Reform, vilket han meddelade i samband med att han blev utrikesminister. Det kan bekräftas genom telefonsamtal med institutets chef. Han har också lämnat International Institute for Strategic Studies.

I flera fall har hans namn inte tagits bort från organisationers hemsidor och liknande. För International Institute of Strategic Studies och för flera andra av organisationerna gäller principen att den som sitter i organisationens *council* suspenderas med automatik när han eller hon tillträder ett offentligt uppdrag. Det ingår i statuterna och har att göra med att organisationerna vill värna sitt oberoende. Så är det ofta i den anglosaxiska världen. Han är fortfarande medlem i institutet, men sitter inte i rådet. Han är invald i *council*, det kan han inte göra så mycket åt men är alltså suspenderad. Det är inte hans sak att se till att hans namn tas bort från dess hemsida, det kommer de väl att göra vad det lider.

Trilateral Commission är han fortfarande medlem i men är suspenderad från att delta i verksamheten. Även där har tidigare rätt den situationen att den som går in i ett offentligt uppdrag suspenderas automatiskt. Han har inte ingått i styrelsen för kommissionen.

De avsägelser som han har gjort och som ifrågasatts kan bekräftas genom telefonsamtal med de olika institutens chefer.

Såvitt avser de tre uppdragen som innebär att hans namn finns med i listorna över hedersredaktionsråd i de tidigare nämnda internationella tidskrifterna frågade han för säkerhets skull rättschefen om detta kunde kvarstå och fick beskedet att det inte kunde medföra några problem över huvud taget. Sådant hade tydligen förekommit tidigare – självfallet. Det förekommer ju att statsråd står med sitt namn som hedersledamöter i föreningar och annat i det svenska föreningslivet, ofta mot bakgrund av ett eget tidigare engagemang.

Fredrik Reinfeldt

Statsminister Fredrik Reinfeldt erinrade under utfrågningen om att den nya regeringen tillträdde den 6 oktober. Redan den 7 oktober samlade han den på Haga med syftet att bl.a. få en bred genomgång av jävsregler och liknande. Vid det andra sammanträdet med regeringen hölls ytterligare genomgångar för att säkerställa att alla förstod hur jävsregler och andra regler kring ekonomiska intressen skulle efterlevas.

I sin egenskap av tillträdande statsminister hade han personliga samtal med bl.a. Carl Bildt inför tillsättningen av statsråd. Fredrik Reinfeldt är av åsikten att politiken berikas av att förtroendevalda har olika bakgrunder och erfarenheter med stor spännvidd. Det tillför det politiska arbetet nya kunskaper och motverkar bilden av politiken som en sluten verksamhet, tillgänglig bara för ett fåtal.

Då Carl Bildt tillfrågades om han ville ingå i regeringen nämnde han sina dåvarande engagemang utanför politiken. Han redogjorde också för frågor om hanteringen av de olika finansiella instrument som han hade, och som nu avyttrats eller disponeras hos extern förvaltare. Det var en självklarhet att hans ekonomiska tillgångar och uppdrag skulle hanteras enligt det regelverk som gällt för tidigare regeringar när det gäller redovisning av ekonomiska och andra intressen. I detta ingick att han skulle lämna tidigare uppdrag, främst ekonomiska men också uppdrag av annan karaktär. Reinfeldt och Bildt var överens om att det i en del fall inte gick att avveckla uppdragen och de ekonomiska intressena omedelbart, bl.a. mot bakgrund av att Carl Bildt inte hade räknat med att få frågan om att bli utrikesminister, men Bildt skulle föra över sitt värdepappersinnehav till diskretionär förvaltning eller avveckla det. Fredrik Reinfeldt ansåg ändå att det var viktigt att Sverige skulle få den bästa utrikesminister som vi kunde få. Med den diskussion som hölls fanns det ingen anledning för Fredrik Reinfeldt att gå igenom hela innehavet i detalj, men han kände till att Bildt hade en ersättning för styrelsearbete i form av optioner som inte gick att sälja och som därför inte kunde avvecklas direkt. Vilket värde optionerna hade uppfattade han inte som en relevant fråga.

Fredrik Reinfeldt ville framhålla att en stor del av regelverket om statsråds innehav av värdepapper m.m. utformats som grund för vilka frågor som är av betydelse för hur statsråd som redan är statsråd ska agera och att man bör göra en distinktion mellan den situationen och den som rådde då han och Carl Bildt hade att diskutera hur Bildt skulle avveckla sina engagemang för att kunna bli statsråd.

På frågor om regeringsbeslutet den 9 november 2006 om gasledningen i Östersjön hänvisade Fredrik Reinfeldt till gällande riktlinjer och rutiner för hur man inom regeringen och Regeringskansliet säkerställer att förvaltningslagens jävsregler ska efterlevas. Det enskilda statsrådet har ett ansvar, och därutöver finns ordningen med att rätts- och expeditonschefer i de respektive departementen gör genomgångar inför regeringsammansamträdena och att också rättschefen i Statsrådsberedningen gör en genomgång. Till det kommer också att Fredrik Reinfeldt som regeringschef har ett ansvar för att det vid ett möte som han leder inte fattas beslut där någon kan vara jävig. Inför det aktuella regeringsammansamträdet hade den genomgång som behövs göras gjorts, och det bedömdes att det inte förelåg en jävssituation.

Fredrik Reinfeldt har inte svarat på frågan om han kände till kopplingarna mellan Gazprom, Vostok Nafta och Peter Gaz utan på denna fråga hänvisat till gällande jävsregler och riktlinjer.

Ian H. Lundin

Ian H. Lundin, som är styrelseordförande i Lundin Petroleum AB, åtföljdes under utfrågningen av advokat Erik Nerpin. Sektionschefen Robin Travis, riksdagens utredningstjänst, biträdde med översättning i vissa delar.

Ian H. Lundin berättade att Lundin Petroleum har funnits i fem eller sex år och är noterat på börsen. Dess största produktionsanläggningar finns i Västeuropa, mest i England, Norge och Frankrike. De har också produktion i Tunisien och prospekteringsaktiviteter i olika delar av världen, inklusive Ryssland, Sudan, Kongo (Demokratiska republiken Kongo), Etiopien och Indonesien. Tidigare har företaget också arbetat i andra länder, som Egypten och Libyen. Lundin Oil involverade sig i Sudan tidigt 1990. De senaste fem årens tillväxt i bolaget beror inte främst på verksamheten i Afrika, utan det är tillgångarna i Nordsjön, där man har förvärvat olja, som har ökat i värde. Tillgångarna i Sudan uppskattar Ian H. Lundin till ungefär 2 eller 3 % av det bokförda värdet i bolaget. Företaget tar generellt ett socialt ansvar i Sudan och i Afrika. Företaget har bidragit till en positiv utveckling, både ekonomiskt och när det gäller den fredsprocess i Sudan som manifesterades i ett fredsavtal 2005 mellan Khartoumregeringen och rebellerna i söder.

Carl Bildt blev ledamot i styrelsen 2000. Skälet till att man önskade ha honom med var att han hade speciella expertkunskaper och speciella erfarenheter av utrikesförhållanden.

Carl Bildt var oberoende styrelseledamot (*independent director*). Enligt vad Erik Nerpin utvecklade närmare är detta en term som ingår i börsens regelverk och har att göra med om ledamoten har bindningar och/eller försörjning från bolaget eller dess huvudägare. Denna prövning skedde även av utomstående revisorer i samband med att Lundin Petroleum noterades på Stockholmsbörsen. Erik Nerpin framhöll också – på tal om styrelsens uppgift och styrelsearbetet – att man ibland brukar säga att styrelsens viktigaste och enda uppgift är att tillsätta verkställande direktören, att tillsätta *top management*. Därutöver granskar man denna och försöker vara ett bollplank, ett kritiskt sådant. Styrelsen i Lundin Petroleum, och tidigare Lundin Oil, har ett årligt styrelsemöte när man besöker en av bolagets anläggningar, i första hand nästan som ett socialt evenemang för det interna styrelsearbetet.

Ian H. Lundin uppgav vidare att han på fem år gjorde två eller tre resor med Carl Bildt, bl.a. till Khartoum, ett eller högst två år efter det att Carl Bildt gick in i styrelsen och någon tid före fredsavtalet. De träffade ledningen i Khartoum, bl.a. presidenten, och diskuterade politik allmänt. I den diskussionen tryckte Carl Bildt på mänskliga rättigheter och vikten av fred och utveckling. Det är normalt för styrelsen att besöka de platser där företaget har verksamhet, och i samband med det gör man ofta en artighetsvisit hos ledningen. Det kan vara på departementsnivå eller högre eller lägre nivå.

Ian H. Lundin kunde inte säga om det haft någon inverkan på företagets verksamhet i Sudan att Carl Bildt deltagit i kontakter med Sudans statsledning men hoppades att hans närvaro förstärkte budskapet om betydelsen för företaget att arbeta i en fredlig miljö.

Per Brilioth

Per Brilioth, som är verkställande direktör i Vostok Nafta Ltd, åtföljdes under utfrågningen av advokat Jörgen Axelsson.

Betydelsen av den gasledning som Gazprom planerar att dra genom Östersjön bedömde Per Brilioth vara mycket ringa för värdeutvecklingen av Gazprom, som utgör 90 % av Vostok Naftas aktieinnehav. Även betydelsen av regeringsbeslutet den 9 november 2006 att bevilja Peter Gaz förlängt tillstånd att undersöka den svenska kontinentalsockeln bedömde han vara mycket ringa. Däremot har gasledningen och undersökningarna inför dess byggande stor betydelse för tyska gasföretag och den tyska industrin. För Gazprom är gasledningen ett alternativ bland många för att exportera rysk gas. Beslutet att försöka bygga gasledningen fattades år 2005, och om gasledningen hade betydelse för värdet borde det ha visat sig då. Gazprom skulle ha möjlighet att transportera gas västerut genom befintliga ledningar genom Ukraina och Vitryssland och genom en eventuell ledning österut till Kina. Ett annat alternativ är att transportera på båt, och exporten kommer då förmodligen att i större utsträckning gå till Amerika.

Störst betydelse för värdeutvecklingen har förväntningar om att priset på gas ska gå upp inom Ryssland efter avreglering. Det stora investeringsprojektet för bolaget är att utvinna gas.

På fråga om Carl Bildt hade en juridisk rätt att få lösa in sina optioner hänvisade Jörgen Axelsson till Vostok Naftas optionsprogram som antogs 2004. Programmet ger utrymme för att låta styrelseledamöter som avgått innan de formellt till fullo kvalificerat sig för optionerna att ändå få behålla och utnyttja dem. Så hade också skett tidigare. Enligt Jörgen Axelsson låg det i linje med bolagets lojalitetsplikt att behandla liknande fall lika och att därmed låta Carl Bildt lösa in de optioner han haft rätt till om han stått kvar som styrelseledamot då tiden för inlösen var inne.

Per Brilioth uppgav vidare på frågor att bolaget numera avskaffat optionsprogrammet för styrelseledamöter. Det deklarerades på bolagsstämman 2005. Styrelseledamöter som tillträtt därefter har således inte fått några optioner, och arvodet har varit detsamma för olika styrelseledamöter.

Utskottets ställningstagande

En fråga som utskottet har att ta ställning till är om utrikesminister Carl Bildt på grund av jäv bort avstå från att delta i det regeringsbeslut varigenom giltighetstiden för ett tillstånd att utforska den svenska kontinentalsockeln förlängts (beslutet den 9 november 2006). Utskottet konstaterar att

Carl Bildt inte hade några direkta ekonomiska intressen i Peter Gaz och att beslutet inte heller i övrigt kunde bedömas påverka hans ekonomiska intressen. Något jäv har således enligt utskottets mening inte förelegat.

Som utrikesminister Carl Bildt själv medgett har han – av förbiseende – underlåtit att till Statsrådsberedningen anmäla sitt totala innehav av optioner i Legg Mason, förrän han genom medier uppmärksammats på försummelsen. Han har då kompletterat sin anmälan. Någon betydelse för bedömningen av hans situation i jävshänseende har denna försummelse inte haft. Utskottet vill dock slå fast att de uppgifter som lämnas till Statsrådsberedningens förteckning ska vara korrekta och fullständiga.

Kritik har riktats mot såväl utrikesminister Carl Bildt som statsminister Fredrik Reinfeldt för Carl Bildts tidigare engagemang i olika kommersiella företag och kvarstående optioner i Legg Mason. Med anledning av detta finns anledning för utskottet att något utveckla synen på det politiska uppdraget i sig och på dess förhållande till samhället i övrigt. Utskottet vill betona värdet av erfarenhet av politiska förtroendeuppdrag och av politiskt arbete i övrigt. De flesta politiker är också angelägna om att hålla breda kontaktytor med samhällets olika delar. I lika hög grad vill dock utskottet betona värdet av att människor kommer in i politiken med egna erfarenheter från och kunskaper om andra delar av samhället. Det kan vara fråga om erfarenheter från olika yrken, från uppdrag i organisationer eller i näringslivet. Sådana erfarenheter är enligt utskottets mening berikande i det politiska arbetet, likaväl som erfarenhet av politiskt arbete kan vara berikande för verksamhet inom samhället i övrigt. En möjlighet för människor att växla mellan dessa olika områden bör således bejakas.

Beträffande de optioner i Legg Mason som Carl Bildt erhållit som styrelseledamot har hävdats att han genom detta innehav handlat i strid med de av Etikkommittén utfärdade rekommendationerna att statsråd inte ska göra placeringar/handla i optioner. Gentemot detta har invänts att utrikesminister Carl Bildt inte har gjort några placeringar eller handlat i optionerna och att rekommendationerna inte avser den situation som han befinner sig i. Utskottet delar uppfattningen att det är skillnad mellan att aktivt handla i optioner eller terminer och att ha erhållit optioner som ersättning för styrelsearbete. Vad avser det förstnämnda handlingssättet anser utskottet att de nämnda rekommendationerna har goda skäl för sig, medan den sistnämnda situationen bör bedömas efter sina egna speciella förutsättningar och likställas med innehav av andra värdepapper och tillgodohavanden.

Det har vidare ifrågasatts om Carl Bildt genom att som utrikesminister ha kvar eller inte helt ha redovisat engagemang i vissa internationella organisationer och tidskrifter kommit i konflikt med bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen och Statsrådsberedningens riktlinjer för redovisning av förmögenhets- och andra förhållanden, som grundas på statsrådsöverenskommelser. Engagemang av det slag som det här rör sig om synes inte ha förutsetts vid dessa överenskommelser, och enligt utskottets uppfattning

kan den typ av engagemang som Carl Bildt redogjort för inte medföra någon konflikt med de intressen som förbudet mot bisysslor i regeringsformen är avsett att upprätthålla.

1.4 Statsrådet Mats Odells uppdrag och finansiella intressen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 3 november 2006, *bilaga A1.4.1*, begärs att utskottet granskar dels lämpligheten i Mats Odells aktieinnehav i förhållande till de ansvarsområden han har som statsråd, dels lämpligheten i att han behåller sina ansvarsområden under tiden ”en internutredning” pågår i Finansdepartementet om hans aktieinnehav är förenligt med ansvaret som statsråd.

Enligt anmälaren hade Odell tillsammans med sin hustru ett aktieinnehav om 30 % i koncernen Bellstalund AB. Anmälaren kritiserar att detta aktieinnehav inte avvecklats efter Odells utnämning till statsråd.

Koncernen äger enligt anmälan ett antal bolag som sysslar med bl.a. att driva vård och boende för olika funktionshindrade, och dessa tjänster upphandlas nästan uteslutande av kommuner. Tillsyn över sådan verksamhet utövas av länsstyrelserna. Anmälaren anför att det med de ansvarsområden som Odell har som statsråd finns uppenbar risk för jäv i ett flertal av de regeringsärenden som departementet bereder och i ärenden som departementet beslutar om.

Vidare har enligt anmälan en utredning startats inom Finansdepartementet kring lämpligheten av statsrådets aktieinnehav. Under utredningstiden har han behållit sina ansvarsområden i regeringen. Utredningen kan enligt anmälan utgöra ett underlag för riksdagen att bedöma hans lämplighet.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en inom Regeringskansliet upprättad promemoria, *bilaga A1.4.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Enligt 7 kap. 5 § regeringsformen är en departementschef vid regeringssammanträde föredragande i ett ärende som hör till hans departement, men statsministern kan förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

Statsrådet Mats Odell är, som kommun- och finansmarknadsminister, förordnad som föredragande för följande grupper av ärenden inom Finansdepartementet¹³.

- fördelning av de allmänna bidragen till kommuner och landsting samt det kommunala utjämningsystemet,
- den övergripande lagstiftningen som gäller kommuner, landsting och kommunalförbund,
- utveckling och samordning i Regeringskansliet när det gäller inriktning, styrning och uppföljning av länsstyrelsernas verksamhet,
- utvecklingen av den statliga förvaltningen,
- regleringen på de finansiella marknaderna och för arbetet inom EU inom det finansiella området,
- förvaltnings- och lagstiftningsärenden som gäller bostadsförsörjningsfrågor, bostadsfinansiering och allmännyttiga bostadsföretag.

Enligt en förteckning över statsrådets anmälningar om innehav av finansiella instrument 2006-10-27 hade Mats Odell följande värdepapper m.m.

Bellstasund AB	(samägare av 1/3)	
SHB Sverige/Världen	45,1313 andelar	8 544 SEK
Invesco Nippon JPN	343,4100	24 199
SSF Fareast USD	469,1751	37 320
SEB Optionsrätter, Europafond	174,9676	157 516

Gällande ordning m.m. avseende intressekonflikter för statsråd

Beträffande bestämmelser m.m. om statsråds bisysslor och intressekonflikter samt tidigare granskningar av utskottet hänvisas till den redogörelse som lämnas i föregående avsnitt (avsnitt 1.3).

Bland de tidigare granskningarna bör här särskilt uppmärksammas den som gjordes under riksmötet 1992/93 och som avsåg Mats Odell.

Frågesvar

Statsrådet Mats Odell besvarade den 10 januari 2007 en skriftlig fråga (skriftlig fråga 2006/07:393) om en utredning som gjorts om hans jävssituation. Han förklarade i svaret att en rättsutredning gjorts inom Finansdepartementet och att denna föredragits muntligen för honom samt påpekade att de minnesanteckningar som gjorts i utredningen inte är allmänna handlingar.

Promemoria från Regeringskansliet

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

¹³ Uppgifterna om Odells ansvarsområden är hämtade från regeringens hemsida, artikeln uppdaterad den 22 januari 2007.

Som svar har den 6 mars 2007 översänts en inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen och Finansdepartementet) upprättad promemoria, *bilaga A1.4.2*.

I promemorian redogörs inledningsvis för riktlinjer och överenskommelser för redovisning av statsråds förmögenhetsinnehav och övriga förhållanden av betydelse för diskussionen om etik för statsråd. Svaret ansluter i denna del till svar i de granskningsärenden som redovisas i föregående avsnitt. Detsamma gäller för bedömningen av Mats Odells bisysslor och värdepappersinnehav vid regeringsbildningen. I denna fråga framhålls också att Mats Odell för egen del gjorde bedömningen – mot bakgrund av att ägandet av familjeföretaget tidigare granskats av konstitutionsutskottet – att det ägandet var förenligt med uppdraget som statsråd. I övrigt bestod värdepappersinnehavet av andelar i värdepappersfonder, vilket inte heller bedömdes oförenligt med uppdraget som statsråd.

På fråga om vilka åtgärder som vidtas för att undvika att jävssituationer uppstår i Mats Odells tjänsteutövning lämnas följande redogörelse.

Vid beredningen av ärenden som statsrådet Odell ansvarar för bevakas jävsfrågorna såväl av honom som själv som av expeditions- och rättschefen i Finansdepartementet. Därutöver bevakas jävssituationer genom den granskning av samtliga departements ärendeförteckningar som sker inför regeringssammanträdena. Ärendeförteckningarna jämförs med de uppgifter om statsrådets värdepappersinnehav och engagemang i andra verksamheter som rättschefen i Statsrådsberedningen förtecknar. Även värdepappersinnehav för närstående är förtecknade och jämförs med ärendeförteckningarna. Om en sådan jämförelse leder till bedömningen att statsrådet Odell har en anknytning till ett förvaltningsärende som enligt förvaltningslagens jävsregler kan grunda jäv, ser rättschefen i Statsrådsberedningen till att frågan uppmärksammas före, och sedan anmäls vid sammanträdet.

På fråga vad den utredning bestod av som utgjorde underlag för bedömningarna och åtgärderna, vem som gjorde den och vad som består av allmänna handlingar är svaret att den rättsutredning som gjordes på Mats Odells uppdrag tog sin utgångspunkt i de uppgifter om bolagets verksamhet som framgår av årsredovisningar 2005. Det gjordes en genomgång av aktuella bestämmelser i regeringsformen och förvaltningslagen, av aktuella förarbetsuttalanden, av tidigare granskningsärenden hos konstitutionsutskottet och av regeringens uttalanden rörande intressekonflikter och jäv för statsråd, dvs. i princip de rättskällor som redovisas i avsnittet om gällande rätt i föregående avsnitt. Expeditions- och rättschefen i Finansdepartementet gjorde rättsutredningen och föredrog ärendet muntligen för Mats Odell under oktober 2006. De uppgifter ur rättskällorna som nedtecknades till stöd för minnet i en föredragningspromemoria är enligt svaret en sådan minnesanteckning som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och är därför inte att anse som en allmän handling.

På fråga om föremålet för Bellstasund AB:s verksamhet är svaret att bolaget är moderbolag i en koncern där huvuddelen av verksamheten bedrivs inom dotterbolaget Bellstasund Omsorger AB. Det senare bolaget

bedriver genom sju dotterbolag omsorgsverksamhet – boende och daglig verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) – för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvat hjärnskada. Ett annat helägt dotterbolag till Bellstasund AB är Bellstasund Utredning och Vård AB, som bedriver omsorgsverksamhet genom ett utredningscenter. I koncernen ingår vidare ett dotterbolag som äger fastigheter och som främst hyr ut bl.a. lokaler till bolagen inom koncernen, samt två produktionsbolag.

Mats Odell lämnade sina styrelseuppdrag inom koncernen inför tillträdet som statsråd, och han deltar inte i den dagliga skötseln av bolagen. Mot denna bakgrund utmynnade den gjorda rättsutredningen i bedömningen att det inte fanns några formella hinder mot att Mats Odell behåller sina ansvarsområden.

Utskottets ställningstagande

Som framgår av redogörelsen i föregående avsnitt har utskottet tidigare (bet. 1992/93:KU30 avsnitt 10) granskat frågan om det engagemang Mats Odell, som statsråd, haft i ett privat vårdhem inneburit sådan verksamhet som statsråd inte får utöva enligt 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Den statsrådspost han då innehade var posten som kommunikationsminister. Granskningen föranledde inte något uttalande av utskottet.

Med de ärendegrupper som Mats Odell denna gång har ansvar för som statsråd – bl.a. övergripande lagstiftning gällande kommuner, landsting och kommunförbund, vissa frågor om inriktning, styrning och uppföljning av länsstyrelsernas verksamhet, och utvecklingen av den statliga förvaltningen – får hans intressen i företag som bedriver omsorgsverksamhet anses mera känsliga. Enligt utskottets uppfattning får dock förutsättas att gällande normer och rekommendationer för undvikande av jävssituationer följs och att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av säkerhetsavstånd i ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen. Utskottet konstaterar att den utredning som på Mats Odells uppdrag gjorts om hans situation i jävshänseende inte i sin helhet redovisats för utskottet, vilket skulle ha gett ytterligare underlag för bedömandet av i vilken grad en sådan insikt finns.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

2 Regeringens förhållande till riksdagen

2.1 Utnämning av nationell samordnare för barn i asylprocessen

Ärendet

Liselott Hagberg (fp) anmälde den 22 december 2006 f.d. statsrådet Barbro Holmbergs utnämning av en nationell samordnare för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom (*bilaga A2.1.1*). Anmälaren önskar att utskottet granskar vilka skäl som låg till grund för Barbro Holmbergs utnämning av Marie Hessle.

Bodil Ceballos (mp) anmälde samma dag f.d. statsråden Barbro Holmberg och Morgan Johansson för ministerstyre i fråga om de apatiska flyktingbarnen (*bilaga A2.1.2*). Anmälaren menar att Barbro Holmberg förtigit sin personliga relation med Marie Hessle. I fråga om Morgan Johansson menar anmälaren att han fått information från en anställd på Migrationsverket rörande polisutredningen om den misstänkta förgiftningen av barnen och snabbt tagit ställning i skuldfrågan.

Utredning i ärendet

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har under det senaste året granskat både ärenden rörande asylsökande barn och tillsättning av utredare i kommittéer.

Asylsökande barn

Konstitutionsutskottet granskade våren 2006 två ärenden rörande misstanke om vanvård av asylsökande barn och den nationella samordnaren som utsetts att leda utredningen (2005/06:KU20 del 1, s. 103–113 samt 173–177).

I en promemoria från Regeringskansliet av den 8 februari 2006 anfördes följande om valet av Marie Hessle som samordnare:

Marie Hessle är legitimerad psykolog och specialist i klinisk psykologi. De senaste 15 åren har hon arbetat kliniskt med asylsökande barn och flyktingar inom barn- och ungdomspsykiatri i Stockholm (vid Flyktingenheten barn- och ungdomspsykiatri som enhetschef) och vid Flyktinghälsovården, före detta Carlsunds Transitcenter.

Marie Hessle har haft flera internationella uppdrag, bland annat för Sida, Unicef och Save the Children i Bosnien och Kosovo. Hon har genomgått forskarutbildning vid Stockholms universitet och arbetar med en avhandling om asylsökande barns möte med Sverige. Mot bakgrund av Marie Hessles meriter och erfarenheter, inte minst av asylsökande barn, ansågs hon vara väl lämpad för uppdraget som samordnare.

I en utfrågning den 6 april 2006 med statsrådet Barbro Holmberg lämnades i huvudsak sådana uppgifter som återfinns i den ovan redovisade promemorian från Utrikesdepartementet. Barbro Holmberg sade under utfrågningen:

Det här uppdraget var, som jag såg det, ett brett uppdrag och det krävde kunskaper om barn i kris, kunskaper om asylprocessen, kunskaper om den särskilda utsatthet som barn i asylprocessen kan uppleva. Det krävde också insikter i barnpsykiatri och socialtjänst och hur man arbetar. Eftersom det fanns en tyngdpunkt på detta med kunskapssökande såg jag det som viktigt att samordnaren också hade forskningskompetens. Som framgår av det underlag som utskottet har fått är Marie Hessle specialist i klinisk psykologi, enhetschef på flyktingenheten inom barnpsykiatri i Stockholms läns landsting och har arbetat ungefär 15 år med just flyktingfrågor och barn i asylprocessen.

Efter en direkt fråga om när ministerns första kontakt med Marie Hessle togs svarade ministern att den första gången hon träffade Marie Hessle var när ministern hade ett uppdrag av Utrikesdepartementet att sammanställa en skrift om barn i asylprocessen. Utrikesdepartementet skulle ha ett barnseminarium där man hade bjudit in alla EU-länder. Då träffade ministern Marie Hessle. Ministerns minnesbild var att det kan ha varit år 2000. Då gjorde ministern en intervju med Marie Hessle som då arbetade med ett forskningsprojekt om ensamkommande barn som kommer till Sverige. Barbro Holmberg upprepade under utfrågningen att hennes första kontakt var vid det ovan nämnda tillfället, men att hon givetvis kände till Marie Hessle sedan tidigare från sitt arbete som redaktör på Psykologtidningen, ett arbete som hon hade under nästan tio år. Ministern menade att hon med sin erfarenhet hade rätt goda kontakter i ”den världen”, psykiatri och vård-Sverige, med sin bakgrund som redaktör för Psykologtidningen och i sitt yrke som socionom. Vad gäller utnämningen av Marie Hessle anförde ministern att det självfallet var förtjänst, skicklighet och kompetens som låg till grund för utnämningen, och att arbetet i sig krävde kunskaper inom många olika områden som Marie Hessle besatt. Marie Hessle var ministerns förstahandsval.

I fråga om valet av den nationella samordnaren skrev utskottet följande i sitt ställningstagande:

Som framgår av redogörelsen ovan är det utmärkande för kommittéen som tillsätts enligt kommittéförordningen att de är tillfälliga myndigheter. De har i allmänhet ett utredningsuppdrag, men det finns behov av att inrätta myndigheter av tillfällig karaktär även för andra uppdrag. Dessa myndigheter kan ha skiftande benämningar. Någon tydlig princip för när den ena eller andra benämningen används är svår att urskilja. Benämningen ”nationell samordnare” förefaller vara en relativt ny uppfinning.

Oavsett benämning är det viktigt att uppdraget för en sådan tillfällig myndighet är väl definierat. Uppdraget bör vara tydligt såväl för den som ges uppdraget som för andra som kan beröras av det.

Kritik har från olika håll riktats mot det nu aktuella uppdraget som sådant och mot valet av samordnare. Kritiken avser bl.a. att samordnarens ställning varit – eller i varje fall kunnat uppfattas – som oklar av

berörda myndigheter och andra och att uppdraget omfattat ett begränsat antal individer, vilket kunnat göra arbetet alltför individorienterat samt att just den valda samordnaren utsetts.

Regeringen har bedömt att det funnits behov av att lämna ett uppdrag till ett fristående organ och att uppdraget borde utformas på det sätt som skett. Olika uppfattningar kan givetvis råda om ändamålsenligheten och lämpligheten av detta. Regeringen har bedömt det vara ändamålsenligt och lämpligt.

Utskottet anser inte att det från konstitutionella utgångspunkter finns skäl till något ytterligare uttalande.

I det andra ärendet var frågan hur dåvarande statsrådet Morgan Johansson hade uttalat sig i en fråga rörande misstanke om vanvård av asylsökande barn (2005/06:KU20 s. 175–177). Johansson hade i en intervjuartikel i DN yttrat följande på frågan om att han skjuter skulden för de apatiska barnen från den svenska asylpolitiken till barnens föräldrar:

Från en del barnläkarhåll har det hävdats att det inte förekommer några övergrepp. Har man som jag jobbat med sociala frågor lär man sig snabbt att inte utesluta någonting. Vi ser så mycket av vad vuxna kan utsätta barn för.

De allra flesta barn mår dåligt av stressituationen i samband med asylprövningen, och sen kan det finnas annat bakom, och då ska vi inte rygga för det.

I en intervju i Sveriges Radio den 23 november 2005 får Morgan Johansson frågan: Du lutar åt att det finns flyktingfamiljer som har gjort så här? Johanssons svar på frågan är följande.

Uppgifterna finns ju där. Nu får vi se hur myndigheterna går vidare med det här. Men jag håller det inte alls för otroligt.

Utskottet anförde i sin bedömning av ärendet att

[...] statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behövas. Sådana särskilda hänsyn kan avse att en rättsprocess pågår eller en polisutredning har inletts. I dessa fall kan det finnas en risk för otillbörlig påverkan på myndigheterna.

I den situation som uppstått efter Migrationsverkets polisanmälan fanns ett intresse av att Morgan Johansson som statsråd med ansvar för socialtjänstfrågor skulle ge kommentarer. Han hade givetvis ändå kunnat avstå från att uttala sig och borde i varje fall ha uttalat sig med större försiktighet.

Granskningen föranledde inget ytterligare uttalande från utskottet.

Bedömningsgrunder för tillsättning av kommittéer

Konstitutionsutskottet granskade våren 2005 regeringens utseende av kommittéordförande (bet. 2004/05:KU20 avsnitt 2.9). I sitt betänkande 2005/06:KU20 granskade utskottet regeringens utnämningsspolitik inom kommittéväsendet. I detta fall när det gäller utnämningen av en utredare skrev utskottet följande:

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Den är ansvarig inför riksdagen. För den offentliga förvaltningen finns enligt 1 kap. 8 § statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Av 11 kap. 6 § följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen.

Kommittéväsendet berörs inte i regeringsformen. 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 regeringsformen (prop. 1973:90) anförde således föredragande statsrådet 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.

I Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som ges ut av Statsrådsberedningen, beskrivs en kommitté som en myndighet som har bildats tillfälligt för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande. Kommittéerna lyder under regeringen, och det är regeringen som ger dem deras uppdrag. De arbetar och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn. När uppdraget är fullgjort avvecklas kommittén. Myndighetsformen ger förhållandevis stor självständighet åt kommittén och dess arbete inom de ramar som regeringen fastställer.

Kommittéer och deras arbete regleras i kommittéförordningen (1998:1474). Förordningen gäller enligt 1 § kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Som regel gäller bestämmelserna om kommittéer och kommittéordförande också för särskilda utredare. Ordförande och andra ledamöter utses och entledigas enligt 24 § av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, ett statsråd. Detsamma gäller beslut om biträde åt kommittéer.

Regeringen lämnade i kommittéberättelsen 1999 (skr. 1998/99:103), delvis till följd av ett riksdagens tillkännagivande, en redogörelse för vidtagna och planerade åtgärder i fråga om kommittéväsendet. Bland annat hänvisade regeringen till att den vid olika tillfällen understrukt betydelsen av att styrningen av statlig verksamhet utvecklades. Som en ytterligare åtgärd som bedömdes behöva vidtas nämndes att ge klara besked om ett organ skall vara egen myndighet eller inte. I denna del sägs följande (a. skr. s. 12).

Det är viktigt att regeringens beslut att tillsätta ett organ utformas så att det blir klart om organet skall vara en egen myndighet eller ingå i Regeringskansliet. Riktlinjer om detta har utfärdats av Statsrådsberedningen. Regeringen är också särskilt noga med att kritiskt pröva behovet av tillfälliga myndigheter (jfr bet. 1992/93:KU30 s. 27).

I rapporten från ESO har bl.a. aktualiserats i vilken utsträckning det är nödvändigt att inrätta kommittéer även för andra än utredande uppgifter. Utmärkande för kommittéer som tillsätts enligt kommittéförordningen är att de är tillfälliga myndigheter och har ett utredningsuppdrag. Det finns emellertid behov att inrätta myndigheterna av tillfällig karaktär även för andra uppdrag. Det kan gälla – för att ge några exempel – rådgivning till regeringen inom ett visst ämnesområde, översättning av en samling EU-texter, förberedelser inför en världsutställning eller omorganisation av en statlig verksamhet. Dessa myndigheter kan ha skiftande benämningar: kommittéer, kommissioner, beredningar, delegationer, råd, expertgrupper m.m. De kan, allt efter arbetsuppgifternas art och varaktighet, styras genom dokument som har formen av kommittédirektiv, regleringsbrev eller förordningar. Deras verksamhet kan enligt fast praxis betalas från samma anslag som används för de

traditionella, utredande kommittéerna, dvs. numera anslaget Regeringskansliet. Den rättsliga ställningen för denna typ av myndigheter liksom för de utredande kommittéerna behandlades för övrigt i en promemoria från Statsrådsberedningen 1984 där stora delar ännu är giltiga.

I olika sammanhang (se exempelvis kommittéberättelsen 1999, skr. 1998/99:103, s. 6 och där givna hänvisningar) har påpekats att kommittébegreppet kommit att omfatta såväl kommittéer med utredande uppgifter som sådana med förvaltnings- eller rådgivningsfunktioner eller både och samt även olika arbets- och samrådsgrupper. Principerna för kommittéredovisningen i kommittéberättelserna är att alla tillfälliga organ tillsatta på grund av regeringens beslut redovisas, såväl traditionella kommittéer, med uppgift att utreda en viss fråga, som andra organ, oavsett om de är fristående myndigheter eller inte. De som inte är fristående myndigheter anges i kommittéberättelsen som organ inom Regeringskansliet.

I kommittéberättelsen 2005 (skr. 2004/05:103) redovisas Utredningen om barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom (UD 2004:06) under Utrikesdepartementet. Utredningen anges inte som organ inom Regeringskansliet.

Även den nationella narkotikasamordnarens och den nationella psykiatrisamordnarens utredningar redovisas i kommittéberättelsen 2005 under det ansvariga departementet (Socialdepartementet) utan att anges som organ inom Regeringskansliet.

Vad gäller begreppet ”nationell samordnare” anförs i en promemoria av den 11 oktober 2006 från Statsrådsberedningen som återfinns i 2006/07: KU10 s. 208 följande:

Dessa beteckningar används främst för organ som är egna, tillfälliga myndigheter på samma sätt som kommittéer enligt kommittéförordningen men som har ett annat uppdrag än ett vanligt utredningsuppdrag, t.ex. när verksamheten skall ha starka inslag av överläggning, utåtriktat arbetssätt och samverkan med olika aktörer på en marknad. Också här strävar regeringen efter att namnet skall återspegla den verksamhet som organet skall bedriva, knyta an till allmänt språkbruk och vara enkelt att använda.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet begärde den 13 februari 2007 genom en skrivelse till Regeringskansliet svar på två frågor: Vilka kommentarer föranleder uppgifterna om Barbro Holmbergs kännedom om Marie Hessle? Vilka kommentarer i övrigt föranleder granskningsanmälningarna? Som svar har i en promemoria från Justitiedepartementet, som bifogats en skrivelse av den 6 mars 2007 (*bilaga A2.1.3*), anförts följande.

Barbro Holmberg tillsatte i egenskap av statsråd Marie Hessle till nationell samordnare den 29 september 2004. Marie Hessles uppdrag upphörde den 31 december 2006. Justitiedepartementet har utöver den information som framgår av KU:s tidigare behandling av ärendet ingen ytterligare information om Barbro Holmbergs kännedom om Marie Hessle.

Skrivelse från Barbro Holmberg

Utskottet begärde den 27 mars 2007 att Barbro Holmberg skulle kommentera uppgifterna i artikeln ur Dagens Nyheter den 21 december 2006 om hennes bekantskap med Marie Hessle och hur dessa skiljer sig från de uppgifter hon lämnade inför konstitutionsutskottet vid utfrågningen den 6 april 2006.

Barbro Holmberg har i en skrivelse till konstitutionsutskottet den 17 april 2007 (*bilaga A2.1.4*) anfört följande.

Min uppfattning var att legitimerade psykologen Marie Hessle var ytterst kompetent för [det] uppdraget.

Den nationella samordnarens uppdrag var brett och krävde kunskaper om barn i kris, kunskaper om asylprocessen, kunskaper om den särskilda utsatthet som barn i asylprocessen kan uppleva. Det krävde också erfarenhet av barnpsykiatri och kunskaper om hur socialtjänsten och Migrationsverket arbetar. Eftersom det fanns en tyngdpunkt på kunskapssökande såg jag det också som viktigt att samordnaren hade forskningskompetens.

Marie Hessle var chef för den specialistenhet som publicerade den första rapporten om apatiska barn, Flyktingenheten inom Stockholms läns landsting. Hon är legitimerad psykolog och specialist i klinisk psykologi.

Marie Hessle hade vid tidpunkten för utnämmandet under de senaste 15 åren arbetat kliniskt och med forskning om asylsökande barn och flyktingar inom barn- och ungdomspsykiatri och asylhälsovården. Hon har publicerat sig både i Sverige och internationellt om flyktingbarn. Hon hade haft flera internationella uppdrag och arbetat som barnexpert bl.a. i Bosnien, Kosovo, Vitryssland och Vietnam på uppdrag av Rädda Barnen, Sida och Unicef. Marie Hessle arbetade med forskning om ensamkommande asylsökande barn.

Leg psykologen Marie Hessle utsågs som nationell samordnare för barn med uppgivenhetssymtom utifrån sin kunskap, sin erfarenhet och sin kompetens.

Så till frågan om mina kontakter med legitimerade psykologen Marie Hessle. Vid Konstitutionsutskottets utfrågning den 6 april fick jag frågan när jag träffade Marie Hessle för första gången. Jag svarade då, och jag svarar nu, att det var i samband med att jag på uppdrag av Utrikesdepartementet höll på att sammanställa en skrift om barn i asylprocessen som skulle ligga till grund för ett EU-seminarium om barn i asylprocessen. Eftersom Marie Hessle var den enda person i Sverige som då höll på med ett forskningsuppdrag om ensamkommande flyktingbarn sammanträffade jag med henne för att få del av hur långt denna forskning hade kommit och om det fanns några forskningsrön som hon kunde dela med sig av.

Eftersom jag inte var förberedd på frågan om mina kontakter med Marie Hessle i Konstitutionsutskottet vid det tillfället kunde jag inte ge någon exakt tidsangivelse utan gav min minnesbild av att detta ägde rum ”år 2000 ungefär”. Jag har nu kontrollerat tidpunkten och EU-seminariet ägde rum i september 1998.

Den första kontakten, det första tillfället när jag träffade Marie Hessle ägde således rum i augusti 1998. Därefter har jag haft flera kontakter i mitt arbete. Marie Hessle ingick, tillsammans med representanter för en lång rad barnorganisationer, i det Barnråd som jag som

Generaldirektör inrättade på Migrationsverket. Hon ingick också i det Barnråd som jag inrättade kort efter att jag hade utsetts till Migrationsminister.

Jag nämnde också vid Konstitutionsutskottets utfrågning den 6 april mina arbetskontakter med hennes man, professor Sven Hessle. Dessa kontakter går tillbaka ända till slutet av 1970-talet, från möten i samband med Utredningen om narkotikamissbrukets omfattning, UNO, diskussioner om artiklar i PsykologTidningen där jag var redaktör på 1980-talet till samarbete kring Socialhögskolans internationella barnkonferenser på 1990-talet. För ett antal år sedan, innan jag var utsedd till minister, träffade jag makarna Hessle vid ett större privat sammanhang. Marie och Sven Hessle ingår inte i min privata umgängeskrets.

Skrivelse från Marie Hessle

Utskottet begärde den 27 april 2007 att Marie Hessle skulle delge utskottet en så preciserad beskrivning som möjligt av vilka kontakter – privata och yrkesmässiga – som hon haft med Barbro Holmberg innan hon fick uppdraget som nationell samordnare för barn i asylprocessen. Marie Hessle har i en skrivelse av den 14 maj 2007 (*bilaga A2.1.5*) lämnat följande svar.

Jag mötte B. Holmberg vid några tillfällen innan jag fick uppdraget. Jag ingick i det barnråd som B. Holmberg inrättade som Generaldirektör på Migrationsverket. Vidare ingick jag också i det barnråd som inrättades av B. Holmberg som migrationsminister. B. Holmberg kontaktade mig i slutet av 90-talet och var då intresserad att höra om mitt forskningsarbete kring de ensamkommande asylsökande barnen och om jag minns det rätt berörde jag då också mina kliniska erfarenheter av att arbeta med så kallade gömda flyktingbarn.

Jag umgås inte privat med B. Holmberg och har inte haft några privata kontakter med B. Holmberg bortsett från att jag har hälsat på henne (och ett 80-tal andra personer) i ett större privat arrangemang.

Liselott Hagberg (fp) och Bodil Ceballos (mp) bygger sina anmälningar till Konstitutionsutskottet på en artikel av G. Tamas i Dagens Nyheter den 21 december 2006. I artikeln använder författaren det som kan liknas vid ”vittnesutsagor” om privata relationer mellan B. Holmberg och mig från olika personer.

Docenten i juridik, Håkan Göransson påstås bland annat ha sagt till Gellert Tamas om makarna Hessle att ”... så mycket vet jag att de umgås med varandra”. Detta är helt missvisande enligt Håkan Göransson själv [...].

Min make, Sven Hessle som är professor i socialt arbete och internationellt erkänd specialist i en del av de områden som Barbro Holmberg verkat inom, barnfrågor och internationella bistånds- och utvecklingsfrågor påstås i artikeln ha sagt att ”Vi ringer inte varandra varje dag, men umgås, det gör vi”. Ett sådant uttalande har min make aldrig gjort [...].

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottet.

2.2 Statsrådet Mona Sahlins agerande i samband med ett regeringsbeslut om analys av film- och bildmaterial av m/s Estonia

Ärendet

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 2 oktober 2006, *bilaga A2.2.1*, har anförts att statsrådet Mona Sahlins agerande i samband med ett regeringsbeslut den 29 juni 2006 bör granskas. Bakgrunden är, enligt anmälarna, de svar som statsrådet gav i en interpellationsdebatt den 12 juni 2006 då bl.a. uppgifter om filmmaterial av s.k. hemliga dykningar på Estonias vrak togs upp. I debatten förklarade samhällsbyggnadsministern Mona Sahlin att regeringen avsåg att uppdra åt Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) att granska bild- och filmmaterial i syfte att få klarhet i vad de återopade filmerna visar samt om dessa är redigerade. Den 29 juni 2006 gav regeringen SKL i uppdrag att bl.a. bedöma huruvida det under perioden den 2 oktober 1994 – 6 december 1994 skett sådana förändringar på Estonias vrakplats som kan ha orsakats av mänsklig påverkan. Anmälan gör gällande att statsrådet, genom att begränsa tidsperioden (2 oktober–6 december 1994) för granskning i uppdraget till SKL, aktivt medverkat till att utesluta det bild- och filmmaterial som var föremål för interpellationsdebatten och därigenom bidragit till att mörklägga de omständigheter kring Estonias förlisning som rör Försvarsmakten.

Underlag för granskning

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Försvarsdepartementet (*bilaga A2.2.2*).

Utredning i ärendet

Bakgrund

Transport av försvarsmateriel på m/s Estonia under september 1994

Den 3 december 2004 uppdrog regeringen åt hovrättspresident Johan Hirschfeldt att kartlägga huruvida Försvarsmakten eller Försvarets materielverk transporterat försvarsmateriel ombord på m/s Estonia under september 1994. Bakgrunden var de uppgifter om militära transporter på m/s Estonia som presenterades i SVT:s program *Uppdrag granskning* den 30 november 2004. Den 21 januari 2005 publicerades promemorian *Transport av försvarsmateriel på Estonia*. Enligt promemorian är det klarlagt att Försvarsmakten vid två tillfällen, den 14 och 20 september 1994, har transporterat försvarsmateriel med m/s Estonia. Materielen har bestått av elektronisk utrustning och har inte varit av explosiv art. Utrustningen har,

enligt Hirschfeldt, varit avsedd för det svenska försvaret. Inget har framkommit som tyder på att Försvarmakten eller Försvarets materielverk transporterade försvarsmateriel natten då m/s Estonia förliste.

I en intervju med Sveriges Radio uppger Hirschfeldt att han inte kan dra några slutsatser om huruvida det funnits militär materiel som någon annan än Försvarmakten eller Försvarets materielverk ansvarat för ombord på Estonia under förlisningsnatten (SR den 21 januari 2005).

Vidare uppgavs i utredningen att utförelse av militärmateriel har reglerats via ett avtal mellan Försvarmakten och Tullverket. Avseende detta avtal angav Hirschfeldt att han även tagit del av en kopia som översänts till Försvarsdepartementet för kännedom. Det föranledde honom att konstatera att överenskommelsen varit känd inom Regeringskansliet sedan ”i vart fall 1994”(s. 6).

I en intervju den 30 maj 2005 kommenterade Mona Sahlin uppgifterna och uppgav sig, enligt Nyheterna på TV 4, vara ”förd bakom ljuset av svenska myndigheter, tullen och försvaret i Estoniafrågan”. I TV 4:s nyhetsartikel angavs vidare att varken Sahlin eller något annat statsråd informeras, innan eller efter haveriet, om de militära transporterna på Estonia eller avtalet mellan Tullen och Försvarmakten.

Anmälan

I anmälan åberopas uppgifter om bild- och filmbevis för att s.k. hemliga dykningar genomförts vid Estonias vrak. I filmmaterialet från den internationella haveriutredningen (JAIC) om Estonia finns, enligt anmälarna, bilder (tagna med en robotkamera) från den 2 oktober 1994 som visar att räckena från insidan av Estonias stängda ombordkörningsramp ligger avskurna och slängda på botten intill vraket. Förutom detta filmmaterial finns även videoupptagningar från december 1994 då haverikommissionens dykningar filmades samt från 1996 då Estonia skulle tömmas på olja och vid undersökandet av skador i skrovet i samband med sten- och sandövertäckningen samma år. En jämförelse av bilderna från den 2–5 december 1994 och bilder från 1996 visar, enligt anmälarna, att rampen utsatts för mycket kraftigt våld där flera stålbalkar bräckts och gått av och att fästög-
lor svetsats fast.

Dessa bilder bevisar således, enligt anmälan, att icke-officiella dykningar genomförts i anslutning till vraket mellan den 28 september och den 2 oktober 1994 samt mellan den 5 december 1994 och 1996. Mot bakgrund av att enbart den svenska och den finska försvarmakten och den finska utredaren Kari Lehtola kände till den exakta vrakpositionen vid denna tidpunkt samt att den svenska försvarmakten ansvarade för bevakningen av området gör det sannolikt, enligt anmälan, att Försvarmakten varit ansvarig för alternativt sanktionerat dykningarna. Bilderna får därtill ett annat sammanhang sedan uppgifterna om militära transporter på m/s Estonias lastdäck bekräftats av Försvarmakten i samband med Johan Hirschfeldts utredning 2005.

Enligt anmälan presenterades dessa uppgifter i en interpellationsdebatt den 12 juni 2006. I två interpellationer anfördes att det framkommit muntliga uppgifter samt bilddokumentation om dykningar genomförda på uppdrag av det svenska försvaret eller någon annan försvarsmakt dagarna efter m/s Estonias förlisning den 28 september 1994. Det framhölls även att dessa nya uppgifter skulle kunna ha konsekvenser både för analysen av förlisningsorsaken och för hanteringen av vraket Estonia. Statsrådet Mona Sahlin utlovade i kammardebatten att regeringen skulle ”låta någon oberoende se över allt film- och bildmaterial” som tagits av Estonias vrak vid olika tillfällen och som debatterats. Statsrådet hänvisade, enligt anmälnarna, även till de exempel som togs upp i riksdagsdebatten där bl.a. de avsågade räckena diskuterades.

Anmälnarna menar dock att regeringens utformning av uppdraget till SKL den 29 juni 2006 innebär att både de avsågade räckena och bräckta stålbalkar samt fastsvetsade fästögglor faller utanför SKL:s uppdrag, eftersom dessa förändringar skett innan och efter de angivna datumerna. Mellan den 2 oktober och den 6 december 1994 finns, enligt anmälan, inga dokumenterade förändringar som orsakats av mänsklig påverkan. Mot bakgrund av debatten och interpellationssvaren menar anmälnarna att det är uteslutet att statsrådet inte varit medveten om detta. Konstitutionsutskottet bör med anledning av förloppet granska skälen till att statsrådet aktivt medverkade ”till mörkläggning av vissa omständigheter kring Estonias förlisning som rör Försvarsmakten”.

Interpellationsdebatten 12 juni 2006

Den 12 juni 2006 behandlades tre interpellationer i den åsyftade kammardebatten (prot. 6 § 12 juni 2006), alla författade av Lars Ångström (mp), varav två behandlar uppgifter om de s.k. hemliga dykningarna. I interpellation 2005/06:456 *Utförda dykningar på Estonia år 1994, andra än haverikommissionens egna* framfördes uppgifterna om bilder som tyder på att dykningar genomförts innan den 2 oktober 1994 samt uppgifter om att det på filmmaterialet från den 2–5 december 1994 skulle finnas bilder på andra, troligen militära, dykare. I interpellationen framlades hypotesen att dykningarna hade ett samband med militär last, tillhörande den svenska försvarsmakten eller en annan intressent, ombord på vraket. I interpellation 2005/06:473 *Klargörande omständigheter kring Estonias förlisning* framhölls uppgifter om att en numera avliden kapten skulle ha uppgett att marinens specialfartyg Urd skulle gått ut till förlisningsplatsen samt att det genomförts dykoperationer på vraket omedelbart efter förlisningen. I interpellationen hävdades vidare att filmmaterial från haverikommissionens dykningar visar bilder av sprängskador inifrån lastdäck, skador som enligt bildanalys ska ha uppkommit efter Estonias förlisning. Statsrådet framförde vid upprepade tillfällen att hon upplevde en misstänksamhet i debatten samt att varken hon eller regeringen syftat till att mörklägga sanningen. Vidare presenterade hon ett initiativ till regeringsbeslut:

”[...] jag avser att lämna ett uppdrag till SKL, Statens kriminaltekniska laboratorium – en myndighet som inte alls på något sätt har varit delaktig i de Estoniautredningar som har varit – att granska både det filmmaterial som finns och de bilder som denna interpellation handlar om för att se om vi därigenom kan komma något närmare något slags klagörande uppfattning om vad bilder och filmer visar, om det är klippt eller inte och så vidare. [...] Jag hoppas att vi kan få ta del av de bilder som dagens interpellation avser genom att lämna det uppdraget till SKL.” (anf. 28)

I statsrådets näst sista inlägg avböjde hon ytterligare kommentarer angående de uppgifter som presenteras, men framhöll att hon förväntar sig att hon och kammarens ledamöter under sommaren och hösten återkommer till detta ”när det gäller att uppdraget till SKL kan beskrivas med den öppenhet som jag utgår från att vi kommer att kunna ha och också när det gäller resultatet av det så småningom”.

Regeringsbeslutets utformning den 29 juni 2006

Regeringen beslutade den 29 juni 2006 om uppdrag till SKL att genomföra en analys av originalmaterial på bild- och filmmaterial, som finns hos svenska myndigheter, om vraket från m/s Estonia. Även ytterligare material som kan göras tillgängligt av myndigheter i Finland och Estland ska analyseras. Genom analysen ska SKL så långt som det är möjligt fastställa om bild- eller filmmaterial redigerats, manipulerats eller på annat sätt förvanskats i sådana hänseenden. Vidare ska SKL utifrån bild- och filmmaterialet bedöma huruvida det under perioden den 2 oktober 1994 – den 6 december 1994 skett sådana förändringar på vrakplatsen som kan ha orsakats av mänsklig påverkan. Skälen för regeringens beslut anges vara diskussioner i medierna och riksdagsdebatter om vad som syns på bild- och filmmaterial från vraket Estonia. I beslutet sägs:

Bland annat sägs det att det förekommit aktiviteter vid vraket mellan de tillfällen vraket har filmats. Diskussionerna har även rört frågeställningar om huruvida detta material skulle ha blivit manipulerat eller redigerat i efterhand. Regeringen anser att det nu finns behov av att klarlägga relevansen i dessa påståenden. SKL bör därför genomföra en analys av bild- och filmmaterialet för att fastställa sannolikheten i de diskuterade teorierna.

SKL uppdrogs att senast den 1 november 2006 redovisa till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) hur uppdraget avsågs att genomföras, en beräkning av kostnaderna för uppdraget, när första delredovisningen kan ske samt när uppdraget beräknas vara avslutat. I den första redovisningen ska vidare frågan om huruvida bildmaterialet manipulerats besvaras. I den slutgiltiga rapporten ska frågan om det finns förändringar på vraket som kan ha uppkommit efter förlisningen samt till följd av mänsklig överkan behandlas.

Promemoria från Statens kriminaltekniska laboratorium

Promemorian från SKL, daterad 26 oktober 2006, innehåller i första hand en sammanställning av det urval som gjorts av film- och bildmaterialet. Sammantaget har 33 band begärts in, med reservation för att det kan komma att bli fler. Vad gäller det filmmaterial som åberopas i granskningsanmälan kan det noteras att Sjöfartsverkets material från 1996 inte kunnat lokaliserats, trots omfattande korrespondens med Sjöfartsverket.

I regeringens beslut den 29 juni 2006 sägs att fokus för arbetet ska läggas på de delar av materialet som varit föremål för diskussion i medierna och riksdagsdebatt. Innebörden i detta uppdrag måste, enligt SKL, förtydligas och klargöras i en dialog med uppdragsgivaren, regeringen, så att fokus för undersökningen ligger rätt. Avseende tidsintervallet gör myndigheten följande kommentar:

Frågeställningen om eventuella förändringar på vraket är begränsad till perioden mellan den 2 oktober och den 6 december. Under det arbete som hittills utförts har frågor kommit upp om undersökningen kring eventuella förändringar på vraket ska begränsas till denna tidsperiod. Vi önskar besked om det är detta tidsintervall som ska gälla eller om det ska utökas. (s. 8)

Ändrat uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium

Den 25 januari 2007 beslutade regeringen om ändrade direktiv till SKL (Fö2006/2569/CIV) på en rad punkter, mot bakgrund av de synpunkter som framfördes i promemorian. I den första redovisningen av film- och bildmaterialet, och frågan om huruvida det på något sätt förvanskats, ska SKL samråda med Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). SPF ska vara SKL behjälplig med att identifiera vad som varit föremål för offentlig debatt. SKL:s undersökning ska heller inte begränsas till den tidsperiod som tidigare angivits. Uppdraget ska redovisas av SKL den 3 mars 2008 och summan som får användas för genomförandet av uppdraget ökas till 3 miljoner kronor.

Justitiekanslerns granskning

Den 12 september 2006 anmälde riksdagsledamoten Lars Ångström Försvarsmakten till Justitiekanslern (JK) för utredning av de uppgifter som aktualiserades i interpellationsdebatten den 12 juni 2006. I skrivelsen begärdes att JK skulle utreda vad Försvarsmakten och tidigare försvarsmaktsanställda känner till om de s.k. hemliga dykningar som företogs på Estonia dagarna omedelbart efter förlisningen och i vilket syfte dessa dykningar genomfördes. Försvarsmakten har i två yttranden till JK förklarat att Försvarsmakten inte genomfört eller låtit genomföra dykningar till vraket. Vidare anförs att myndigheten inte heller haft kunskap om huruvida någon annan genomfört dykningar på platsen, men att inget framkommit som tyder på detta. Efter det andra yttrandet meddelade JK den 5 februari 2007

att ärendet avslutats utan att några ytterligare åtgärder vidtas. Detta mot bakgrund av att regeringen den 25 januari 2007 utvidgade uppdraget till SKL om att analysera filmmaterial från Estonia utan en avgränsad tidsperiod.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilken bedömning låg till grund för valet av perioden den 2 oktober – den 6 december 1994 samt för urvalet av bildmaterial i uppdraget den 29 juni 2006 till Statens kriminaltekniska laboratorium?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och promemorian upphov till?

Som svar översändes den 8 mars 2007 en promemoria, upprättad inom Försvarsdepartementet (*bilaga A2.2.2*). I promemorian anförs att bakgrunden till begränsningen av tidsperioden i regeringsbeslutet var att det såvitt man visste inte fanns något bild- och filmmaterial från någon tidigare period. Avsikten var dock inte att frånta SKL möjligheten att uttala sig om det skett sådana förändringar på vrakplatsen som kan ha orsakats av mänsklig påverkan före eller efter den angivna tidsperioden. I enlighet med regeringsbeslutet fanns det vidare möjlighet för SKL att vid första rapporteringstillfället den 1 november 2006 redovisa hur myndigheten såg på uppdraget. I samband med en telefonkontakt mellan rätts- och expeditiionschefen på Försvarsdepartementet och SKL i september 2006 gjordes en påminnelse om möjligheten att inkomma med synpunkter på uppdraget och därmed även klargöra om det fanns några svårigheter med uppdraget.

I promemorian framhålls även att det i beslutet framgår att det finns film- och bildmaterial som togs av Sjöfartsverket vid två tillfällen 1996 samt även ett visst bild- och filmmaterial i Finland och Estland.

Utskottets ställningsstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

2.3 Riksdagens tillkännagivande om en hållbarhetskommission

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.3.1*, har begärts att konstitutionsutskottet granskar om dåvarande statsråden Lena Sommestads och Mona Sahlins hantering av ett tillkännagivande från riksdagen om inrättandet av en hållbarhetskommission står i överensstämmelse med regeringens konstitutionella skyldighet att verkställa av riksdagen fattade beslut och om en korrekt återrapportering till riksdagen skett.

Utredning i ärendet

Riksdagsbeslutet

Hösten 2005 behandlade miljö- och jordbruksutskottet propositionen 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag samt två redogörelser från Riksrevisionens styrelse (2004/05:RRS21 och 2004/05:RRS24) jämte en mängd motioner (bet. 2005/06:MJU3). Miljö- och jordbruksutskottet tillstyrkte regeringens förslag och avstyrkte samtliga motionsyrkanden med hänvisning till vad som anförts i propositionen, till tidigare riksdagsuttalanden samt till de åtgärder som pågick på de olika områdena.

I en reservation (m, fp, kd, c och mp) förordades ett tillkännagivande till regeringen rörande en hållbarhetskommission. Reservanterna framhöll:

Framtidens stora miljöutmaningar måste hanteras med nya strategier. Vi föreslår att en hållbarhetskommission tillsätts för att se över vilka effektiviseringar och moderniseringar av organisation, regelverk och styrmedel som behöver göras för att underlätta arbetet mot ett hållbart samhälle och skapa miljödriven tillväxt och för att undvika att samhället motverkar goda initiativ från individer och företag.

Hållbarhetskommissionen bör analysera hur hindren för en hållbar samhällsutveckling kan tas bort och hur konflikterna mellan miljömål och andra samhällsmål kan lösas på ett bättre sätt än i dag. Vi vill även möjliggöra en förbättring av riksdagens arbete med att följa upp och besluta viktiga miljömål genom att bl.a. se över miljömålsrapporteringen.

En fristående kommission av detta slag innebär att ett nytt och viktigt avstamp kan tas för att forma en modern samhällsutveckling där verksamheter sker i sådana former att naturmiljön, naturresurser eller mänskliga värden och initiativ inte förlösas. Kommissionen bör bl.a. initiera utredningar och riktad forskning inom sitt område.

Frågor som behöver belysas är att ge förslag på hur dagens nationella havsmiljöarbete kan bli effektivt, att studera hindren för hållbar utveckling i transportsektorn, att belysa konflikter mellan olika miljömål och genomföra den utredning om ekonomiska styrmedel som föreslås i propositionen. Kommissionen bör utföra kostnads- och nyttoanalyser av vidtagna och planerade miljöåtgärder och bör även ha i uppgift att utvärdera miljömålsrådet samt föreslå förändringar i uppföljningen av miljömålsarbetet.

Detta bör ges regeringen till känna.

Riksdagen beslutade den 25 november 2005 att bifalla bl.a. reservation nr 3 (rskr. 2005/06:48).

Regeringens reaktioner

Den 9 mars 2006 beslutade regeringen skrivelse 2005/06:75 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen. I skrivelsen redovisades att ”reservationerna” behandlades av Miljömålsrådet inom Naturvårdsverket och att flera av synpunkterna i reservationerna dessutom hade föranlett särskilda myndighetsuppdrag. Regeringen avsåg att återkomma med förslag till riksdagen senast i samband med nästa fördjupade

prövning av miljö kvalitetsmålen. Samma formuleringar används i regeringens skrivelse 2006/07:75 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.

Den 2 maj 2006 redovisade miljöministern för miljö- och jordbruksutskottet regeringens fortsatta arbete med anledning av riksdagsbeslutet om miljömål. Hon angav då att en hållbarhetskommission inte behövdes.

Den 17 maj 2006 svarade samhällsbyggnadsminister Mona Sahlin på en fråga i riksdagen om hållbarhetskommissionen. Hon framhöll att regeringen tagit en del initiativ angående organisering av arbetet för en hållbar utveckling och bedömde att inrättande av en hållbarhetskommission med den föreslagna inriktningen dels innebär dubbelarbete, dels riskerade att ta initiativkraft från de aktörer som arbetar med frågan i dag.

Hela regeringens arbete syftade enligt svaret till en hållbar utveckling. De propositioner som läggs fram, uppdrag som ges till myndigheter, utredningar som påbörjas och andra initiativ syftar alla till att åstadkomma en hållbar utveckling. Några av de nyligen överlämnade propositioner som bidrog till en hållbar utveckling var strategin för hållbar utveckling, propositionen om förnybar el, propositionen om energieffektivisering och propositionen om vindkraft.

Regeringen hade vidare tillsatt ett hållbarhetsråd med uppgiften att stimulera till samarbete och förverkliga Sveriges strategi för hållbar utveckling. Rådet arbetade med alla aspekter av hållbar utveckling – miljömässiga, ekonomiska och sociala och med utgångspunkt i individens betydelse och delaktighet. Hållbarhetsrådet verkade för att hållbara lösningar skulle komma till stånd, bl.a. genom att driva på det lokala och regionala arbetet för hållbar utveckling, stimulera tvärssektoriell samverkan och erfarenhetsutbyte mellan aktörer, främja idédebatt och förmedla resultat, erfarenheter och goda exempel.

Ett miljömålsråd hade inrättats 2002 med uppgift att följa och utvärdera utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen. Miljömålsrådet hade i och med miljömålspropositionen fått ett utökat ansvarsområde genom att samordna arbetet med åtgärdsstrategierna. Ett miljöteknikråd, Swentec, inrättades 2005 för att samordna åtgärder för att främja utvecklingen av miljöteknik och miljödrivna företag. Regeringen hade också tagit fram en nationell plan för genomförandet av EU:s handlingsplan för miljöteknik. Behovet av att utvärdera användningen av ekonomiska styrmedel hade identifierats och ett uppdrag har lagts på Naturvårdsverket i samverkan med Energimyndigheten och Konjunkturinstitutet. En expertgrupp för miljöstudier ("Miljö-ESO") (dir. 2003:85) har tillsatts med uppgiften att studera samhällsekonomisk effektivitet och måluppfyllelse i användningen av offentliga medel och andra styrmedel som har miljömässiga konsekvenser.

Statsrådet Mona Sahlin bedömde att bl.a. dessa initiativ hade goda förutsättningar för att skapa det som riksdagen tar upp i sitt beslut om en hållbarhetskommision, att underlätta arbetet mot ett hållbart samhälle, att skapa miljödriven tillväxt och att undvika att samhället motarbetar goda initiativ från individer och företag.

Betydelsen av riksdagens tillkännagivanden

Inom ramen för utskottets uppföljnings- och utvärderingsarbete genomfördes våren 2006 en studie av riksdagens tillkännagivanden till regeringen. I studien som bifogats betänkandet 2005/06:KU34 redovisades att möjligheten för riksdagen att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte finns reglerad i regeringsformen. Vidare konstaterades att enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser tillkännagivandena, men om regeringen har en annan mening än riksdagen, bör riksdagen underrättas om detta, och då inom den tidsgräns som tillkännagivandet eventuellt kan omfatta. Konstitutionsutskottet hade vidare uttalat att skälen för att riksdagsbeslutet inte följs borde tas upp i det sammanhanget och att om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den lämnas till riksdagen i en annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter. Studien visade att regeringen i allmänhet hade efterkommit riksdagens tillkännagivanden men också att det inte var ovanligt att regeringen inte kunnat efterkomma tillkännagivanden.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

2.4 Statsrådet Hans Karlssons ansvar i fråga om rehabilitering av långtidssjukskrivna

Ärendet

I en anmälan, *bilaga A2.4.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar om statsrådet Hans Karlssons arbete för att förbättra rehabiliteringen av långtidssjukskrivna bedrivits i enlighet med riksdagsbeslut. Granskningen bör enligt anmälaren gälla frågan om styrningen av ansvariga myndigheter genom regleringsbrev skett med tillräcklig kraft.

Utredningen i ärendet

Bakgrund

Arbetsgivaren har i första hand ansvaret för att uppmärksamma och utreda sina anställdas behov av rehabilitering och att åtgärder kommer till stånd. Från och med den 1 juli 2003 är arbetsgivarens rehabiliteringsutredning obligatorisk.

Försäkringskassan har sedan 1992 års rehabiliteringsreform ett ansvar för att samordna samhällets resurser för att återge en sjukskriven person möjlighet att förvärvsarbeta. Försäkringskassan har således ett generellt ansvar för att den försäkrades rehabiliteringsbehov klarläggs, och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Detta innebär att Försäkringskassan vid behov ska se till att de utredningar som behövs blir gjorda. Kassan har därför ansvaret för att rehabiliteringsutredningar görs för försäkrade som inte har någon arbetsgivare.

Från och med den 1 januari 2004 gäller lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting. Finansiell samordning kan ske frivilligt mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. Därigenom ska en effektiv resursanvändning underlättas. Den finansiella samordningen ska bedrivas genom ett fristående samordningsorgan, vari de samverkande parterna är representerade. Målgruppen för den finansiella samordningen utgörs av människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete.

Arbetsgivarens ansvar för anställdas arbetslivsinriktade rehabilitering regleras i lagen om allmän försäkring. Enligt lagen har arbetsgivaren förstahandsansvaret för de anställdas rehabilitering. Detta innebär att arbetsgivaren, i samråd med den sjukskrivne, ska ansvara för att dennes behov av rehabilitering snarast klarläggs och för att de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering vidtas. Arbetsgivaren ansvarar också för att åtgärder som den anställde är i behov av kommer till stånd. Exempel på åtgärder som arbetsgivaren ska ansvara för är arbetsprövning, arbetsträning, utbildning, omplacering, anpassning av arbetet, tekniska åtgärder eller att särskild utrustning köps till den anställde. Arbetsgivaren ska vidta åtgärder som ligger inom eller i anslutning till den egna verksamheten.

Försäkringskassan ansvarar enligt lagen om allmän försäkring för att bedöma behov av rehabilitering samt ta initiativ till och samordna rehabiliteringsinsatser i enskilda ärenden. Försäkringskassans ansvar omfattar alla former av rehabilitering och inte endast arbetslivsinriktad rehabilitering. Försäkringskassan ska se till att rehabiliteringsinsatser påbörjas så snart det av medicinska och andra skäl är möjligt.

Arbetsgivarens skyldighet att genomföra en rehabiliteringsutredning inom åtta veckor är obligatorisk och Försäkringskassan har ålagts att, senast två veckor efter det att rehabiliteringsutredningen kommit in från

arbetsgivare, upprätta en rehabiliteringsplan och/eller kalla till ett avstämningsmöte om det inte kan anses som obehövt. Även utformningen av arbetsgivarnas medfinansiering av sjukpenningkostnaderna är sådan att den ska stimulera till insatser för tidig återgång i arbete. Av budgetpropositionen 2005/06:1 framgår att regeringen ansåg det mycket angeläget att Försäkringskassan vidtar åtgärder för att rehabiliteringsutredningarna blir en vedertagen del i rehabiliteringsarbetet. Regeringen hade även funnit att det fanns behov av att arbetsgivarens rehabiliteringsansvar ytterligare klarlades och hade därför beslutat om en översyn av dessa frågor.

Ställningstaganden av socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet ansåg (bet. 2005/06:SfU1 s. 63) att avstämningsmötet, där bl.a. den sjukskrivne, Försäkringskassan, arbetsgivaren, facklig företrädare och läkaren möts, är av central betydelse för att klarlägga förutsättningarna för en återgång i arbete och för att planera de insatser som behöver vidtas. Det utgör således ett viktigt instrument för att minska ohälsan. Utskottet ansåg att det var nödvändigt att avstämningsmötena införlivas i Försäkringskassans arbete. Av budgetpropositionen hade framgått att sådana möten skedde i alltför liten utsträckning. Det uttalades dock i propositionen att Försäkringskassans ambition var att tredubbla antalet avstämningsmöten under 2006. Utskottet hade erfarit att under 2004 uppgick antalet avstämningsmöten till ca 20 000 och att målsättningen för 2006 var 90 000. Utskottet såg positivt på denna målsättning och förutsatte att regeringen och Försäkringskassan följde upp avstämningsmötena både till innehåll och omfattning.

En viktig uppgift för den nya statliga myndigheten Försäkringskassan var att medverka till att samverkan med andra aktörer i hälsoarbetet löpande stärktes och effektiviserades. Flera åtgärder hade vidtagits i syfte att utveckla samverkan mellan olika myndigheter, bl.a. mellan dåvarande RFV och AMS. Dessa myndigheter har upprättat en gemensam verksamhets- och handlingsplan för arbetslösa sjukskrivna, utvecklat metoder och samverkansformer för gemensamma insatser för arbetslösa sjukskrivna – utvecklingsprojekt Faros – samt i anslutning till detta projekt också utvecklat en samordnad organisation för rehabilitering av sjukskrivna med en anställning som de inte kan återgå till. Socialförsäkringsutskottet noterade även att Försäkringskassan getts i uppdrag att i samverkan med Arbetsmarknadsstyrelsen vidta nya och förstärkta insatser för långtidssjuka och försäkrade som uppstår tidsbegränsad aktivitets- och sjukersättning. Syftet var bl.a. att säkerställa att rehabilitering eller andra åtgärder vidtas för att återföra den försäkrade till arbetslivet. En betydelsefull åtgärd var möjligheten till den finansiella samordning inom rehabiliteringsområdet mellan lokala och regionala aktörer i form av Försäkringskassan, landsting, länsarbetsnämnd och en eller flera kommuner som har införts fr.o.m. den 1 januari 2004. Utskottet hade erfarit att 32 samordningsförbund nu hade bildats. Den finansiella samordningen utgjorde ett viktigt instrument för en utveck-

lad rehabilitering av personer med sammansatta besvär. Det var därför angeläget att arbetet med att utveckla den finansiella samordningen påskyndades. Regeringen hade givit en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av arbetsgivarens rehabiliteringsansvar och därvid även utreda i vilka fall som Försäkringskassan ska kunna köpa arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster där målet med rehabiliteringen är återgång i arbetet hos nuvarande arbetsgivare.

Sedan rehabiliteringsreformen genomfördes hade ansvarsfördelningen för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen vad avser arbetsgivarens skyldigheter och Försäkringskassans möjligheter att finansiera åtgärder utretts vid olika tillfällen. Flertalet utredningar menade att det finns behov av att förtydliga arbetsgivarens respektive Försäkringskassans ansvar för att finansiera rehabiliteringsåtgärder.

Utredningar

Den 21 april 2005 beslutade regeringen direktiv (dir. 2005:48) som gav en särskild utredare i uppdrag att pröva möjligheten att reglera arbetsgivarens rehabiliteringsansvar samt att se över den enskildes ansvar i rehabiliteringsprocessen och Försäkringskassans möjligheter att finansiera arbetslivsinriktad rehabilitering. Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. I december 2006 överlämnade utredningen betänkandet Fokus på åtgärder – En plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet (SOU 2006:107).

Den 15 december 2005 uppdrog regeringen till Försäkringskassan och arbetsförmedlingen att gå igenom alla långa sjukfall med syfte att hjälpa människor tillbaka till arbetslivet. Pilotområden blev Västra Götaland och Västmanland, där arbetet påbörjas redan vid årsskiftet. Alla som varit sjukskrivna i mer än två år eller som hade tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning skulle få sina ärenden genomgångna före utgången av 2007. Stöd för att återgå till sitt nuvarande arbete eller få del av arbetsförmedlingens insatser var exempel på åtgärder som kan bli aktuella. En viktig del i pilotverksamheten är att myndigheterna utvecklar och provar gemensamma metoder för hur samarbetet ska gå till.

I regleringsbrevet för 2006 gav regeringen Försäkringskassan vissa uppdrag i syfte att fler personer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser återgår i arbete. Försäkringskassan skulle tillsammans med berörda myndigheter upprätta nationella verksamhets- och handlingsplaner. Försäkringskassan skulle tillsammans med Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen stödja utvecklingen av finansiell samordning. Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket skulle gemensamt inom ramen för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet verka för att antalet sjukskrivna arbetslösa, sjukskrivna anställda som behöver byta anställning på grund av ohälsa samt personer med aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning som återfår arbetsförmågan och får ett arbete ska öka.

Budgetpropositionen för år 2007

Enligt budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 10 s. 37) präglas sjukskrivningsprocessen i stor utsträckning av passivitet och väntan när den i stället ska vara aktiv och initiativrik med tidiga insatser. Samspelet mellan hälso- och sjukvård, arbetsgivare och Försäkringskassan fungerar inte tillfredsställande. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen fungerar inte heller tillfredsställande. Detta skapar onödigt långa sjukskrivningar. Alltför många har härigenom beviljats aktivitets- och sjukersättning, och den tidigare regeringen har inte vidtagit tillräckligt kraftfulla åtgärder för att bryta utvecklingen, vilket resulterat i ett ökat utanförskap.

Vidare angavs att Försäkringskassan sedan tillskapandet av en ny myndighet för socialförsäkringens administration gjort stora insatser för att öka kvaliteten och likformigheten i försäkringshandläggningen. Trots dessa insatser ansåg regeringen att det finns brister. Försäkringskassan hade inte levt upp till bestämmelserna i lagen om allmän försäkring om rehabiliteringsutredning, rehabiliteringsplan, avstämningsmöten och ettårsprövning. Antalet genomförda avstämningsmöten var alltför få, trots en ökning under 2006, och skedde alltför sent. Tidiga insatser i ett sjukfall var enligt propositionen av fundamental betydelse. Statistik visade att ju längre tid ett sjukfall pågick, desto mindre var sannolikheten för att en sjukskriven kommer tillbaka till arbete. Försäkringskassan måste därför betydligt tidigare och på ett kraftfullare sätt verka för att de sjukskrivnas arbetsförmåga tas till vara.

Regeringens åtgärder syftade enligt propositionen till att komma till rätta med dessa problem. Den enskildes inflytande över rehabiliteringsprocessen måste öka och rätten till rehabilitering förstärkas. Samtidigt borde individens skyldighet att aktivt delta i rehabilitering preciseras. För att samarbetet mellan berörda myndigheter skulle kunna utvecklas var det vidare viktigt att införa en fungerande och flexibel finansiell samordning utifrån lokala förutsättningar.

För att upprätthålla socialförsäkringssystemets legitimitet var det angeläget att arbetet mot fusk och kontrollen av ärenden fortgick och vidareutvecklades. Arbetet med att gå igenom långa sjukfall och ta till vara arbetsförmågan måste stramas upp. Formerna och metoderna för det arbete som pågick i två län med att bedöma arbetsförmåga och ge långtidssjukskrivna mer stöd för att kunna återgå till sitt nuvarande arbete eller för att få del av arbetsförmedlingens insatser, det s.k. Pila-projektet, måste ses över. Regeringen ville betona betydelsen av att verksamheten bedrivs så kostnadseffektivt som möjligt. En sjukskrivning ska bara undantagsvis behöva pågå längre tid än ett år. Försäkringskassan ska senast efter ett års sjukskrivning ha utrett om ytterligare insatser kan göras för att den försäkrade ska kunna komma tillbaka till arbetslivet eller om aktivitets- eller sjukersättning ska beviljas. Försäkringskassans efterlevnad av dessa bestämmelser och dess bedömning måste förbättras. Försäkringskassans arbete med att förhindra, förkorta och föra tillbaka sjukskrivna i arbetslivet var

enligt budgetpropositionen av avgörande betydelse för den framtida utvecklingen av hur många personer som blir beviljade aktivitets- och sjukersättning. För att bättre kunna följa hur antalet aktivitets- och sjukersättningar och långa sjukfall utvecklas – inte minst när det gäller hur många av dessa personer som varje år återgår till arbetsmarknaden – måste Försäkringskassan snarast utarbeta rutiner som möjliggör en bättre analys och redovisning av detta utflöde. Arbetet med att gå igenom långa sjukfall och ta till vara arbetsförmågan måste enligt regeringen stramas upp. Försäkringskassan och AMS hade ett uppdrag att bedriva förstärkta insatser för långtidssjukskrivna, personer med aktivitetsersättning och tidsbegränsad sjukersättning. Arbetet bedrivs i dag som ett pilotprojekt i två län. Formerna och metoderna för detta arbete, som avser att bedöma arbetsförmåga och ge de aktuella grupperna mer stöd för att kunna återgå till sitt nuvarande arbete eller för att få del av arbetsförmedlingens insatser, måste ses över.

Promemoria från Regeringskansliet

På utskottets begäran har Regeringskansliet överlämnat en promemoria upprättad inom Socialdepartementet med kommentar till anmälningen, *bilaga A2.4.2*. De ovan redovisade uppgifterna har i promemorian kompletterats med uppgifter om att regeringen den 17 november 2005 gav Socialstyrelsen och Försäkringskassan i uppdrag att utforma en kvalitetssäkrad, enhetlig och rättssäker sjukskrivningsprocess, vilket redovisades i december 2006. Vidare hade regeringen den 12 januari 2006 godkänt en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om åtgärder för att minska sjukfrånvaron. Dessutom anges i promemorian att Försäkringskassan den 29 maj 2006 redovisat de rutiner Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kommit överens om för att människor inte ska hamna mellan systemen.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

2.5 Det svensk-israeliska militära samarbetet

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar den dåvarande regeringens agerande avseende det svensk-israeliska militära samarbetet.

Anmälarna anför att vapensamarbetet mellan Sverige och Israel under de senaste åren har varit ämne för flera interpellationsdebatter och att dåvarande försvars- och utrikesministrarna därvid uppgett att samarbetet varit av begränsad art. Undersökningar visar dock, enligt anmälarna, på ett omfat-

tande samarbete. Bland annat nämns vapenimport från Israel, militärbesök i såväl Sverige som Israel samt beslut om säkerhetsskyddsavtal. Samtidigt som svenska regler inte tillåter vapenexport till Israel förekommer utlåning av militär materiel från Sverige till Israel.

Vidare tar anmälarna upp att dåvarande försvarsminister Leni Björklund i en riksdagsdebatt har uppgett att Sverige inte satt in materiel i Jas Gripen från Israel men att viss materiel (en målutpekningkapsel), som upphandlades av Saab, från ett tyskt företag ”visade sig” bygga på en grundkonstruktion från en israelisk underleverantör. Mot detta ställs, enligt anmälarna, uppgifter om att Saab redan i ett brev från 2000 till Försvarets materielverk (FMV) begärde att FMV skulle initiera framtagande av ett s.k. säkerhetsskyddsavtal mellan Sverige och Israel avseende ömsesidigt skydd av försvarshemliga uppgifter vilka kommer att utbytas i samband med utredningar och integration av angiven israelisk beväpning och utrustning. Saab avsåg således, menar anmälarna, att i exportsyfte förse Gripenplan med israeliska vapensystem.

Konstitutionsutskottet bör enligt anmälan granska om Saab försåg Gripenplan med israeliska vapensystem eller om Björklunds uppgifter stämmer. Då konstitutionsutskottet har tillgång till handlingar som är belagda med sekretess anser anmälarna att utskottet även bör granska alla aspekter av det svenska militära samarbetet med Israel för att utvärdera riktigheten av statsrådets uttalanden i kammaren.

Gällande ordning

Export av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden

Tillverkning och utförsel av *krigsmateriel* regleras genom lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterieförordningen).

Krigsmateriellagen säger att krigsmateriel inte får föras ut ur landet utan tillstånd (6 §). I begreppet utförsel ingår främst kommersiell export, men också överföringar från det svenska försvaret till ett annat land (SOU 2005:9 s. 159). Enligt lagen krävs även tillstånd att avtala med någon i utlandet om att upplåta eller överlåta tillverkningsrätt för krigsmateriel, liksom att utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel för eller gemensamt med någon i utlandet (7–8 §§). Ytterligare exempel på tillståndspliktig verksamhet enligt krigsmateriellagen är militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare (10 §).

I en bilaga till krigsmaterieförordningen (krigsmaterieförteckningen) anges vilka olika krigsmaterielprodukter som är tillståndspliktiga (1 §). Materielen delas in i krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK). Krigsmateriel delas också in i 37 olika kategorier. Några exempel är KS 4 (Robotar, raketer, torpeder, bomber m.m.), ÖK 26 (Skyddsmateriel m.m.), ÖK 32 (Fortifikatoriska anläggningar m.m.), ÖK 34 (Fotografisk

och elektrooptisk bildutrustning särskilt utformad för militärt bruk m.m.), ÖK 35 (Övningsmateriel m.m.) och ÖK 36 (Utrustning för tillverkning av krigsmateriel, m.m.).

I krigsmaterieförteckningen nämns inte tjänster, service och annat tekniskt bistånd som står i samband med de produkter som räknas upp i de 37 kategorierna. I lag finns inte heller något instrument för att styra företagens lämnande av tekniskt bistånd i utlandet, förutsatt att biståndet inte medför utförelse av tillståndspliktiga produkter, ritningar eller annan information som omfattas av försvarssekretess (SOU 2005:9 s. 249).

Enligt krigsmaterielagen får tillstånd enligt nämnda lag lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik (1 §). 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). Av riktlinjerna framgår vad som gäller för utförelse av KS respektive ÖK. Vidare finns EU:s uppförandekod för vapenexport (8675/2/98), som innehåller gemensamma kriterier för export av krigsmateriel som ska tillämpas vid den nationella prövningen av exportansökningar. Uppförandekoden är en politisk deklaration och är inte juridiskt bindande.

Frågor om tillstånd etc. prövas, enligt krigsmaterielagen, av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) (1 a §). ISP ska med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringens prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden till regeringen. Enligt förordningen (2005:1177) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter ska ISP varje år före den 15 februari lämna regeringen dels en redogörelse för den svenska exporten av krigsmateriel och andra strategiska produkter under det föregående kalenderåret, dels en beskrivning av viktiga tendenser inom svensk och internationell exportkontroll (5 §). Av instruktionen framgår att Exportkontrollrådet är knutet till ISP för samråd i exportkontrollfrågor (8 §). Rådet består av ISP:s generaldirektör, som är rådets ordförande, och de andra ledamöter som regeringen utser för en bestämd tid. Företrädare för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet) är rådets sakkunniga i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor (12 §).

Bestämmelser om export, överföring och införelse av *produkter med dubbla användningsområden* (PDA) finns i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden. PDA är produkter som har en etablerad civil användning men som också kan användas för militärt bruk. Export och överföring av

PDA är föremål för tillståndsgivning, och tillståndsgivande myndighet är ISP (4 §). Lagstiftningen utgår från att handeln i de allra flesta fall ska tillåtas. Endast i undantagsfall ska tillstånd vägras.

Regeringen överlämnar årligen en *skrivelse till riksdagen* med redogörelse för den svenska exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel och PDA. Våren 2006 lämnade dåvarande regeringen en redogörelse för den svenska exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel och PDA under 2005 (skr. 2005/06:114). Utrikesutskottet konstaterade vid behandlingen av skrivelsen att Sveriges militära samarbete med Israel består i att Sverige importerar viss krigsmateriel från Israel (bet. 2005/06:UU12 s. 25). Utskottet delade regeringens ståndpunkt att denna import sker i syfte att säkra det svenska försvarets möjligheter att klara sina uppgifter. Utskottet konstaterade vidare att Sverige inte exporterar krigsmateriel till Israel.

Krigsmaterielimport

I Sverige krävs inte tillstånd för att importera krigsmateriel med undantag för sådan materiel som omfattas av vapenlagen (1996:67) och av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt sådan materiel som är förbjuden enligt internationella avtal. Huvuddelen av det som allmänt omfattas av begreppet krigsmateriel kan införas i landet utan tillstånd. Främsta anledningen till att importen av krigsmateriel inte är reglerad är att Försvarets materielverk traditionellt har varit ensam aktör på området (se dir. 2003:80).

Utländska besök vid vissa myndigheter

Enligt förordningen (1996:442) om utländska besök vid vissa myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde måste Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan i vissa fall inhämta Regeringskansliets tillstånd för mottagande av utländska besök (1–3 §§). Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut ska två gånger varje år till Försvarsdepartementet rapportera besök av utlänningar som anordnats därutöver (4 §).

I förordningen anges även undantag från bestämmelserna om tillstånd och rapport (5–6 §§). Bland annat behövs inte tillstånd eller rapport om besöket är föranlett av att utlänningen ska förbereda, delta i eller följa upp en affärsförhandling.

Besök vid utländsk försvarsmakt

Enligt förordningen (1991:1200) om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet ska myndigheter under regeringen till Försvarsdepartementet anmäla tjänsteresor till utlandet som innefattar besök vid en utländsk försvarsmakt (1 §).

I förordningen anges att anmälan inte behöver göras i vissa fall (3–3 a §§).

Försvarsattachéer

Enligt förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna gäller för försvarsattachéer förordningen (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer (1 §).

I förordningen om Sveriges försvarsattachéer föreskriver regeringen att försvarsattachéer och biträdande försvarsattachéer ska finnas vid de svenska beskickningar som regeringen bestämmer (1 §).

En försvarsattaché ska i det land eller de länder som han svarar för ha följande uppgifter (2 §).

1. Följa och bedöma den militärpolitiska utvecklingen och utvecklingen i övrigt inom det totala försvaret samt hålla sig underrättad om den säkerhetspolitiska utvecklingen.
2. Vara rådgivare åt beskickningschefen i militära frågor.
3. Biträda svenska försvarsmyndigheter i frågor som berör inköp eller försäljning av materiel och tjänster samt i mån av möjlighet hjälpa andra myndigheter och företag i frågor som rör militära förhållanden.
4. Lämna biträde åt företrädare för det svenska totalförsvaret i samband med besök.
5. Fullgöra uppgifter i övrigt enligt överbefälhavarens bestämmande.

En försvarsattaché är underställd överbefälhavaren men lyder i vissa avseenden under beskickningschefen (3 §).

Överbefälhavaren får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen (5 §).

Säkerhetsskyddsavtal

Enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) ska staten, när den avser att begära in anbud eller träffa avtal om upphandling där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess, träffa ett skriftligt avtal (säkerhetsskyddsavtal) med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet (8 §).

Enligt säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) företräds det allmänna vid förhandlingar om säkerhetsskyddsavtal av den myndighet som avser att begära in anbud eller träffa avtal (15 §). FMV får träffa avtal om säkerhetsskydd med ett svenskt företag, om det är nödvändigt för att företaget ska kunna delta i internationellt samarbete om utveckling eller produktion av försvarsmateriel (17 §).

Utredning i ärendet

Uttalanden i kammaren från statsråd

F.d. försvarsminister Leni Björklund

Den 9 juni 2005 anförde dåvarande försvarsminister Leni Björklund följande i sitt svar på en interpellation (2004/05:687) om Sveriges militära samarbete med Israel (prot. 2004/05:136 anf. 95).

Jag vill inleda med att säga att det inte förekommer något militärt forskningssamarbete med Israel.

Försvarets forskningsinstitut (FOI) har, som frågeställaren också påpekar, på tidigt 1990-tal, det vill säga för 15 år sedan, deltagit i ett vetenskapligt samarbete med Israel avseende befolkningsskydd mot biologiska och kemiska stridsmedel. Bakgrunden var den av Israel upplevda hotbilden från långdistansmissiler av Scudtyp i samband med Gulfkriget 1990. Samarbetet gällde framför allt kvalitetskontroll av svenskstillverkade skyddsmasker samt råd avseende medicinsk behandling och medicinskt omhändertagande inför och efter nervgasexponering.

Något militärt forskningssamarbete med Israel inom detta eller andra områden har vid senare tillfällen inte förekommit.

— — —

Vårt militära samarbete med Israel inskränker sig till att vi importerar viss försvarsmateriel därifrån. Låt mig understryka att Sverige inte exporterar krigsmateriel till Israel. Vår import styrs av det svenska försvarets behov. Vi köper ingenting från länder som är föremål för internationella eller nationella sanktioner. Israel är inte föremål för några sanktioner.

Frågeställaren tar i sammanhanget också upp besöksutbyte på överbefälhavarnivå samt israelisk testverksamhet, obemannat flygplan samt antitorpedvapen, i Sverige.

Det senaste besöket av Sveriges ÖB i Israel var 1998. Något ytterligare besök är för närvarande inte planerat.

Avseende obemannade flygplan (så kallade UAV) genomförde Försvarets materielverk 2002 en testflygning med en sådan farkost i övre Norrland. Syftet var att demonstrera en framtida svensk flygspaningsförmåga med svenska sensorer. Flygtjänsten köptes av ett franskt företag inom EADS-koncernen. Det franska företaget hyrde i sin tur in en israelisk UAV-farkost för detta ändamål. Ingen provning av israelisk utrustning eller annan verksamhet på uppdrag av Israel förekom.

Försvarets materielverk köpte för några år sedan ett antitorpedvapensystem av det israeliska företaget Rafael. Personal från Rafael har medverkat vid klargöring inför prov men ej deltagit i själva provverksamheten. Provresultat och utvärdering har sekretessbelagts och varken delgivits leverantören eller israeliska myndigheter.

Den tredje och den fjärde frågan gäller beslutet att placera en försvarsattaché i Israel och dennes uppgifter.

Som jag sade här i kammaren i tisdags som svar på en fråga från Mariam Osman Sherifay, är bakgrunden till beslutet att placera en försvarsattaché i Tel Aviv den svenska regeringens mångåriga engagemang i Mellanösternfrågor och i krishanteringsinsatser i regionen. Utvecklingen i Mellanöstern har hittills bevakats av vår försvarsattaché i Ankara, som är sidoackrediterad till Tel Aviv.

Jag tycker att det är av stor vikt att vi från svensk sida fortsätter att kontinuerligt följa utvecklingen i regionen. För att kunna göra det bedömer jag att en attaché med placering i Israel är mycket värdefull.

Beslutet om placeringen är alltså kopplat till den säkerhetspolitiska omvärldsbevakningen som kräver militär kompetens och inte till materielsamarbete. Avseende attachéns uppgifter avgörs dessa på vanligt sätt av myndighetschefen på platsen, det vill säga ambassadören, i enlighet med regeringens instruktioner.

Det är av största vikt att nära kunna följa tillbakadragandet från Gaza och andra för fredsprocessen relevanta utvecklingar. En försvarsattaché har här en viktig roll att spela. Det är inte nu aktuellt att ompröva beslutet att placera en försvarsattaché i Israel.

I interpellationsdebatten anförde Björklund följande avseende omfattningen av det militära samarbetet med Israel (anf. 97).

Fru talman! Alice Åström visar upp bilden av ett intensivt militärt samarbete med Israel, men jag tycker inte att det stämmer med den beskrivning jag får när jag tar del av de här uppgifterna.

Det är riktigt att vi hade en utprovning och kvalitetskontroll av skyddsmasker och också diskuterade hur civilbefolkningen i händelse av attack ska skyddas sig och förfara. Jag tycker att det möjligtvis är ett arbete som ligger inom skyddsområdet och det humanitära området. Det var för 15 år sedan, mot bakgrund av hotbilden då. Det är det forskningssamarbete vi har haft.

Vi har velat pröva svenska sensorer i flygspaning, och då har vi använt ett franskt företag för att leverera en UAV, en obemannad farkost. De har i sin tur valt en israelisk produkt. Vi har själva önskat oss kunskap om ett delsystem, som ett israeliskt företag fanns med i. Det beror på att vi vill ha kunskap. Vi har ett säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt intresse av att lära något. Det ska också vägas i vågskålen, de behov av försvars- och säkerhetspolitisk karaktär vi har.

Utvecklingen har gjort att vi inte har något intensifierat militärt samarbete med Israel, men vi har heller ingen internationell bojkott. Det är också därför som det finns ett visst utbyte också när det gäller varor.

Björklund anförde vidare följande avseende omfattningen på importen av militär utrustning från Israel och förekomsten av materiel från Israel i Jas Gripen (anf. 99).

Fru talman! Jag vill först säga till Alice Åström att en del av uppgifterna som finns i hennes interpellation inte är korrekta. Det är inte så att Israel är den tredje största handelspartnern. Det är den tionde. Det kan man tycka är högt, men det är den korrekta uppgiften.

Vi har inte satt in materiel i Jas Gripen som är från Israel. Där skulle man ha en målutpekningsskapsel, och den upphandlade Saab, som levererade den, av det tyska företaget Zeiss. Det visade sig att det i sin tur byggde på en grundkonstruktion från en israelisk underleverantör. Men Sverige köpte den från Tyskland.

Det visar i och för sig också att det är ganska komplext att ställa upp bestämda kriterier för hur vi ska klara vår egen materielförsörjning. Där finns det uttalat vad som är försvars- och säkerhetspolitiskt gagneligt. Då är naturligtvis min roll som försvarsminister att se till att vi har en utrustning och har en förmåga som svarar mot de behov som vi har ur försvarssynpunkt. Sedan är lagstiftningen den att om man inte gör särskilda undantag ska man alltså följa den som levererar till lägst pris.

Jag skulle ändå vilja säga till Alice Åström att jag inte kan se bilden av att vi har ett intensivt och mångfasetterat militärt samarbete med Israel. Vi köper en del produkter därifrån, därför att det gagnar oss.

Vidare anförde Björklund följande avseende försvarsattachén (anf. 101).

Sedan är det en annan sak att man placerar en attaché i ett område. Det görs ju därför att vi vill ha bättre kunskap om utvecklingen. Det är den instruktion som attachén har fått, och där ingår inte någonting som har med materielförsörjningen att göra. Regeringen har helt enkelt hela tiden önskat ha en bra bild av vad som händer i området. Och vi har konstaterat att det efter Irakkriget blev omöjligt att hantera två så laddade områden som fanns både i Turkiet och i Tel Aviv.

Den 27 januari 2006 anförde Björklund följande i sitt svar på en interpellation (2005/06:197) om vapensamarbete mellan Sverige och Israel (prot. 2005/06:63 anf. 24).

Jag vill framhålla att Sveriges militära samarbete med Israel relativt sett varken är särskilt omfattande eller intensivt, vilket Gustav Fridolin vill göra gällande. Som jag sade här i kammaren i juni i fjol, som svar på en interpellation från Alice Åström, inskränker sig vårt militära samarbete till att vi importerar viss krigsmateriel från Israel. Det gör vi för att säkra vårt svenska försvars möjligheter att klara sina uppgifter.

Sveriges regering har sedan 1980-talet ingått ett 20-tal samförståndsavtal på försvarsmaterielområdet med andra länder. Det har vi inte gjort med Israel. Sverige exporterar inte heller krigsmateriel till Israel. Däremot har ett visst och normalt utbyte mellan Sveriges och Israels försvarsmyndigheter ägt rum under samma period.

Efter denna inledning går jag över till att besvara Gustav Fridolins specifika frågor. Den första gäller om jag avser att tydliggöra olämpligheten i att svenska militärer deltar i kurser i Israel om så kallade lågintensitetskonflikter där det enligt Gustav Fridolin lärs ut hur såväl civilt som väpnat motstånd mot en ockupation slås ned.

Sverige deltar i dag i internationella insatser på flera platser runtom i världen. I så gott som alla dessa insatser finns det aspekter av lågintensitetskonflikter, som till exempel situationer med beväpnade folksamlingar, grupper som genomför kidnappningar med mera. När Sveriges riksdag skickar svenska soldater till internationella fredsinsatser måste de vara väl förberedda och utbildade för att klara av sina uppdrag. Deltagande i internationella konferenser inom olika områden är viktigt i den vidare utbildningen och utvecklingen av vår försvarsmakt. Detta är också fullt förenligt med att vi samtidigt starkt kritiserar övergrepp som begås mot enskilda i samband med konflikter runtom i världen.

Den andra frågan gäller om jag avser att tydliggöra vad de säkerhetskyddsavtal som existerar mellan Sverige och Israel i varje enskilt fall innebär i form av israelisk tillgång till sekretessbelagda svenska uppgifter.

Sverige har inget övergripande generellt säkerhetskyddsavtal med Israel. Däremot finns det fyra stycken projektspecifika säkerhetskyddsavtal som upprättats av Försvarets materielverk. Det har antingen gjorts i samband med upphandling från israeliska företag eller när israelisk industri varit aktuell som underleverantörer till annan industri. Dessa avtal från år 2000 till 2003 reglerar hur sekretessbelagd information ska behandlas.

Den tredje frågan gäller om jag avser att utfärda en särskild riktlinje för militärattachén i Tel Aviv som särskilt anger att denne inte ska befatta sig med vapenhandelsärenden eller på något sätt bistå svenska företag som har eller eftersträvar vapentekniskt samarbete med Israel.

Försvarsattachéerna är anställda och utsända av Försvarsmakten, och den närmare inriktningen av deras arbetsuppgifter görs därför av Must. Jag vill dock återigen understryka att Sverige inte exporterar krigsmateriel till Israel.

Som jag tidigare klargjort här i kammaren är skälet till beslutet att placera en försvarsattaché i Tel Aviv kopplat till den del av den säkerhetspolitiska omvärldsbevakningen som kräver militär kompetens – inte till materielsamarbete. Utvecklingen i Mellanöstern hade dittills bevakats av vår försvarsattaché i Ankara, som var sidoackrediterad till Tel Aviv. Men med de senaste årens händelseutveckling, inte minst med tanke på Irak, var det svårt för attachén i Ankara att kontinuerligt följa situationen i hela regionen. För att kunna göra det bedömer jag att en attaché med placering i Israel är värdefull.

Den fjärde frågan gäller om regeringen avser att tydliggöra att Israel i hänseende till vapentekniskt samarbete inte är att betrakta som vilket land som helst som Sverige har sådant samarbete med.

Export av krigsmateriel till Israel anses inte vara förenlig med de svenska riktlinjerna och har inte medgivits sedan 1950-talets början. Bedömningen av Israel som exportdestination kvarstår under rådande förhållanden. Varje ärende prövas dock från fall till fall.

Sveriges import av krigsmateriel styrs av det svenska försvarets uppgifter, behovet av utrustning och tilldelade ekonomiska ramar. Det gäller därför att tillgodose de svenska nationella intressena på ett optimalt sätt genom att anskaffa materiel av hög kvalitet eller få tillgång till sådan materielanknuten kompetens som Försvarsmakten behöver, till lägsta kostnad och på affärsmässiga villkor. Sverige köper dock inte materiel eller därtill knuten kompetens från ett land som är föremål för internationella sanktioner eller embargon eller där en nationell svensk sanktion är beslutad. Israel är inte föremål för någon sådan sanktion.

F.d. utrikesminister Jan Eliasson

Den 5 juni 2006 anförde dåvarande utrikesminister Jan Eliasson följande i sitt svar på en interpellation (2005/06:377) om militärt samarbete med Israel (prot. 2005/06:135 anf. 54).

Låt mig först påminna om att frågan om militärt samarbete med Israel redan behandlats i ett antal interpellationsdebatter det senaste året. Försvarsminister Leni Björklund besvarade en sådan interpellation så sent som i januari i år. Mitt svar i dag kommer inte att skilja sig från försvarsministerns.

Vårt materielsamarbete med Israel begränsar sig till viss svensk import av försvarsmateriel. Importen utgår från de behov det svenska försvaret har för att kunna genomföra sina uppgifter. Sverige köper inte materiel från ett land som är föremål för internationella sanktioner eller embargon, eller där en nationell svensk sanktion om handelsrestriktioner är beslutad. Israel är inte föremål för någon sådan åtgärd.

Export av krigsmateriel till Israel är inte förenlig med de svenska riktlinjerna och har inte medgivits sedan 1950-talets början. Denna bedömning av Israel som exportdestination kvarstår tills vidare.

Försvarsministern har i tidigare interpellationsdebatter även förklarat bakgrunden till beslutet att placera en försvarsattaché i Tel Aviv. Det grundar sig på regeringens mångåriga engagemang i Mellanösternfrågor. Det är vidare kopplat till den del av den säkerhetspolitiska omvärldsbevakningen som kräver militär kompetens. Det har alltså inte med materielsamarbete att göra.

I interpellationsdebatten anförde Eliasson följande avseende import av israelisk försvarsmateriel, utlåning av försvarsmateriel till Israel och uppgifterna för försvarsattachén i Tel Aviv (anf. 57).

Här handlar det om en avvägning mellan politiska intressen som kommer fram i debatten. Det är också rätt mycket på spel. Vi skulle få en ganska brokig karta av världshandel om olika bilaterala förhållanden skulle innebära en inskränkning av handel. Det är en besvärlig avvägning som måste göras i det avseendet. Vår uppfattning är att inskränkningar av importen utan att det finns internationella sanktioner och embargo inte är en lämplig väg att gå.

När det gäller frågan om utlåning av materiel har jag ingen kunskap. Det är en fråga som kanske bör ställas till försvarsministern och Försvarsmakten. Vi får återkomma. Jag har ingen information om utlåning av materiel.

Försvarsministern har besvarat frågan om försvarsattachéfunktionen i januari och då klarlagt att försvarsattachéfunktionen inte har någon koppling till materielfrågor. Den är för omvärldsbedömning. Detta område är tyvärr ett område som präglas av kriser, krig och konflikt. Det finns anledning att följa det på nära håll.

Eliasson anförde vidare följande avseende import och export från Israel (anf. 60).

Först och främst vill jag säga att det är en mycket begränsad import som det handlar om i några speciella sektorer som är av intresse för svenskt försvar. Detta har jag förstått av försvarsministern och hennes kolleger.

När det gäller exporten är det ett annat regelkomplex som kommer in, och om detta har Sveriges riksdag enats, nämligen riktlinjerna för vår export av krigsmateriel och försvarsmateriel, där inte minst risken för konflikt spelat in och som lett till att ingen export har skett till detta område under mer än 50 års tid. Här finns alltså ett regelverk som är etablerat av Sveriges riksdag och som vi under stor enighet har kommit fram till. Jag ser därför inte denna motsättning.

Promemorior från Regeringskansliet

Svar den 15 februari 2007

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i granskningen. Som svar översändes den 15 februari 2007 en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.5.2*).

Vad gäller frågan om förekomsten av säkerhetsskyddsavtal mellan Sverige och Israel gällande materiel i Jas Gripen redovisas i promemorian att det finns två projektspecifika avtal, ett rörande flygsystem och ett rörande spaningskapsel 39 (avtalen återfinns som bilagor till promemorian). Säkerhetsskyddsavtalet rörande flygsystem tecknades i syfte att få tillgång till specifikationer rörande israelisk utrustning. Informationen behövdes för att man skulle kunna besvara frågor från en tredje part om möjligheten att integrera system från Israel vid den tredje partens eventuella anskaffning av Jas. Säkerhetsskyddsavtalet rörande spaningskapsel 39 tecknades i sam-

band med anskaffningen av spaningskapsel 39, då offerter lämnades även av israeliska leverantörer. Den leverantör som senare valdes ut var inte, enligt promemorian, israelisk.

Vidare i promemorian lämnas en förteckning över tillstånd som utfärdats under föregående mandatperiod för export av PDA. Annars är presumptionen fri export för PDA, vilket inte föranleder Regeringskansliet att hålla någon förteckning över sådan utförelse. Någon export av krigsmateriel har inte förekommit under denna period. Vad gäller utförelsetillstånd för materiel anförs också att sådana tillstånd kan beviljas om materiel som har importerats från Israel behöver sändas ut till Israel för reparation. Sådana tillstånd utfärdas i förekommande fall av ISP men redovisas inte för Exportkontrollrådet eller Regeringskansliet eftersom det inte avser försäljning av krigsmateriel utan reparation av staten tillhörig egendom som anskaffats från Israel enligt lagen om offentlig upphandling. Eftersom dessa tillstånd inte redovisas för Exportkontrollrådet eller till Regeringskansliet på något annat sätt är de inte, enligt promemorian, kända för Regeringskansliet.

Begreppet ”ett visst utbyte av varor” mellan Sverige och Israel ska, enligt promemorian, ses utifrån perspektivet att Sverige har köpt materiel från Israel och att denna materiel kan behöva sändas ned för reparation eller kompletteringar utan att det avser någon svensk export. I promemorian erinras här också om att Regeringskansliet inte håller någon förteckning över utförelse av PDA.

Beträffande besök och resor från och till Israel anförs i promemorian att det i diariet inte har påträffats några tillstånd eller rapporter som rör Israel under föregående mandatperiod kopplade till förordningen om utländska besök vid vissa myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde (se ovan). Inte heller har några anmälningar kopplade till förordningen om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet (se ovan) påträffats som rör Israel under föregående mandatperiod. Dock har Regeringskansliet härutöver genom en interpellation (ip. 2005/06:197) fått information om att ett besök genomfördes från det israeliska företaget Rafael vid Berga Örlogsskolor och HMS Gävle under hösten 2003 i syfte att genomföra felsökning och reparation av störsändare på HMS Gävle.

Slutligen anförs i promemorian att det bakomliggande skälet för att tillsätta en försvarsattaché i Israel (Tel Aviv) var Sveriges mångåriga engagemang för att finna en fredlig och hållbar lösning på den israelisk-palestinska konflikten. Utvecklingen i Mellanöstern hade tidigare bevakats av försvarsattachén i Ankara, som varit sidoackrediterad till Tel Aviv. De senaste årens utveckling i regionen gjorde dock, bl.a. mot bakgrund av Irakkriget, arbetsbördan orimlig för en försvarsattaché. Andra aspekter som bidrog till ökat arbete var Turkiets EU-process. I promemorian framhålls att beslutet om placering således var kopplat till den del av den säkerhetspolitiska omvärldsbevakningen som kräver militär kompetens, inte till materielsamarbete. De uppgifter som återfinns i förordningen om Sveriges försvarsattachéer (se ovan) ska, enligt promemorian, ses som en bruttolista

över uppgifter som kan engagera attachéerna under tjänstgöringsperioden i ett land. Inom dessa givna ramar är det emellertid situationen i det berörda landet som avgör vad den enskilda försvarsattachén i huvudsak ska ägna sig åt.

Svar den 15 mars 2007

Som svar på en skrivelse från utskottet med en kompletterande fråga översände Regeringskansliet den 15 mars 2007 en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.5.3*). Frågan gällde om det finns någon särskild instruktion, tjänstebeskrivning e.d. som avgränsar uppgifterna för den i Tel Aviv placerade försvarsattachén så att de inte omfattar materiel-samarbete.

I promemorian redovisas vad Försvarsmakten angav i sitt budgetunderlag av den 27 februari 2004 som motiv för inrättande av en permanent försvarsavdelning i Israel 2005, vilket sedan låg till grund för regeringens beslut att förordna en attaché till Israel. I budgetunderlaget angavs bl.a. att en resident attaché i området kan bidra med viktig information.

Vidare anförs i promemorian att försvarsattachéerna är anställda och utsända av Försvarsmakten varför den närmare inriktningen av deras uppgifter görs av Försvarsmakten. I samtal med dåvarande försvarsminister Björklund inför tillträdet av befattningen som försvarsattaché i Israel klargjorde, enligt promemorian, vederbörande dock att han inte avsåg att hantera materielfrågor. Det bekräftades även av överbefälhavaren i samtal med försvarsminister Björklund. Därefter har Försvarsmakten även givit samma bekräftelse till tjänstemän i Försvarsdepartementet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har inom ramen för sin granskningsuppgift enligt regeringsformen gjort en genomlysning av det svensk-israeliska militära samarbetet. Vad som framkommit i granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

2.6-2.7. Regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor

Rättslig reglering av samrådet mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor

Riksdagen har beslutat om nya bestämmelser för regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor (riksdagsstyrelsens framställning 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid, bet. 2005/06:KU21). De sammanträden i EU-nämnden som anmälningarna gäller ägde rum innan de nya bestämmelserna för regeringens samråd med riksdagen hade trätt i kraft.

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, ska 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 ska redovisa sitt agerande i EU för riksdagen, att regeringen ska 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 ska tillsätta en nämnd för EU samt att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i unionens råd (ministerrådet) och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska 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).

Innan de bestämmelser som trädde i kraft vid det senaste årsskiftet behandlades, har frågor om formerna för regeringens samråd med riksdagen behandlats ingående senast vid behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 Riksdagen inför 2000-talet (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. Samarbetet i det 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 ska ges information om den ståndpunkt Sverige ska inta i de frågor som ska avhandlas på kommande möten i detta råd. I en rapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor (bilaga 6 till framställ-

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

2.6 Thomas Bodströms agerande i EU-nämnden och i ministerrådet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.6.1*, begärs att utskottet granskar f.d. justitieminister Thomas Bodströms agerande i riksdagen och EU. Enligt anmälaren har Bodström undanhållit information från riksdagen och inte följt EU-nämndens ställningstagande vilket strider mot vad utskottet tidigare uttalat i motsvarande fråga.

Utskottet har i sin granskning utgått från att tidpunkterna för Bodströms agerande i EU-nämnden ska vara såsom framgår nedan.

Anmälarna anser att Thomas Bodström undanhållit EU-nämnden uppgifter enligt följande.

- Vid EU-nämndens sammanträde den 18 mars 2004 inför minister-rådsmötet den 19 mars om bl.a. frågan om lagring av trafikuppgifter nämnde inte Thomas Bodström att det var han själv som tagit initiativ till frågan om datalagring.
- Vid EU-nämndens sammanträde den 26 november 2004 bad företrädare för Moderaterna och Folkpartiet att få besked om exakt vilka uppgifter som ska lagras. Thomas Bodström svarade inte på dessa frågor utan uppgav att mötet inte skulle handla om vilka uppgifter som ska lagras utan om minimiregler för vilka data som ska lagras.
- Vid ett sammanträde i EU-nämnden den 27 maj 2005, inför beslut av rådet den 2–3 juni, frågade företrädare för Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet om exakt vilka uppgifter som ska lagras. Thomas Bodström svarade att det jämfört med vad som gäller i Sverige i dag inte skulle ske någon utvidgning av området över huvud taget.
- Vid EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2005 talade Thomas Bodström om att kravet på lagring av chattdata inte längre fanns kvar. Thomas Bodström uppgav dock inte att Sverige tillsammans med några andra medlemsstater motsatte sig att detta lagringskrav togs bort. På så sätt bibringades nämndens ledamöter felaktigt uppfattningen att ministern själv stödde borttagandet av krav på lagring av besöksdata om chatt- och hemsidor.
- Vid frågor från nämndens ledamöter har Thomas Bodström angett att datalagringen bara ska kunna användas för grova brott, sådana där minimistrafik är två års fängelse. I Sverige kan lagrade data redan användas för undersökning av brott med lägre straffvärde. Thomas Bodström har därför i sina svar till nämnden inte uppgett samtliga de fall där lagrad data kan komma att användas.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet (*bilaga A2.6.2*) samt stenografiska uppteckningar från EU-nämndens sammanträde den 18 mars 2004, 27 november 2004, 27 maj 2005 och 7 oktober 2005.

Utredning i ärendet

I det följande används ömsom begreppet trafikuppgifter, ömsom begreppet trafikdata. De båda begreppen torde dock avse samma sak.

Rambeslut respektive direktiv om trafikuppgifter (trafikdata)

Inledningsvis förhandlade medlemsstaterna i ministerrådet om ett rambeslut om lagring av trafikdata. Kommissionen ansåg emellertid att frågan hörde till det gemenskapsrättsliga området. Exempelvis fanns det redan ett Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation). Direktivet harmoniserar de bestämmelser om skydd av personuppgifter som gäller för bearbetning av trafik- och lokaliseringuppgifter som genererats i samband med användningen av elektroniska kommunikationstjänster. Ministerrådet avbröt förhandlingarna om ett rambeslut och uppdrog åt kommissionen att utarbeta ett nytt förslag. Kommissionen ansåg att innehållet i rambeslutet var sådant att det kunde utgöra grunden för ett direktiv i stället. Den 21 september 2005 lämnade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om lagring av uppgifter som behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och om ändring av direktiv 2002/58/EG. Direktivet 2006/24/EG antogs den 15 mars 2006.

Sammanträde i EU-nämnden den 18 mars 2004

EU-nämnden höll den 18 mars 2004 sammanträde för information och samråd inför extra ministerrådsmöte om rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 19 mars 2004. Vid RIF-mötet skulle det inför det kommande toppmötet tas upp en särskild punkt om terrorism, bl.a. för att ge uttryck för solidaritet med Spanien. Thomas Bodström uppgav att han trodde att rådet skulle komma att undersöka möjligheterna till nya åtgärder på vissa områden och räknade med att man skulle ange frågan om lagring av trafikdata hos teleoperatörer, efterföljande av flyende misstänkta över gränserna, utbyte av information om domar för terroristbrott samt ett europeiskt register för domar och diskvalifikationer (stenografiska uppteckningar 2003/04:25, anf. 2).

Thomas Bodström anförde vidare att en sak som han ville understryka var frågan om lagring av trafikdata, dvs. mobiltelefoner och liknande, hos mobiloperatörerna. Detta uppgav Bodström att de var angelägna att diskutera. Bomberna i Madrid utlöstes med hjälp av just mobiltelefoner, och uppgifter om mobiltelefoner är oerhört viktiga i många brottsutredningar. Denna utveckling hade man enligt Bodström kunnat se också i Sverige, där många fall har kunnat lösas med den hjälpen (anf. 2).

Sammanträde i EU-nämnden den 26 november 2004

Vid nämndens sammanträde för information och samråd inför RIF-mötet den 2 och 3 december 2004 togs bl.a. lagring av trafikuppgifter upp. Thomas Bodström uppgav bl.a. att frågan om lagring av trafikuppgifter hade strukits vid ett tidigare möte och uppgav därefter följande (stenografiska uppteckningar 2004/05:11, anf. 43):

Nu ska vi förhoppningsvis diskutera rambeslutet på politisk nivå. Syftet är att underlätta det internationella samarbetet genom att se till att trafikuppgifter lagras av Internet- och teleoperatörer så att de kan användas i brottsbekämpande syften. Det har saknats enhetliga regler om detta inom unionen.

Vi är fortfarande på ett tidigt stadium i förhandlingarna. Vi ska diskutera en principiell fråga, nämligen den om vad operatörerna ska lagra. Ska det vara de uppgifter som operatörerna för eget behov lagrar redan i dag, eller ska det vara gemensamma minimiregler för vad som ska lagras? Min bestämda uppfattning är att vi bör ha gemensamma regler. Det ska inte vara operatörerna som avgör vilka uppgifter som ska finnas tillgängliga i brottsbekämpande syfte. Den nya tekniken med bredbandslösningar gör också att operatörerna har behov av att lagra allt mindre trafikdata.

Min uppfattning delas av en majoritet av medlemsstaterna. Men de lösningar som vi kommer fram till måste självklart vara rimliga och inte ålägga operatörerna krav som är oproportionerliga.

Av de följande inläggen av Beatrice Ask (m), Alice Åström (v), Karin Granbom (fp), Ingvar Svensson (kd), Björn Hamilton (m), Leif Björnlod (mp) och Lennart Hedquist (m) framgår bl.a. att ledamöterna anser att det är oklart vilka uppgifter man anser ska lagras, hur den tekniska utvecklingen påverkar detta samt har synpunkter på integritetsaspekterna på lagring av trafikuppgifter.

Som svar på ledamöternas frågor anför Thomas Bodström följande (anf. 57).

Jag vill bara säga så att det blir klart. Det är möjligt att jag uttryckte mig oklart. Det är bara *om* vi ska ha minimiregler. Det är den principdiskussionen som vi ska ha. Jag ger mig inte in i några andra diskussioner. Om det skulle bli så att man i diskussionen ska uttrycka någon åsikt, kommer jag att säga att det ska vara restriktivt, men det är inte på något sätt det som diskussionen handlar om. Jag vill bara säga det som min personliga inställning, men det gäller bara *om* vi ska ha gemensamma minimiregler, och det anser jag att vi ska ha. Sedan får vi återkomma till vad det här ska innehålla.

Sammanträde i EU-nämnden den 27 maj 2005

Vid EU-nämndens sammanträde den 27 maj 2005 inför RIF-mötet den 2-3 juni togs frågan om lagring av trafikuppgifter upp. Thomas Bodström uppgav att tanken var att vid rådsmötet skulle de ta ställning till utformningen av ett antal centrala bestämmelser som behandlar vad som ska lagras, hur lång tid lagringen ska ske och tillgången till uppgifterna. Av de stenografiska uppteckningarna (2004/05:31) framgår att Thomas Bodström under anförande 105 yttrar sig bl.a. enligt följande.

Det är viktigt att vi driver det här vidare för att hitta en bra lösning men som alltså inte är till för att utvidga det rättsliga området. Vi fick ett förslag i Sverige i tisdags om hur det här ska kunna regleras i framtiden. Men, som sagt, det som är viktigt att komma ihåg är att vi inte inför någonting nytt utan reglerar någonting som redan finns.

Thomas bodström anförde vid samma tillfälle vidare bl.a. under anförande 105.

Proportionaliteten får man ofta frågor om. Det sägs: Jaha, då kan man inte skicka några meddelanden i kväll, för då kommer polisen att kunna se det. Så är det förstås inte, utan det är bara vid misstanke om brott som ger minimum två års fängelse. Min inställning är att det självklart ska vara på det sättet i framtiden också. Det är förbehållet dem som är misstänkta för grova brott. Deras integritet kommer att kränkas, men det är faktiskt för att kunna lösa de mest allvarliga brotten. Det ska inte kränka några oskyldiga människors integritet.

Sammanträde i EU-nämnden den 7 oktober 2005

Vid EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2005 med information och samråd inför RIF-mötet den 12 oktober framförde Thomas Bodström bl.a. följande om chatt och surfning (stenografiska uppteckningar 2005/06:4).

Under anförande 6 yttrar sig Thomas Bodström bl.a. enligt följande.

Först gäller det lagringskravet avseende Internet som nu är mycket begränsat. Det som omfattas är uppgifter om fast och mobil telefoni samt IP-telefoni, det vill säga telefoni över Internet. Beträffande Internet omfattas e-post av lagringskravet men inte chatt och surfning. Enkelt uttryckt omfattar instrumenten nu alltså bara telefon och e-post, inget annat.

Under anförande 20 framför Thomas Bodström bl.a. följande.

Jag tar först frågan om innehållet innan jag går in på de specifika frågorna. I förslaget finns inte chatt och surfning på hemsidor med. Jag hade gärna önskat det just med tanke på att det fanns en möjlighet för de nationella parlamenten och regeringarna att bestämma nivån till 0. Då har jag inget problem med att andra länder skulle reglera detta. Vi ska komma ihåg att detta används i dag och kommer att fortsätta att användas av svensk polis. Det är inte så att svensk polis inte kommer att använda detta. Det hade funnits ett mervärde i att reglera de sakerna. Men om en del länder har problem med det får vi avstå från att reglera en viss del, och sedan får vi koncentrera oss på det som vi hela tiden har sagt är det viktigaste, nämligen telefonerna och mobiltelefonerna.

Under anförande 29 framför Thomas Bodström bl.a. följande.

Sven-Erik Sjöstrand nämnde artikel 29 och integritet. Vi ska inte heller här förlänga med en debatt, men det är klart att hänsyn till integritetsaspekten ska finnas med. Det är just det som gör att vi reglerar bara de mest allvarliga brotten. Det, Ingvar Svensson, regleras i lagen om elektronisk kommunikation. Där finns det tvååriga minimikravet. Det är viktigt med tanke på att det här inte får användas mot människor som inte är misstänkta för brott. Det är bara för att bekämpa den grova brottsligheten.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt kommentarer till anmälarnas uppgifter samt de kommentarer i övrigt anmälan kan föranleda.

Som svar har den 8 mars 2007 översänts en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.6.2*). Till de här aktuella sammanträdena i EU-nämnden har bl.a. följande kommentarer lämnats.

Sammanträdet den 18 mars 2004

Vid tidpunkten för EU-nämndens sammanträde den 18 mars 2004 fanns inget initiativ till en specifik rättsakt om lagring av trafikuppgifter inom EU. Något medförslagsställarskap var därmed inte aktuellt från svensk sida. Överväganden kring ett utkast till rambeslut och Sveriges eventuella stöd för detta skedde i Regeringskansliet först i april 2004, vilket ledde fram till ett svenskt medförslagsställarskap till ett utkast till rambeslut som presenterades för rådet i slutet av april 2004.

Sammanträdet den 26 november 2004

I underlaget som skickades till EU-nämnden inför sammanträdet den 26 november 2004 framgick att ordförandeskapet på ministermötet ville diskutera lagringskravets omfattning utifrån två generella, alternativa, lösningar. Det första alternativet innebar att lagringskravet skulle utgå ifrån vad operatörerna sparade för egna legitima ändamål. Det andra alternativet innebar att uppgifter som skulle anges i en gemensam förteckning i rättsakten skulle omfattas av en lagringsskyldighet, förutsatt att uppgifterna behandlades eller genererades av operatörerna. Ordförandeskapets förslag var att de fortsatta förhandlingarna skulle utgå från alternativ 2. Den lista som enligt alternativ 2 i så fall skulle finnas i rättsakten var ännu inte framtagen.

Sverige stödde ordförandeskapets förslag. Thomas Bodströms linje vid sammanträdet i EU-nämnden den 26 november 2004 bejakades i slutet av diskussionen av ledamöter från m och fp, vilket också framgår av de stenografiska uppteckningarna.

I rapporten från ministermötet, som skickades för kännedom till EU-nämndens kansli den 8 december 2004, framgick att flera medlemsstater, däribland Sverige, inte tilläts ta till orda vid mötet. Ordförandeskapet konstaterade i stället efter några inlägg att arbetet skulle fortsätta i arbetsgrup-

pen i enlighet med ordförandens förslag, dvs. utifrån alternativ 2, och att diskussionerna om vad listan skulle innehålla skulle föras i arbetsgruppen, som skulle presentera en begränsad sådan lista. Ordförandeskapets slutsatser låg därmed i linje med Sveriges ståndpunkt och det som hade diskuterats i EU-nämnden.

Sammanträdet den 27 maj 2005

Av det rådsdokument som skickades över till EU-nämnden den 27 maj 2005 framgick att ministermötet bl.a. skulle diskutera artikel 2 och ett visst förfaringssätt kring den lista på trafikuppgifter som skulle lagras. Förfaringssättet innebar att en teknisk minimilista skulle fastställas men att den skulle vara funktionell och innehålla så få specifikationer som möjligt för att undvika ett framtida behov av uppdatering. Det framgick också att det föreslagna förfaringssättet i allmänhet hade godtagits av delegationerna på lägre förhandlingsnivå men med förbehåll för att en expertgranskning av de tekniska detaljerna i listan måste ske i arbetsgruppen senare. Vid tidpunkten för sammanträdet i EU-nämnden den 27 maj 2005 hade sålunda någon detaljerad genomgång av vilka trafikuppgifter som skulle anges i en lista till lagringsskyldigheten ännu inte ägt rum.

Av rapporten från ministermötet den 2–3 juni 2005, vilken skickades till EU-nämndens kansli den 16 juni 2005, framgick att Sverige i sitt inlägg bl.a. framförde att den tekniska listan borde vara exemplifierande, inte rättsligt bindande och endast ha formen av en minimilista för att skapa ett visst mått av flexibilitet. Ordförandeskapet sammanfattade diskussionen mycket kortfattat med att artikel 2 godkändes i stort och att fortsatta diskussioner om tekniska aspekter skulle ske vid ett informellt ministermöte den 7–9 september 2005. Ordförandeskapets slutsatser ansågs därmed ligga i linje med den svenska ståndpunkten och det som hade diskuterats vid EU-nämndens sammanträde den 27 maj 2005.

Utgångspunkten för förslaget till rambeslut var att på EU-nivå reglera en lagringsskyldighet för operatörerna gällande de trafikuppgifter som dessa i dag sparar för sina egna syften, men som i framtiden kommer att raderas, eftersom uppgifterna inte längre i lika stor utsträckning kommer att behövas för operatörernas fakturering gentemot kunderna eller för att reglera samtrafiksavgifter mellan operatörerna. För svenskt vidkommande innebar detta att samma typer av trafikuppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna kan få tillgång till i dag vid brottsutredningar, enligt svenska nationella bestämmelser, skulle säkerställas även för framtida brottsutredningar.

Sammanträdet den 7 oktober 2005

Chattdata

Av den rådspromemoria som skickades över till EU-nämnden inför sammanträdet den 7 oktober 2005 framgick att Sveriges inställning var att det skulle var mycket värdefullt för brottsbekämpningen om chatt omfattades av lagringskravet men att ett antal medlemsstater inte ville acceptera detta. Det framgick även av det rådsdokument som skickades över till EU-nämnden att Sverige tillsammans med ett antal länder ansåg att chatt borde ingå i lagringskravet och att ordförandeskapet i sitt kompromisspaket föreslog att chatt skulle ingå i listan i artikel 2.

Vid tidpunkten för EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2005 hade vissa förändringar i ordförandeskapets förslag skett till följd av vissa förhandlingar i den s.k. RIF-rådgivarkretsen och i Coreper. I dessa förhandlingar hade Sverige framfört att chatt borde ha ingått i lagringskravet men att Sverige befann sig i minoritet och därför kunde, som en kompromiss, acceptera borttagandet av chattdata i lagringskravet. Thomas Bodström nämnde, enligt de stenografiska uppteckningarna, redan inledningsvis vid sammanträdet i EU-nämnden att chatt inte längre omfattades av lagringskravet. En av ledamöterna tog därefter upp att Socialdemokraterna hade drivit att chatt skulle ingå i lagringskravet och frågade om regeringen skulle fortsätta att driva den ståndpunkten eller om det var något som man skulle verka för nationellt. Flera andra ledamöter påtalade att det för dem var viktigt att chatt inte omfattades nu, i jämförelse med det ursprungliga förslaget. Thomas Bodström återkom i frågan och sade bl.a. att han gärna hade önskat att chatt var med, men att man fick avstå från detta eftersom en del länder hade problem. Av anförande 28 framgår dessutom att en ledamot hade uppfattat att önskemålet om avgränsning mot chatt kom från andra medlemsstater och inte från Sverige samt att det var ett svenskt önskemål att lagring av chatt skulle kunna ske.

Av underlaget till EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2005 och de stenografiska uppteckningarna framgår att det måste ha stått klart att Thomas Bodströms ståndpunkt alltså var att Sverige gärna hade sett att chatt ingick i lagringskravet men att förhandlingarna i bl.a. Coreper hade lett till att chattdata inte längre fanns med i lagringskravet, vilket också stöddes av flera ledamöter i EU-nämnden.

I vilka fall lagrade trafikuppgifter kan få användas

I svensk lagstiftning uppställs inga krav på att operatörerna ska lagra trafikuppgifter för brottsbekämpningsändamål. Trafikuppgifter ska som huvudregel raderas när kommunikationen avslutats, om inte uppgifterna behövs för operatörernas fakturering gentemot kunderna, för att reglera samtrafikavgifter mellan operatörerna eller för att avslöja obehörig användning av näten. Svensk åklagare, polis eller annan brottsbekämpande myndighet kan emellertid få tillgång till historiska trafikuppgifter från operatörerna om de

finns tillgängliga hos dem, dels efter ett domstolsbeslut om hemlig teleövervakning enligt rättegångsbalken, där det krävs att det finns en person som är misstänkt för brott med ett minimistraff om sex månaders fängelse eller för viss särskilt angiven brottslighet, dels direkt från en operatör genom att den tystnadsplikt som finns för operatörer enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation bryts, vilket kräver att brottsutredningen avser ett brott vars minimistraff är två års fängelse. Dessutom finns en motsvarande möjlighet att få ut uppgifter enligt 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) när en myndighet bedriver televerksamhet, men detta är sällan praktiskt tillämpligt.

Underlaget som skickades till EU-nämnden inför sammanträdet den 7 oktober 2005 innehöll ett kortfattat avsnitt om relevanta bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation och polisens möjligheter att få ut trafikuppgifter från operatörerna. Möjligheten för åklagare att utverka ett tillstånd från domstol till hemlig teleövervakning gällande historiska trafikuppgifter omnämndes inte däri. Orsaken härtill är att frågan om tillgången till trafikuppgifterna enligt nationella bestämmelser inte skulle diskuteras vid ministermötet, varför promemorian till EU-nämnden endast behandlade frågan översiktligt.

Det framgår av de stenografiska uppteckningarna från sammanträdet i EU-nämnden den 7 oktober 2005 att två ledamöter berörde frågan under diskussionen och därvid talade om vilka brott som trafikuppgifter kan användas till. Thomas Bodström framförde i anförande 20 bl.a. att trafikuppgifter kan användas för att utreda barnpornografibrott (vilket enbart kan ske med stöd av bestämmelserna om hemlig teleövervakning i rättegångsbalken) och i anförande 29 att det tvååriga minimikravet regleras i lagen om elektronisk kommunikation och att det bara är för att bekämpa den grova brottsligheten som EU-regleringen sker. Frågan diskuterades även vid sammanträdet i EU-nämnden den 27 maj 2005.

Redan när utkastet till rambeslut lades fram i EU av bl.a. Sverige angavs i flera beaktandesatser i förslaget att trafikuppgifter var ett användbart redskap i kampen mot organiserad brottslighet och terrorism. Under förhandlingarnas gång väcktes tidigt frågan för vilka brott lagringsskyldigheten skulle gälla, och flera medlemsstater krävde att rambeslutets lagringskrav skulle begränsas till allvarlig brottslighet. Frågeställningen framgick på olika sätt i de rådsdokument som diskuterades i rådsstrukturen fr.o.m. årsskiftet 2004/05 och resulterade i att ordförandeskapet fr.o.m. maj 2005 föreslog vissa kompromisser i frågan, främst genom tillägg i beaktandesatserna. Frågan diskuterades emellertid aldrig på ministernivå, utan endast på lägre nivå i rådsstrukturen.

I det EG-direktiv som antogs den 15 mars 2006 anges att syftet är att trafikuppgifter ska lagras för att kunna lämnas ut och användas i utredningar om allvarlig brottslighet. Vad som är allvarlig brottslighet är upp till varje medlemsstat att avgöra. Enligt en förklaring till direktivet ska

dock hänsyn tas till den lista som finns i artikel 2 i rambeslutet om europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF).

Tidigare granskning

Frågan om lagring av trafikuppgifter behandlades, såsom tidigare nämnts, inledningsvis i formen av ett förslag till rambeslut fram till dess att kommissionen i september 2005 lämnade ett förslag till direktiv om lagring av trafikuppgifter. Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor om regeringens samrådsskyldighet om frågor inom andra och tredje pelaren.

Vid utskottets tidigare granskning av ett statsråds samråd med EU-nämnden inom området för den tredje pelaren anförde utskottet bl.a. följande (bet. 1996/97:KU25.) 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 tredjepelelarna. 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). Utskottet anförde vidare att det 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 samarbetet om inrikes och rättsliga frågor i tredje pelaren och främst frågorna om personers fria rörlighet i första pelaren.

Våren 2002 var frågan om samrådet inför ministerrådsmöten i frågor inom andra och tredje pelarna åter aktuell (bet. 2001/02:KU20). Utskottet hänvisade inledningsvis till frågornas nära samband i de olika pelarna samt slog bl.a. fast att skyldigheten att inför ministerrådsmöten samråda med EU-nämnden omfattade frågor i alla de tre pelarna (bet. s. 65).

Utskottets ställningstagande

Vad som framkommit i granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

2.7 Miljöminister Andreas Carlgrens agerande i EU-nämnden

Ärendet

Anmälningarna

I två separata anmälningar, *bilagorna A2.7.1–2* har miljöminister Andreas Carlgrens agerande i EU-nämnden anmälts för konstitutionsutskottets granskning. Enligt anmälarna har Carlgren i EU-nämnden den 15 december 2006, inför ministerrådsmötet den 18 december, inte svarat på frågan om Sverige delade det tyska målet för koldioxidutsläpp inom EU; en minskning med 30 % till år 2020 med år 1990 som basår. Carlgren hänvisade i stället till att han skulle presentera en ståndpunkt på måndagen, dvs. samma dag som ministerrådsmötet. På måndagen den 18 december hade Carlgren enligt anmälarna tillsammans med statsministern uttalat sig i en stort uppslagen debattartikel där de bekände sig till exakt den tyska målsättningen för koldioxidutsläpp. Anmälarna anser att Carlgrens agerande inte står i överensstämmelse med samrådsbestämmelserna i 10 kap. 5 § riksdagsordningen.

Underlag för utskottets granskning

Till grund för granskningen har legat bl.a. en artikel ur Dagens Nyheter, *bilaga A2.7.3*, samt en promemoria upprättad inom Miljödepartementet, *bilaga A2.7.4*.

Utredning i ärendet

EU-nämndens sammanträde den 15 december 2006

Vid sammanträdet den 15 december 2006 avhandlades förberedelser för ministerrådsmötet med miljöministrarna den 18 december 2006.

Som nummer 4 på dagordningen fanns upptaget uppföljning av den tolfte konferensen mellan parterna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) i anslutning till det andra mötet i partskonferensen i dess funktion som möte mellan parterna i Kyotoprotokollet – rådsslutsatser och diskussion.

I den kommenterade dagordningen den 9 december 2006 från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet angavs att avsikten med behandlingen i rådet var ordförandeskapets önskemål om att komma överens om rådsslutsatser om uppföljningen av FN-förhandlingarna på klimatområdet (UNFCCC) som ägt rum den 6–17 november i Nairobi. Ordförandeskapet hade också formulerat tre frågor som underlag till en diskussion om EU:s interna arbete.

Som bakgrund angavs i den kommenterade dagordningen att parterna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar hållit sitt 12:e möte samtidigt som parterna till Kyotoprotokollet höll sitt andra möte i Nairobi den 6–17

november. Slutsatserna behandlade framför allt EU:s uppföljning av partskonferensens överenskommelser, avseende bl.a. anpassningsfonden, det femåriga arbetsprogrammet för anpassning och framtidsfrågorna. Slutsatserna tog också upp brådskan att stabilisera utsläppen av växthusgaser, det s.k. 2-gradersmålet, de flexibla mekanismerna och EU:s system för utsläppshandel samt EU:s arbete med att förbereda en framtida klimatregim.

Ordförandeskapet hade ställt följande tre frågor som underlag för diskussionen:

Fråga 1. Vad ska EU:s ledande roll innebära 2007 och senare?

Fråga 2. Hur bör EU nu agera när det gäller unionens eventuella roll i ett framtida avtal? På vilket sätt bör hänsyn tas till att EU:s förpliktelser ingår i ett globalt sammanhang?

Fråga 3. Med hänsyn till behovet av att förstärka den politiska viljan att bidra till de gemensamma ansträngningarna att uppnå det slutliga målet för UNFCCC, på vilka allmänna beståndsdelar bör EU fokusera vid utarbetandet av alternativ för ett system efter 2012?

Som förslag till svensk ståndpunkt anges följande i den kommenterade dagordningen.

Det behövs en verklig och sammanhållen förhandling om klimatregimen efter 2012. Att åstadkomma en sådan förhandlingsprocess måste vara en prioriterad uppgift under det kommande året och inför nästa COP och COP/MOP på Bali.

Sverige välkomnar Tysklands initiativ att mobilisera EU för en mycket ambitiös klimatpolitik och initiativet avseende en framtida internationell klimatregim.

Tidpunkten för en målsättning på EU-nivå måste väljas så att det på bästa sätt stöder de internationella förhandlingarna och bidrar till ett bredare deltagande som leder till globala utsläppsminskningar.

Sverige känner ett stort ansvar för frågan om den globala klimatöverenskommelsen som bör överenskommas senast under 2009 då Sverige är ordförandeland inom EU.

Sverige anser att det är viktigt att EU mer konkret redovisar vad som är viktigt att ha med i en framtida överenskommelse som t.ex. cap-and-trade, sänkor och CDM.

Sverige bedömer att ett framsynt arbete med grön teknologi kan bli en framgångsfaktor för EU i den globala konkurrensen.

Av de stenografiska uppteckningarna från sammanträdet (uppteckningar 2006/07:12), framgår bl.a. följande.

Ulf Holm (mp) kommenterade miljöminister Andreas Carlgrens anförande med att säga att det var väldigt bra att Sverige välkomnar Tysklands initiativ att mobilisera EU men att miljöministern inte sagt något om de förslag som Tyskland hade drivit fram, bl.a. förslaget att man ska minska utsläppen med 30 % till 2020 med 1990 som basår. Ulf Holm undrade om miljöministern skulle komma att stödja detta aktivt på mötet, dvs. om detta mål är eftersträvansvärt eller inte (anf. 95).

Miljöministern svarade bl.a. på följande sätt (anf. 98).

Tack för frågorna! Jag vill säga till både Ulf Holm, Jacob Johnson och Agneta Lundberg att jag värdesätter stödet för att Sverige ska inta en ledande roll i EU väldigt högt, och det kommer regeringen också att

arbete för. Utifrån det ni signalerar och säger nu känner jag ett väldigt gott förtroende för att det kommer att finnas ett brett stöd i Sveriges riksdag för de mål som Sveriges regering kommer att sätta upp och det arbete vi kommer att stödja i EU. Det finns ingen tvekan om att vi kommer att ligga i linje med det som Ulf Holm tog upp ur den artikel i Svenska Dagbladet som jag skrev, och det är heller inte någon tvekan om att den svenska regeringen kommer att tala med en röst.

Ulf Holm (mp) gjorde därefter ett inlägg och yttrade bl.a. följande (anf. 99).

Miljöministern säger att vi i Sverige ska ta på oss ledarrollen i EU så att EU kan ta på sig ledartröjan i världen, som jag förstod det. Miljöministern sade också att det kommer regeringen att göra. Men det som vi efterfrågar är ju hur. Det är ju nu diskussionen förs fram. Det är på måndag som miljöministrarna träffas och diskuterar detta. Det är i februari – mars nästa år som EU-toppmötet ska anta slutsatser om klimatförändringarna. Då har vi efterfrågat: Vad är den svenska positionen? Vilka frågor kommer man att driva gentemot andra EU-länder för att påverka dessa? Jag noterar att miljöministern fortfarande inte vill svara på om Sverige kommer att driva, precis som Tyskland och Storbritannien, målet om att vi ska minska utsläppen med 30 procent till 2020, som ett förslag till toppmötet.

Miljöministern lämnade följande svar (anf. 100).

Jag tänker inte gå in i den inrikespolitiska diskussionen nu, men jag har inte svårt att säga att det visst har gjorts mycket bra. Jag förstår inte varför vi inte, med de goda insatserna som grund, också skulle kunna fortsätta samarbeta. Jag hoppas att både Ulf Holm och andra blir på bättre humör framöver, för det kommer att vara viktigt för klimatets skull.

Det vi kommer att diskutera nu på rådsmötet är slutsatserna efter Nairobi-mötet. Det står alltså inte nu på dagordningen att diskutera EU:s inställning till hela den framtida klimatregimen. Men Sverige tänker ta initiativ i diskussionen tidigt, också på måndag, och framföra ståndpunkter som ligger precis i linje med det jag här har beskrivit. Det är också svaret på den målfråga som Ulf Holm har ställt. Jag tror också att de besked regeringen kommer att ge kommer att få ett brett stöd i riksdagen och i nämnden.

Ulf Holm (mp) fortsatte enligt följande (anf. 101).

Jag ger mig inte – ursäkt. Jag är på väldigt gott humör, men jag är lite orolig. Jag förstår mycket väl att det gäller slutsatser efter Nairobi, men redan efter Nairobi uttalade sig Tyskland och även Storbritannien för att det nya målet ska vara en minskning med 30 procent. Det är väl att sätta i gång den interna processen i EU. Man måste säga det i god tid i förväg. Det är väl jättebra om miljöministern kan säga i korridorerna och börja driva offentligt att vi sluter upp bakom Tysklands krav att vi ska minska utsläppen med 30 procent, men jag noterar att miljöministern vägrar att uttala 30 procent minskning som ett mål, tydligen också i korridorerna. Frågan är hur Sverige ska kunna ha en ledande roll i så fall.

Replikskiftet föranledde ordföranden i EU-nämnden att ifrågasätta om inte diskussionen egentligen var en fråga för utskottet (anf. 102).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor samt berett möjlighet att ge de kommentarer i övrigt som anmälningarna ger anledning till.

1. Varför gav miljöminister Andreas Carlgren inget svar på frågan om Sverige stödde det tyska förslaget om koldioxidutsläpp vid EU-nämndens sammanträde den 15 december 2006?
2. Förde Sverige vid ministerrådsmötet den 18 december 2006 fram de synpunkter på utsläpp av koldioxid som bl.a. miljöminister Andreas Carlgren gett uttryck för i den debattartikel som publicerades samma dag?
3. Om synpunkterna inte fördes fram vid det tillfället, har de framförts vid något senare tillfälle? I så fall när och i vilket sammanhang?
4. Om synpunkterna förts fram senare, på vilket sätt har regeringen då samrått med riksdagen?

Som svar har den 27 februari 2007 översänts en inom Miljödepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.7.4*).

I promemorian anförs som svar på utskottets första fråga att ministrarna vid rådsmötet enligt dagordningen skulle ta ställning till ett förslag till råds slutsatser rörande uppföljningen av klimatkonventionens och Kyotoprotokollets partskonferens i Nairobi i november 2006.

Vidare anförs följande i promemorian.

Det tyska förslaget om ett EU-mål för utsläppsreduktioner om 30 procent till år 2020 stod inte på miljørådets dagordning för mötet den 18 december 2006. Förslaget hade inte presenterats för EU:s miljöministrar. Det förslaget kom först den 9 januari 2007 från rådssekretariatet i Bryssel inför ministerrådsmötet den 20 februari 2007.

Miljöministern framhöll vid sammanträdet med EU-nämnden den 15 december 2006 att regeringen kommer att arbeta för att Sverige har en ledande roll i EU.

På utskottets andra fråga har anförts följande.

Vid ministerrådet antogs rådsslutsatser om uppföljningen av novembers partsmöten i Nairobi under klimatkonventionen och Kyotoprotokollet. Vid sidan om beslutet om rådsslutsatser hölls en offentlig debatt om EU:s roll i de fortsatta diskussionerna om en framtida klimatregim. Miljöminister Andreas Carlgren kommenterade i sitt anförande vid debatten om EU:s insats vid klimatkonventionens partsmöte i Nairobi och tog upp vikten av att EU även fortsatt visar ledarskap i klimatfrågan. Storbritannien och Tyskland förde under debatten fram att EU bör formulera ett reduktionsmål för växthusgaser om 30 procent till år 2020, inom ramen för en global klimatregim. Sverige gav sitt stöd till förslaget.

På utskottets tredje fråga har i promemorian anförts följande.

Vid miljørådsmötet den 20 februari 2007 antog miljöministrarna rådsslutsatser om EU:s roll i de internationella klimatförhandlingarna och om vilka element man önskade sig i en framtida klimatregim efter år 2012. I förslaget till rådsslutsatser angavs bl.a. ett mål om en utsläppsreduktion av växthusgaser om 30 procent för EU till år 2020 jämfört

med 1990, inom ramen för en global klimatregim. Vid rådsrådet uttalar Sverige stöd till ett åtagande om utsläppsreduktioner för EU motsvarande 30 procent till 2020, inom ramen för en global klimatregim. Vidare ställde sig Sverige bakom rådsslutsatserna som utöver detta mål innehåller ett mål om ett unilateralt reduktionsåtagande för EU på 20 procent till 2020, oaktat en global klimatregim.

På utskottets fjärde fråga har anförts att miljöminister Andreas Carlgren inför miljörådsmötet den 20 februari 2007 samrådde med EU-nämnden den 16 februari. Miljöministern samrådde vid det tillfället om en svensk ståndpunkt avseende beslut om rådsslutsatserna om klimat och fick av nämnden mandat för den svenska ståndpunkten att driva ett mål för EU om utsläppsreduktioner avseende växthusgaser.

Som kommentar i övrigt till anmälan anför i promemorian att miljöministern sätter stort värde på att samråda med EU-nämnden inför rådsrådet. Samrådet lede till att också frågor tas upp som ligger utanför regeringens samrådsplikt med EU-nämnden. Det framhålls dock att något beslut om det tyska förslaget om 30-procentiga utsläppsreduktioner till år 2020 inte skulle fattas vid rådsrådet den 18 december 2006. Först den 9 januari 2007 kom ett förslag med skrivningar i utkast från rådssekretariatet till rådsslutsatser inför miljörådsmötet den 20 februari 2007. Någon skyldighet att samråda i frågan fanns alltså inte vid EU-nämndens sammanträde den 15 december 2006 men väl vid nämndens sammanträde den 16 februari 2007, och då skedde också ett samråd vilket gav miljöministern mandat för den svenska ståndpunkten.

Återrapport från rådets möte (miljöministrarna) den 18 december i Bryssel

Av punkten fyra i återrapporten med rubriken Uppföljning av den tolfte konferensen mellan parterna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) i anslutning till det andra mötet i partskonferensen i dess funktion som möte mellan parterna i Kyotoprotokollet (COP/MOP 2) (Nairobi den 6–17 november 2006), rådets slutsatser och diskussion, framgår att Storbritannien välkomnade rådsslutsatserna och framhöll att EU måste vara tydligare och djärvare och föreslog ny målsättning för EU om 30 procent utsläppsreduktioner till år 2020 och 60 procent till år 2050. Vid sidan om långsiktiga stabiliseringsmål för EU framhöll Storbritannien vikten av stöd för bl.a. tekniköverföring till u-länderna.

Den svenske miljöministern tackade enligt återrapporten ordföranden och kommissionen för arbetet inför och under mötet i Nairobi. Andreas Carlgren framförde bl.a. att EU nådde i stort sina mål men att det uppnådda inte var tillräckligt för klimatet. Carlgren gav stöd till förslaget att EU bör formulera ett 30-procentigt reduktionsmål till år 2020 inom ramen för en global klimatregim.

Tidigare behandling

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor om statsråds samråd med EU-nämnden ur olika aspekter. Våren 2005 behandlade utskottet flera frågor om statsråds samråd med EU-nämnden (bet. 2004/05:KU20). I en granskningsanmälan begärdes att utskottet granskade om utrikesminister Laila Freivalds uppfyllt informations- och samrådplikten 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.

När det gäller frågan om utrikesminister Laila Freivalds information till EU-nämnden angående ny kommissionsordförande uttalade utskottet följande:

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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att miljöministerrådet i fråga skulle handla om bl.a. uppföljning av en konferens mellan parterna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar i Nairobi. Eftersom frågan om ett EU-mål för koldioxidutsläpp inte fanns på dagordningen förelåg inga krav på samråd om detta. Det framstår dock som sannolikt att miljöministern redan vid EU-nämndens sammanträde den 15 december 2006 hade en uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i fråga om målet för koldioxidutsläpp. Denna uppfattning hade han varit oförhindrad att kommunicera med EU-nämnden redan då.

Vad som framkommit i granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

2.8 Regeringens utformning av biståndsramen i budgetpropositionen

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A2.8.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen har utformat budgetpropositionen för 2007 på ett sådant sätt att det har skapats en dold möjlighet för regeringen att använda anslagna biståndsmedel för andra ändamål än bistånd.

Anmälarna anför att det i biståndsbudgeten anslogs 1,5 miljarder kronor till skuldavskrivningar, vilket är en ny post i biståndsramen. Skuldavskrivningarna gäller avskrivningar av exportkreditgarantier som fallit ut för affärer som svenska företag gjorde på 1970- och 1980-talen i dåvarande Zaire (nuvarande Demokratiska republiken Kongo, nedan Kongo) och Liberia. De aktuella fordringarna uppgår till 1,3 miljarder kronor respektive 200 miljoner kronor. Företagen som gjorde affärerna har sedan länge, enligt anmälarna, fått sina förluster täckta av Exportkreditnämnden (EKN). Anmälarna menar också att aviserade skuldavskrivningar till stor del inte motsvaras av några reellt existerande fordringar. Vad gäller Kongo uppgår fordran, efter nedskrivning, i stället till 60 miljoner kronor, och även för Liberias del har sannolikt gjorts nedskrivningar av skulden.

Anmälarna erinrar om att EKN helt finansierar sin verksamhet med premier från de företag som gör exportaffärer och inte tar emot några anslag ur statsbudgeten. Vidare uppges att EKN inte har äskat några anslag och inte är i behov av några anslag, utan de premier som företagen betalar in är fullt tillräckliga.

Den 28 november 2006 rapporterades, anför anmälarna, i Sveriges radios nyhetssändningar att skuldavskrivningarna inte skulle betalas ut. Handläggare vid Finansdepartementet uppgav till Ekot att pengarna kunde användas fritt till andra saker, t.ex. skattesänkningar.

Bakgrund

Biståndsramen m.m.

Biståndsramens storlek bestäms utifrån den procentsats (andel av BNI) som riksdagen beslutat om för varje enskilt år. Vid beräkningen av biståndsramen används den senast tillgängliga BNI-prognosen. Riksdagens beslut om fastställande av biståndsram får sägas omfatta även det sätt på vilket ramen beräknas i propositionen.

I arbetet med att definiera och effektivisera bistånd spelar OECD:s biståndskommitté (DAC) en central roll. Enligt DAC:s statistiska riktlinjer klassas skuldavskrivningar som bistånd. Även utgifter för andra ändamål räknar DAC som bistånd, däribland utgifter för asylsökande och vissa insat-

ser för fredsskapande och säkerhet. Utgifter och skuldavskrivningar som avser bl.a. militär utrustning och verksamhet och transfereringar till privata personer klassas däremot inte som bistånd.¹

Parisklubben och HIPC-initiativet

Parisklubben är en informell sammanslutning av 19 stora fordringsägarländer, bl.a. Sverige. Den har som syfte att återvinna så stora delar av fordringarna på enskilda skuldländer som möjligt, under beaktande av internationella överenskommelser om skuldlättnader.

HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries) lanserades av IMF och Världsbanken 1996. Initiativet syftar till att, med hjälp av bilaterala och multilaterala skuldavskrivningar, möjliggöra för de fattigaste länderna att återfå en hållbar skuldsituation.

Enligt budgetpropositionen för 2007 medverkar Sverige i multilateralt beslutade skuldavskrivningar inom ramen för Parisklubben som stipulerar avskrivningar av flera av våra bilaterala fordringar (prop. 2006/07:1 utg.omr. 7 avsnitt 3.7.2). Det handlar oftast om avskrivningar som ett led i åtagandena under HIPC-initiativet.

Exportkreditnämndens verksamhet

EKN är en statlig myndighet under regeringen som bildades 1933 i syfte att garantera mot politiska och kommersiella risker vid export (prop. 1933:245). Uppgiften är att utfärda exportkredit- och investeringsgarantier till svenskt näringsliv, se förordningen (1988:1225) med instruktion för Exportkreditnämnden (EKN-instruktionen). Garantin fungerar som en försäkring som skyddar exportören mot olika typer av förluster vid exportaffärer. Exportören betalar en premie (avgift) för garantin. Premiens storlek beror på hur hög risken är i affären.

Riksdagen fastställer årligen en ram för exportkreditgivningen (se t.ex. prop. 2006/07:1 utg.omr. 24, bet. 2006/07:NU1, rskr. 2006/07:63). Regeringen beslutar sedan i regleringsbrev hur mycket av ramen som EKN får disponera (se t.ex. regleringsbrev [2006-12-21] för budgetåret 2007 avseende Exportkreditnämnden).

EKN är en myndighet men fungerar i sin verksamhet som ett försäkringsbolag. Premieintäkterna ska täcka garantitagarnas eventuella framtida kundförluster. I 2 § EKN-instruktionen anges således att nämnden vid beviljande av garanti ska iaktta målet att garantiverksamheten totalt sett ska vara självbärande över tiden. I budgetpropositionen har regeringen anfört att EKN:s verksamhet ska bedrivas så att den är självbärande över tiden (prop. 2006/07:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.7). Något anslag på statsbudgeten för EKN:s verksamhet finns inte.² I regleringsbrev (2006-12-21) för budgetåret 2007 avseende EKN anger regeringen som villkor för det ordinarie garantisystemet att verksamheten ska bedrivas med målet att den totalt sett

¹ Se vidare *DAC Statistical Reporting Directives* (DCD/DAC[2000]10).

ska vara självbärande över tiden. Premier ska således, enligt regleringsbrevet, täcka såväl risken som kostnaderna för administration och erforderliga investeringar. Om EKN bedömer att målet att nå ett balanserat ekonomiskt resultat på sikt inte kan uppfyllas ska regeringen snarast meddelas.

Exportkreditnämndens utestående fordringar

I sin årsredovisning för 2006 redovisade EKN utestående fordringar på totalt ca 8,3 miljarder kronor vid årets slut.³ Det är en minskning jämfört med föregående år. Återbetalningar gjordes bl.a. av Algeriet, Brasilien, Ryssland och Angola. En annan post i minskningen utgörs av avskrivningar. I årsredovisningen uppges att regeringen i februari 2006 fattade beslut om en fördelningsmodell avseende kostnaderna för bilaterala skuldlettningar som medgivits i Parisklubben för de fattigaste länderna. Beslutet innebar att EKN fick 266 miljoner kronor i ersättning för beviljade avskrivningar under avtal slutna sedan mitten av 1990-talet. Ersättningen täckte, enligt årsredovisningen, enbart en liten del av avskrivningarna.

Vid utgången av 2006 uppgick utestående fordringar på Kongo till 887 miljoner kronor och på Liberia till 60 miljoner kronor. För Kongo redovisades återvinningar under 2006 om 2 miljoner kronor. För Liberia redovisades ingen återvinning under 2006. Bland övriga länder fanns vid utgången av 2006 utestående fordringar på bl.a. Kamerun om 485 miljoner kronor. För Kamerun redovisas återvinningar om 1 miljon kronor under 2006.

Kostnadsfördelningsmodell vid Parisklubbsöverenskommelser

Den 9 februari 2006 beslutade regeringen om en modell för framtida kostnadsfördelning mellan anslag inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och EKN avseende svenska bilaterala skuldavskrivningar för de fattigaste länderna överkomna på basis av multilaterala Parisklubbsavtal (dnr UD2006/4028/MU). I beslutet anförts att det tidigare inte har funnits någon permanent lösning för fördelning av kostnaderna för svenska bilaterala skuldavskrivningar för de fattigaste länderna mellan anslag inom utgiftsområde 7 och EKN. Avsikten är att EKN ska kompenseras för kostnader avseende svenska bilaterala skuldavskrivningar i enlighet med modellen.

² I sammanhanget kan nämnas att det tidigare under flera år fanns en särskild exportkreditgarantiram för de baltiska länderna och Ryssland (t.ex. prop. 2004/05:1 utg.omr. 7 avsnitt 3.8.5). Syftet med ramen var att bidra till att utveckla näringsliv och infrastruktur i berörda länder samt att bidra till ett varaktigt samarbete mellan de berörda länderna och svenska företag. Bakgrunden var att EKN på grund av bristande kreditvärdighet i de berörda länderna inte lämnade några exportgarantier. För att täcka garantiavgifter och de skadeförluster som eventuellt kunde uppkomma vid utnyttjande av exportkreditramen avsatte riksdagen årligen för detta ändamål medel på ett särskilt anslag.

³ Definitionen av de utestående fordringarna utgår från de av EKN utbetalade skadebeloppen. Avdrag görs för återvunna eller avskrivna belopp. Till detta läggs kapitaliserade räntor, förfallna obetalda avtalsräntor samt upplupna, ej förfallna räntor under avtal. Anspråk på dröjsmålsräntor läggs ej till fordringarna förrän avtal om storleken på anspråket träffats med gäldenären. Se EKN:s årsredovisning 2006 (s. 34).

I en bakgrundspromemoria till beslutet anføres att utgångspunkten är att EKN får kompensation från biståndsanslaget upp till den s.k. kvantitativa värderingsmodellens fordringsvärdering⁴ vid tidpunkten för slutande av avtal i Parisklubben. Den beräkningsbas som används vid kostnadsfördelning utgörs, enligt bakgrundspromemorian, av avskrivet belopp exklusive garantitagarnas självriskandelar. Kompensationen till EKN från biståndsanslaget sker när bilateralavtalet har undertecknats av båda parter och genom en årlig överföring som nuvärdesberäknas till en tidpunkt under det kommande budgetåret.

Utredning i ärendet

Ärendet i budgetpropositionen för 2007

I budgetpropositionen för 2007 föreslog regeringen att riksdagen skulle fastställa biståndsramen för internationellt utvecklingssamarbete till 1 % av vid budgeteringstillfället beräknad bruttonationalinkomst (BNI) för 2007 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 7 avsnitt 3.1). Utrikesutskottet tillstyrkte regeringens förslag (bet. 2006/07:UU2). Kammaren följde utskottet (rskr. 2006/07:56).

Biståndsramen för 2007 uppgår därmed till 30 139 miljoner kronor. Av propositionen framgår att biståndsramen inkluderar olika biståndsanslag⁵ om totalt 26 230 miljoner kronor samt vissa avräkningar som görs från biståndsramen. Totalt uppgår avräkningarna till 3 909 miljoner kronor. Liksom föregående år görs avräkningar för flyktingkostnader (1 045 miljoner kronor), EU-bistånd (1 008 miljoner kronor) och administration m.m. (356 miljoner kronor). Härutöver görs från 2007 års biståndsram även avräkning för skuldavskrivningar. Enligt budgetpropositionen rör det sig om bilaterala skuldavskrivningar som baseras på multilaterala avtal och där bilateralt avtal om avskrivningen undertecknas av båda parter under 2007. Totalt ska de avskrivna beloppen, enligt budgetpropositionen, uppgå till 1 500 miljoner kronor. Regeringen anför i propositionen att de avräkningar som görs är i enlighet med OECD/DAC:s definition av bistånd.

Några anslagsmedel för skuldavskrivningar avsätts inte i budgetpropositionen.

I budgetpropositionen preciseras inte vilka fordringar som avses skrivas av inom biståndsramen. I en motion som behandlades i samband med budgetpropositionen begärdes däremot att biståndsmedel inte ska användas för att finansiera EKN:s exportkrediter. I ett par motioner framfördes synpunk-

⁴ Den kvantitativa värderingsmodellen tillämpas, enligt bakgrundspromemorian, regelmässigt vid EKN:s värdering av fordringsstocken vid varje bokslut. Det är inte fråga om en subjektiv värdering, utan värderingen baseras helt och hållet på siffror som härrör från internationell statistik.

⁵ Följande anslag ingår i biståndsramen: 8:1 Biståndsverksamhet (exkl. samarbete med Central- och Östeuropa), 8:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (exkl. samarbete med Central- och Östeuropa), 8:3 Nordiska Afrikainstitutet, 8:4 Folke Bernadotteakademien, 8:5 Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete och 8:6 Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.

ter på att biståndsmedel tas i anspråk för skuldavskrivningar och exportkreditfordringar. Utrikesutskottet anförde i sina överväganden bl.a. att avskrivning av fordringar till följd av EKN:s exportkrediter enligt DAC:s statistikregler räknas som bistånd. Utskottet avstyrkte nämnda motioner. Även här följde kammaren utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i ärendet. Som svar har den 22 februari 2007 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A2.8.2*).

I promemorian anfördes bl.a. följande. De skulder som blir föremål för avskrivning omfattar krediter som härrör från såväl EKN:s egna garantier som Sidagarantier administrerade av EKN. Det handlar inte om biståndslån eftersom Sverige på ett tidigt stadium skrev av sådana lån. Motivet för skuldavskrivning och därmed också indirekt för kompensation till EKN är helt och hållet biståndspolitiskt och i enlighet med internationella åtaganden för att bidra till utveckling i utvecklingsländer. Det finns inget motiv som syftar till att stödja svensk export bakom kompensationen till EKN. EKN får kompensation motsvarande ett marknadsvärde på sin fordran. I avvaktan på en överenskommelse om en ny fördelningsnyckel betalades inte någon ersättning från biståndsanslaget ut till EKN under perioden 1997–2005. Efter förra regeringens beslut om en ny modell för fördelning av kostnaden mellan biståndsanslaget och EKN för skuldavskrivningar för de fattigaste länderna (se ovan) betalades under 2006 ca 421 miljoner kronor till EKN som en retroaktiv kompensation för tidigare beslutade bilaterala skuldavskrivningar.

Vad gäller redovisningen av skuldavskrivning som bistånd anfördes i promemorian att t.o.m. 2006 endast den andel som utgjordes av kompensation till EKN belastade biståndsanslaget, medan Sverige till OECD/DAC rapporterade hela de avskrivna beloppen. Detta förfarande innebar att det svenska biståndet, givet fullt utnyttjande och korrekt rapportering, skulle komma att överstiga de volymmål som riksdagen har beslutat om.

Den prognostiserade avräkningen 2007 uppgår i budgetpropositionen till 1,5 miljarder kronor. De avskrivningar som avses gälla, enligt promemorian, Demokratiska republiken Kongo (ca 1,3 miljarder kronor) och Liberia (ca 200 miljoner kronor), vilka förväntas nå de uppsatta kriterierna för avskrivning under 2007. Efter att budgetpropositionen för 2007 beslutades har det dock visat sig att vissa belopp hänförliga till bilaterala skuldavskrivningar för Kamerun (ca 450 miljoner kronor) och för Malawi (ca 6 miljoner kronor, U-kreditgaranti) som var planerade att ske under 2006 kommer att falla ut under 2007.⁶ I en bilaga till promemorian finns en sammanställning över exportör, köpare och typ av produkt eller projekt de aktuella EKN-garantierna avser. Av bilagan framgår att ingen export klassificerades som krigsmateriel.

Vad gäller skuldavskrivningarnas betydelse för statsbudgeten anförs i promemorian att avräkningen (för skuldavskrivningar) leder till att biståndsanslagets ökning blir mindre än vad den skulle ha blivit utan avräkning för skuldavskrivningar, vilket minskar statens utgifter med 1,5 miljarder kronor.

Av promemorian framgår också att kompensation till EKN för de aviserade skuldavskrivningarna kommer att utgå under 2008. Eftersom avräkningen för skuldavskrivningarna redan har skett 2007 kommer den kompensationen till EKN inte att belasta biståndsramen.

Utskottets ställningstagande

Vad som framkommit vid granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

⁶ De i promemorian redovisade skuldbeloppen skiljer sig från de i EKN:s årsredovisning för 2006 redovisade utestående fordringarna. Enligt vad som inhämtats från Utrikesdepartementet beror skillnaderna på olika beräkningssätt. Till exempel när det gäller Demokratiska republiken Kongo avser de prognostiserade beloppen i promemorian de nominella skuldbeloppen jämte kapitaliserad ränta under fordringarnas hela löptid. I EKN:s årsredovisning är motsvarande belopp angivna till sina nominella skuldbelopp jämte hittills upplupen ränta. Vilka belopp som faktiskt kommer att skrivas av bestäms slutligt vid förhandlingarna inom Parisklubben och är beroende av när fordringarna bilateralt skrivs av mellan Sverige och landet i fråga. Det belopp som slutligt avskrivs kommer, enligt Utrikesdepartementet, att hamna i intervallet mellan de ovan nämnda beloppen.

3 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

3.1 Regeringens användning av förordningsmakten

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 21 april 2006, *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar skolminister Ibrahim Baylans och regeringens användning av förordningsmakten.

Anmälan gäller att regeringen den 23 mars 2006 beslutade om ändringar i bl.a. grundskoleförordningen. Avsikten var enligt anmälan att ändringarna skulle tas in i ett förslag till ny skollag som skulle föreläggas riksdagen men togs, eftersom regeringen bedömde sig inte få majoritet i riksdagen för ändringarna, i stället som förordning. Riksdagen fick härigenom inte möjlighet att ta ställning till ändringarna.

Konstitutionsutskottet bör enligt anmälan granska om skolministerns och regeringens användning av förordningsmakten är förenlig med grundlagen samt hur långt en vidgning av förordningsmakten är förenlig med grundlagens intentioner.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A3.1.2*. Utskottet har också haft tillgång till det utkast till lagrådsremiss som nämns i anmälan.

Utredning i ärendet

Gällande regelsystem för skolan

De grundläggande bestämmelserna på skolans område finns i skollagen (1985:1100). Den kompletteras av skolformsförordningar, varav grundskoleförordningen (1994:1194) är en. Skollagen kompletteras vidare av läroplaner, som formellt sett är förordningar, men vissa delar har riksdagen anslutit sig till. Slutligen finns andra författningar som kungjorts i svensk författningssamling (SFS) och Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

I skolformsförordningarna återfinns bestämmelser om samverkansformer, lärotider, särskilda stödinsatser, eleverna och betyg.

Begreppet utbildning i skollagen är i första hand en samlingsbeteckning för olika verksamhetsformer i skolan.

Ändringarna i grundskoleförordningen

De aktuella ändringarna i grundskoleförordningen, som infördes genom förordning (2006:205) om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194) och som trädde i kraft den 1 juli 2006, innebar

dels att lydelsen av 5 kap. 1 § om utarbetande av åtgärdsprogram för en elev ändrades,

dels att två nya paragrafer om frånvaro och ordningsregler infördes i 6 kap. som 8 a § respektive 8 b §.

Ändringen i 5 kap. 1 § innebär en skyldighet för rektor att se till att det görs en utredning av behovet, om det kommer fram att en elev kan ha behov av särskilda stödåtgärder. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd, ska rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Tidigare gällde att rektorn skulle se till att ett program utarbetades, om det kommit fram att eleven behövde särskilda stödåtgärder. Liksom tidigare ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas.

5 kap. 1 § grundskoleförordningen gavs genom ändringen 2006 följande lydelse.

I 4 kap. 1 § andra stycket skollagen (1985:1100) föreskrivs att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.

Beslut om särskilt stöd enligt detta kapitel fattas av rektorn, om inte något annat följer av 5 och 10 §§.

Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, elevens vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att eleven kan ha behov av särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att behovet utreds. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet skall det framgå vilka behoven är, hur de skall tillgodoses samt hur åtgärderna skall följas upp och utvärderas.

Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas.

Paragrafens tredje stycke hade tidigare, enligt SFS 2000:1108, följande lydelse.

Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, dennes vårdnadshavare eller på annat sätt har framkommit att eleven behöver särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet.

Den nya 8 a § lyder under rubriken Frånvaro som följer.

Om en elev utan giltig anledning uteblir från skolarbetet, skall rektorn se till att en kontakt upprättas mellan skolan och elevens vårdnadshavare.

Den nya 8 b § lyder under rubriken Ordningsregler som följer.

Rektorn ansvarar för att det finns ordningsregler för varje skola. Ordningsreglerna skall utarbetas och följas upp under medverkan av lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare.

Utkast till lagrådsremiss

Som nämns i anmälan finns ett utkast till lagrådsremiss om ny skollag. Utkastet, som är daterat 2005-06-20, remitterades till ett antal remissinstanser sommaren 2005 (U2005/5584/S). I remissen påpekas att utkastet har utformats inom Utbildnings- och kulturdepartementet och att regeringen ännu inte tagit ställning till innehållet i utkastet. Vidare påpekas bl.a. att utkastet innehåller en mer omfattande uppflyttning av förordningsbestämmelser till lagen än vad som föreslagits av Skollagskommittén i dess slutbetänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) och att detta gäller bl.a. bestämmelser om utvecklingssamtal, individuella utvecklingsplaner, kvalitetsredovisningar och betyg.

I utkastet finns ett avsnitt om förordningsregleringen (s. 392 f.). Där sägs följande.

1985 års skollag reformerades genom ändringar i skollagen som trädde i kraft den 1 juli 1991 (prop. 1990/91:115, UbU17, rskr. 357). I samband med dessa ändringar beslutade riksdagen att häva tidigare s.k. riksdagsbindningar som fanns bakom olika bestämmelser i de skilda skolformsförordningarna och andra förordningar som rör skolans verksamhet (se prop. 1990/91:115 s. 65).

Under tiden därefter har ytterligare frågor som regleras i skolformsförordningarna och andra förordningar och som formellt framstår som regeringens föreskrifter blivit föremål för olika uttalanden från riksdagens sida. Beroende på hur dessa uttalanden har utformats har de blivit mer eller mindre bindande för utformningen av förordningsregleringen. Sammantaget har dessa bildat ett svåröverskådligt system av s.k. riksdagsbindningar.

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär att vissa frågor som i dag reglerats i förordning har lyfts upp i lag, bl.a. bestämmelser om betyg. En bärande tanke med detta förslag är att de frågor som bedöms som så principiellt viktiga att de bör beslutas av riksdagen skall regleras i lag och inte i förordning. Om riksdagen antar regeringens förslag till ny skollag utgår regeringen från att det nu, i linje med principerna för riksdagens och regeringens styrning av verksamheten, ankommer på regeringen att under lagen ge de ytterligare förordningsföreskrifter som kan anses behövliga. Dessa föreskrifter måste utgå från den nya skollagen. Det skulle då bli vanskligt om regeringen samtidigt skulle vara tvungen att beakta riksdagsbindningar som hänger samman med den äldre lagstiftningen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att tidigare riksdagsbindningar bakom olika bestämmelser i de skilda skolformsförordningarna och andra förordningar rörande de utbildningar och andra verksamheter som regleras i den föreslagna skollagen hävs. Det får ankomma på regeringen att meddela de förordningsföreskrifter som behövs under den nu föreslagna skollagen.

I utkastet finns, som anges i anmälingen, en paragraf om åtgärdsprogram (4 kap. 15 § förslaget till skollag). Paragrafen är mer omfattande än den förordningsvis beslutade¹. I den föregående paragrafen finns bestämmelser om utredning av stödbehov, som enligt författningskommentaren har sin motsvarighet i hittillsvarande reglering i skolformsförordningarna om åtgärdsprogram (utkastet s. 429).

I utkastet finns vidare bestämmelser om att det på varje skolenhet ska upprättas ordningsregler och att rektorn ansvarar för att detta sker (4 kap. 7 § förslaget).

Vidare finns en bestämmelse om skyldighet att underrätta vårdnadshavare om en elev uteblir från verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen (5 kap. 10 § tredje stycket förslaget). Om denna bestämmelse sägs i författningskommentaren att den förtydligar en viktig del av det samarbete med hemmen och elevens vårdnadshavare som följer av andra bestämmelser i skollagen och i läroplanen (utkastet s. 439).

Normgivningsbestämmelser

Regeringsformen

I 8 kap. regeringsformen finns föreskrifter om lagar och andra författningar.

I 3 § föreskrivs att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

I 5 § föreskrivs bl.a. att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestäms i lag och att i lag också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Enligt 7 § första stycket 6 kan regeringen efter bemyndigande i lag utan hinder av 3 eller 5 § genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser undervisning och utbildning.

Enligt 13 § får regeringen utöver vad som följer av bl.a. 7 § genom förordning besluta föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen). Regeringen får också i förordning överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet.

I 14 § klargörs att behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne inte hindrar riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

Med *föreskrifter om verkställighet* av lag menas enligt förarbetena till regeringsformen i första hand tillämpningsföreskrifter av administrativ karaktär (jfr prop. 1973:90 s. 211). Även föreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag hör i viss utsträckning hit. För att sådana kompletterande föreskrifter ska kunna betraktas som verkställighetsföreskrifter krävs

¹ För en elev som enligt 14 § andra stycket skall ges särskilt stöd skall ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet skall framgå hur behoven ser ut, hur de skall tillgodoses samt hur åtgärderna skall följas upp och utvärderas. Om åtgärder vidtas enligt 16 § andra stycket eller 17 § skall detta framgå av beslutet om åtgärdsprogram. / Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet. / Åtgärdsprogrammet beslutas av rektor eller den som rektor gett i uppdrag att utföra denna uppgift. Om en utredning enligt 14 § första stycket visar att eleven inte behöver särskilt stöd skall beslutas att åtgärdsprogram inte skall utarbetas. Om åtgärdsprogrammet innehåller ett beslut om att särskilt stöd skall ges i annan elevgrupp eller enskilt enligt 16 § andra stycket eller ett beslut om anpassad studiegång enligt 17 § skall åtgärdsprogrammet beslutas av rektor.

att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt. Genom verkställighetsföreskrifter kan man därför inte föreskriva något som för den enskildes del innefattar ett nytt åliggande eller ingrepp.

Till *regeringens restkompetens* hör i första hand den administrativa normgivningen. Sådana föreskrifter för de statliga myndigheterna som inte gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna faller i princip under regeringens restkompetens. Hit hör föreskrifter om myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre arbetsformer. Hit hör också föreskrifter inom den offentliga rätten som ger enskilda förmåner av olika slag, s.k. berättigande föreskrifter, även om det i sådana fall krävs ett beslut av riksdagen såvitt gäller medelstillelningen. Även föreskrifter som inte påverkar den enskilde vare sig i positiv eller negativ riktning hör till restkompetensen.

Om bestämmelser på utbildningsområdet sades i förarbetena till regeringsformen i anslutning till 8 kap. 7 § följande (prop. 1973:90 s. 313).

På utbildningens område beslutas för närvarande en stor mängd föreskrifter av Kungl. Maj:t. Läroplaner och andra föreskrifter om undervisningens innehåll faller enligt departementsförslaget under regeringens kompetens på grund av bestämmelserna om restkompetensen i 13 § första stycket 2. Även stora delar av skolstadgan (1971:235) är av beskaffenhet att kunna beslutas av regeringen med stöd av 13 §. I den mån bestämmelserna i denna eller liknande författningar på undervisningens område kan sägas gälla åligganden för enskilda eller i övrigt avse ingrepp i enskildas personliga förhållanden eller gälla kommunernas befogenheter eller åligganden faller de emellertid på grund av 3 och 5 §§ inom lagområdet. Eftersom enligt min mening bestämmelser av det slag som återfinns i skolstadgan även i fortsättningen bör beslutas av regeringen finner jag det därför påkallat att i förevarande paragraf öppna en särskild delegationsmöjlighet avseende föreskrifter om undervisning och utbildning.

I ett arbete om normgivningsmakten (Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan, Lund 1999, s. 157) sägs följande:

Skolplikten är ett åliggande för enskilda och begränsar dessas rörelsefrihet, varför den måste regleras i lag ... Men föreskrifter om utbildningens innehåll anses falla inom regeringens restkompetens (prop. 1973:90 s. 313). Elevernas skyldighet att underkasta sig även motbudande inslag i utbildningen betraktas sålunda inte som ett ”åliggande för enskilda” utan anses ha tillräckligt stöd i regeringens restkompetens. Föreskrifter om skolans inre arbete uppfattas alltså som interna förvaltningsföreskrifter även i den mån de grundar förpliktelser för eleverna.

Bemyndigande i skollagen

I 15 kap. skollagen (1985:1100) finns bemyndiganden för regeringen att meddela vissa föreskrifter. Sålunda föreskrivs i 1 § att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om organisationen av det offentliga skolväsendet samt om kommuners och landstings befattning i övrigt med utbildning som avses i skollagen.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på frågor om stödet för att besluta de aktuella bestämmelserna förordningsvis, om riksdagsuttalanden som aktualiserar frågan om riksdagsbindning för bestämmelserna och om kommentarer i övrigt.

Som svar har den 12 januari 2007 översänts en inom Utbildningsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.1.2*).

I promemorian framhålls att ett omfattande arbete med en ny skollag pågått i Regeringskansliet under lång tid och att det finns behov av ett nytt förenklat författningssystem på skolområdet där föreskrifter i skollag, skolformsförordningar och läroplaner harmoniseras.

Vidare påpekas att 1999 års skollagskommitté överlämnade betänkandet Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) i december 2002. På grund av andra pågående utredningar var kommitténs lagförslag ofullständigt, och det var därför nödvändigt att inom departementet arbeta fram ett komplett förslag till en ny skollag som kunde beredas i den omfattning som behövdes. Arbetet ledde fram till det aktuella utkastet till lagrådsremiss, som remitterades sommaren 2005. I remissen angavs särskilt att regeringen ännu inte hade tagit ställning till innehållet i utkastet.

Mot bakgrund av det parlamentariska läget, framhålls vidare, fann den dåvarande politiska ledningen under den senare delen av mandatperioden att ett förslag till en ny skollag inte skulle läggas fram. Däremot efterfrågades förändringar i gällande skolförfattningar i vissa angelägna frågor. Detta föranledde förordningsändringar när det gällde regleringen om utredning av behovet av särskilt stöd och åtgärdsprogram, kontakter mellan skolan och elevens vårdnadshavare samt ordningsregler.

Som svar på frågan om stödet för att besluta de aktuella bestämmelserna genom förordning nämns, såvitt avser utredning och åtgärdsprogram och kontakter mellan skolan och elevens vårdnadshavare, att den bedömning som gjordes vid tidpunkten för den politiska ledningens förfrågan var att det var bäst förenligt med dagens författningssystem att de föreslagna ändringarna placerades på förordningsnivå i anslutning till de bestämmelser om åtgärdsprogram och frånvaro som redan fanns där. Förordningsändringarna bör enligt svaret ses som förtydliganden av dels den självklara utgångspunkten att en utredning måste ske för att komma fram till om ett åtgärdsprogram behövs eller inte, dels vad ett åtgärdsprogram ska innehålla, dels kontakterna mellan skolan och hemmet. I rättsligt hänseende bör de ifrågasatta förordningsändringarna ses som verkställighetsföreskrifter till lagens bestämmelser om särskilt stöd och samarbete med elevernas hem. Om förordningsändringarna inte skulle betraktas som verkställighetsföreskrifter är de ändå, enligt svaret, av sådan karaktär att de kan anses falla inom regeringens restkompetens.

Såvitt avser ordningsreglerna framhålls i svaret att förordningsändringen riktar sig till den som anordnar utbildningen och, oavsett hur man bedömer regeringens möjligheter att på egen hand meddela föreskrifter av

denna art, kan bemyndigandet i 15 kap. 1 § första stycket skollagen åberopas som stöd för att på förordningsnivå reglera frågan för de skolformer som har en kommunal huvudman. När det gäller de statliga skolformerna får bestämmelser av denna art anses höra till regeringens restkompetens.

Några riksdagsuttalanden som innebär att regeringen var förhindrad att besluta förordningsändringarna utan hörande av riksdagen har enligt svaret inte återfunnits.

Utskottets ställningstagande

I ärendet har ingenting framkommit som innebär att regeringen skulle varit förhindrad att genom förordning meddela de föreskrifter som anmälan avser. Dock innebär det förhållandet att förslag till de aktuella bestämmelserna inte – som föreslogs i det remitterade utkastet till lagrådsremiss – lades fram som lagförslag att riksdagen undandrogs möjligheten att påverka utformningen av bestämmelserna.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande av utskottet.

3.2 Regeringens utövande av utnämningmakten i samband med en viss utnämning

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande statsminister Göran Persson för regeringens utövande av utnämningmakten i samband med tillsättning av ny chef för Kammarkollegiet. I anmälan anförs att det i medierna har påpekats en rad märkliga omständigheter kring tillsättningen. Bland annat ska den avgående generaldirektören ha slutat sin tjänst flera månader i förtid, och den utnämnde generaldirektörens chefsegenskaper ska ha varit kraftigt ifrågasatta. Anmälaren vill att konstitutionsutskottet granskar om utnämningen stått i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser samt om, och i så fall på vilket sätt, Göran Persson, som uppges vara en nära vän till den utnämnde generaldirektören, själv var inblandad i tillsättningsprocessen.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Bedömningsgrund vid tillsättning

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 ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster ska tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med ”förtjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med ”skicklighet” brukar förstås lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den ditillsvarande verksamhetens art. Bestämmelsens utformning är sådan att även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan få vägas in i bedömningen. Härvidlag anfördes i förarbetena att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kunde göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar ta hänsyn inte bara till de faktorer som i första hand brukar läggas in i begreppen förtjänst och skicklighet. Vid behandlingen av förslaget kommenterade konstitutionsutskottet bestämmelsens formulering. Utskottet förutsatte att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn skulle komma att utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rätts-säkerhet uppstod (bet. KU 1973:26 s. 72).

Närmare bestämmelser om tillsättning av statliga tjänster finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Bestämmelsen i RF korresponderar med 4 § i LOA, i vilken föreskrivs att avseende ska fästas enbart vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Där föreskrivs också att bland de sakliga grunderna ska skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I förarbetena till lagen (prop. 1993/94:65 s. 44) påpekades att förtjänst och skicklighet i RF endast nämns som exempel och att även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen, t.ex. strävanden efter jämställdhet mellan könen på arbetsplatsen och intresset av att bereda arbetshandikappade sysselsättning. Även anställningsförordningen (1994:373), som trädde i kraft samtidigt med LOA, innehåller en motsvarande bestämmelse i 4 §. Enligt denna bestämmelse ska myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

Rekryteringsförfarandet

Förfarandet vid rekrytering av myndighetschefer har under den förra regeringen beskrivits gå till på följande sätt (prop. 1997/98:136 s. 50 f., se även Regeringens chefpolicy – Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen, Finansdepartementet 2005). Varje departement ska efter samråd med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet svara för rekrytering av myndighetschefer inom sitt eget område. En skriftlig kravprofil, baserad på myndigheternas nuvarande och kommande verksamhet, ska alltid tas fram innan sökandet efter kandidater börjar.

Den nuvarande regeringen har i budgetpropositionen för 2007 aviserat en översyn av regeringens chefpolicy och förändringar i rekryteringsprocessen (prop. 2006/07:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.3 och 6.6.1, se även riksdagens prot. 2006/07:20 3 § och statsministerns promemoria Reformering av

utnämningmakten av den 21 november 2006). På omedelbar sikt kommer detta, enligt budgetpropositionen, att innebära att de kravprofiler som upprättas inför en chefsrekrytering görs offentliga.

Tidigare granskning

Allmän granskning

Utskottet har vid flera tillfällen granskat regeringens utövning av utnämningmakten i samband med den särskilda och den allmänna granskningen. Vad gäller den allmänna granskningen skedde det senast hösten 2005. Utskottet begärde då en förteckning från Regeringskansliet över samtliga utnämningar av myndighetschefer som beslutats under januari 2003–september 2005 (bet. 2005/06:KU10 s. 49 f.). Hösten 2003 genomförde utskottet en liknande granskning och begärde då in en förteckning över samtliga utnämningar under januari 2001–oktober 2003 (bet. 2003/04:KU10 s. 58 f.).

I betänkandet konstaterade utskottet att bilden från granskningen 2003 i stort sett var oförändrad 2005. Flertalet utnämnda myndighetschefer hade inte politisk bakgrund som t.ex. statsråd, riksdagsledamot, statssekreterare eller kommunalråd, och bland dem som hade politisk bakgrund var bakgrunden statssekreterare vanligast. Vidare anförde utskottet att då regeringarna under de senaste drygt tio åren varit socialdemokratiska hade flertalet statssekreterare som utnämnts till myndighetschef bakgrund inom Socialdemokraterna.

Utskottet framhöll också sin tidigare uppfattning, nämligen att politisk bakgrund inte ska diskvalificera någon från att utnämnas till statlig tjänst, t.ex. generaldirektör. I vissa fall kunde politisk erfarenhet t.o.m. vara särskilt värdefull för ledningen av en offentlig organisation. I anslutning till detta anförde utskottet att vad som i sådana fall var relevant var inte vilket politiskt parti den person som utnämns hade representerat, utan det att han eller hon hade haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det var meriterande för den tjänst som skulle tillsättas.

Reservation avgavs av ledamöter från m, fp, kd, c och mp. Reservanterna menade bl.a. att det finns en överrepresentation av utnämnda myndighetschefer med bakgrund inom regeringspartiet som är så stor att den kan väcka misstanke om att inte enbart sakliga grunder vägs in vid utnämningen. Vidare delade reservanterna inte uppfattningen att statssekreterare ska ses som en särskild grupp i sammanhanget eftersom denna befattning sedan flera årtionden tillbaka i praktiken är partipolitiskt bundna tjänster. Det vore därför enligt reservanterna fel att i granskningen bortse från att dessa har partipolitisk bakgrund.

Särskild granskning

Senast utskottet granskade utnämningmakten i samband med den särskilda granskningen var våren 2006 (bet. 2005/06:KU20 s. 178 f.). Utskottet behandlade då en anmälan i vilken bl.a. begärdes granskning av utnämningen av två generaldirektörer.

I sitt ställningstagande uttalar utskottet följande.

I enlighet med vad utskottet tidigare anfört (bet. 1997/98:KU25 s. 62 f.) anser utskottet att bedömningar av lämpligheten av fattade beslut bör göras endast med stor försiktighet vid den granskning som ankommer på utskottet. Granskningen bör i första hand inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handlägningsfrågor. Granskningen i detta ärende har därför inriktats mot huruvida ärendehandläggningen stått i överensstämmelse med rådande bestämmelser och om regeringen beslutat inom ramen för sina befogenheter. Det materiella innehållet i enskilda utnämningsbeslut har inte granskats.

Vidare erinrade utskottet om vad det tidigare uttalat avseende politisk bakgrund. Utskottet noterade också att dåvarande statsminister Göran Persson vid utskottets utfrågning i ärendet den 19 april 2006 uttalat att han inom ramen för gällande bestämmelser inte var främmande för att ändra rutinerna inom Regeringskansliet för arkivering av kravprofiler som tas fram inför utnämningar så att de läggs i akten.

Utnämningen

Den 18 maj 2006 beslutade regeringen att anställa Claes Ljungh till ny generaldirektör och chef för Kammarkollegiet fr.o.m. den 1 juli 2006 t.o.m. den 31 juni 2012. Ljungh har bakgrund som bl.a. statssekreterare på Finansdepartementet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt dels en redogörelse för förfarandet vid det aktuella tillsättningsärendet, dels att få ta del av kravprofil och de övriga handlingar som hör till regeringsbeslutet.

Som svar har den 9 februari 2007 översänts en inom Finansdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.2.2*).

I promemorian uppges att förordnandet för den dåvarande generaldirektören för Kammarkollegiet skulle löpa ut i oktober 2006 och att det på begäran av den politiska ledningen utarbetades en kravprofil inom Finansdepartementet i slutet av mars 2006. Efter beredning på politisk nivå fattade regeringen beslut i ärendet den 18 maj 2006. Vidare uppges att akten i ärendet inte innehåller några andra handlingar än regeringsbeslutet. Vad kravprofilen beträffar bedömdes den, enligt promemorian, inte tillföra ärendet några nya sakuppgifter, varför den ansågs utgöra en minnesanteckning i tryckfrihetsförordningens mening.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis erinra om sin tidigare uppfattning att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Såvitt gäller utnämningmakten har granskningen därför inriktats mot huruvida ärendehandläggningen stått i överensstämmelse med rådande bestämmelser och om regeringen beslutat inom ramen för sina befogenheter, medan det materiella innehållet i enskilda utnämningsbeslut inte har granskats. Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Utskottet har i samband med tidigare granskning kunnat notera att det funnits en beredvillighet att som rutin i Regeringskansliet införa att kravprofiler som tas fram inför utnämningar tillförs akten i ärendet. Det har senare från regeringens sida också aviserats att kravprofiler som upprättas inför en chefsrekrytering ska göras offentliga.

Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

3.3 Regeringens granskning av Osmo Vallo-fallet

Ärendet

I en anmälan (*bilaga A3.3.1*) begärs att konstitutionsutskottet granskar om regeringen på ett fullgott sätt granskat omständigheterna och oklarheterna runt de utredningar som företagits för att bringa klarhet i omständigheterna runt Osmo Vallos död, liksom vad gäller de 16 andra dödsfall vid omhändertagande som JK också granskat. Anmälarna framhåller att kritik framförts mot brister i bl.a. JK:s underlag.

Bakgrund

Justitiekanslerns utredningar

Regeringen gav i oktober 1997 Justitiekanslern i uppdrag att närmare granska ordningen för handläggningen av fall där personer som omhändertagits av polis eller annan myndighet hade avlidit och vilka förändringar i rutinerna som kunde anses påkallade. Uppdraget hade Osmo Vallos dödsfall som utgångspunkt. I november 1998 redovisade Justitiekanslern sitt uppdrag i rapporten *Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden*. I rapporten föreslogs vissa skärpningar angående åklagarinträde vid polisens internutredningar och rättsläkares tillgång till handlingar.

Justitiekanslern prövade i ett beslut den 21 juni 2000 vissa klagomål mot utförande av rättsmedicinska undersökningar m.m. och lämnade därvid följande beskrivning av omhändertagandet av Osmo Vallo:

Polis kallades den 30 maj 1995 kl. 23.08 till ett bostadshus i Karlstad efter att anmälan inkommit om att Osmo Vallo uppträtt störande i bostadsområdet. De poliser som utförde uppdraget beslutade att Osmo Vallo

skulle omhändertas enligt lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB). De uppfattade Osmo Vallo som påverkad och aggressiv och lät en polishund gå till angrepp mot honom. Osmo Vallo omhändertogs i en trappuppgång efter ett våldsamt handgemäng med de ingripande poliserna. Han lades i bukläge varvid en av poliserna satte ett knä mot V:s nacke och ett knä mot V:s rygg. Han belades därefter med handfängsel. Han lugnade sig strax efter att handfängslen anbringats. Polisförstärkning tillkallades och Osmo Vallo bars ut till en polisbil, varvid uppmärksammades att han hade svag eller ingen puls. Ambulans tillkallades men polismännen bestämde sig för att själva ombesörja transport till sjukhus. Osmo Vallo lades på mage i polisbilens baksäte, fortfarande belagd med handfängsel, och kördes till sjukhus. Under bilfärden föll han ned mellan baksätet och framsätet i bilen. Vid framkomsten till akutmottagningen kl. 23.43 var Osmo Vallo inte kontaktbar och saknade tecken på hjärtverksamhet. Handfängslen togs av och återupplivningsförsök gjordes i form av bl.a. yttre hjärtmassage, assisterad andning och behandling med medicin. Under hela förloppet på sjukhuset var Osmo Vallo inte kontaktbar. Återupplivningsförsöken avslutades kl. 00.04 den 31 maj 1995 och läkare på sjukhuset konstaterade dödsfallet kl. 00.20.

Åklagare underrättades den 1 juni och samma dag beslöts att förundersökning skulle inledas rörande misstanke om misshandel och vållande till annans död eller tjänstefel. Åtal väcktes mot en hundförare och dennes förman och båda dömdes 16 april 1996 för vållande till kroppsskada till sextio dagsböter vardera.

En utvidgad rättsmedicinsk obduktion av Osmo Vallo ägde rum den 7 juni 1995 vid Rättsmedicinska institutet i Linköping. Efter en formell begäran av Osmo Vallos anhöriga den 18 mars 1996 uppdrog generaldirektören för Rättsmedicinalverket åt två rättsmedicinare att genomföra en förutsättningslös granskning av handläggning och slutsatser i obduktionsärendet på grundval av inom Rättsmedicinalverket tillgängliga handlingar och material, alltså de handlingar som fanns i obduktionsärendet i Linköping samt mikroskopiska preparat, diabilder och fotografier. De båda granskarna instämde i det första utlåtandet som innebar att dödsorsaken ej med full säkerhet gått att fastställa. Deras uppfattning var dock att amfetamin- och alkoholpåverkan möjligen i samverkan med upphetsning och fysisk ansträngning, varit av väsentlig betydelse för dödsfallet.

Riksåklagaren beslutade efter uppgifter som kommit fram i TV-programmet *Striptease* den 11 september 1996 att granska utredningen. Förundersökningen återupptogs i oktober 1996 i fråga om vållande till annans död och misshandel. Ärendet överlämnades till en överåklagare för fortsatt handläggning. Den 7 november 1996 översände överåklagaren till Rättsmedicinalverket en begäran om kompletterande utlåtande över utvidgad rättsmedicinsk obduktion. Enligt begäran skulle utlåtandet grundas på en

förnyad granskning av obduktionen och de slutsatser som dittills dragits. De ytterligare undersökningar som från rättsmedicinska utgångspunkter bedömdes ändamålsenliga borde göras.

Den 8 november 1996 gav generaldirektören för Rättsmedicinalverket i uppdrag till de två rättsmedicinare som tidigare granskat fallet att slutföra påbörjad eftergranskning med stöd av förundersökningsmaterialet och med beaktande av överåklagarens begäran om kompletterande utlåtande jämte bilagda vittnesförhör. I uppdraget angavs att generaldirektören kallat två professorer från Finland resp. Danmark att biträda verksledningen i slutförandet av ärendet. Generaldirektören lämnade vidare uppdrag till den ursprungliga obducenten och den rättsläkare som vidimerat den första obduktionen att på grundval av det då mera tillgängliga förundersökningsmaterialet samt med beaktande av överåklagarens begäran med bilagda vittnesförhör avge ett kompletterande utlåtande till generaldirektören.

En kompletterande rättsmedicinsk undersökning, som skulle besvara de ställda frågorna, verkställdes den 17 januari 1997. Undersökningen utfördes av docenten Göran S i närvaro av professorn Jörn S, Köpenhamn, professorn Pekka S, Åbo samt docenten Robert G, Stockholm. Dessa hade tillgång till allt då befintligt material från polis och åklagare. Detta material hade översänts efter en hemställan från Rättsmedicinalverket till åklagaren att få del av utredningsmaterialet. Det genomfördes också en röntgenundersökning av Osmo Vallos kropp vid vilken konstaterades brott på vänstra åttonde och nionde revbenen samt misstanke om brott på sjunde vänstra revbenet.

Generaldirektören för Rättsmedicinalverket angav att samstämmigheten i flertalet svar genomgående var stor. Frågan huruvida polismännens hantering av Osmo Vallo i samband med att han belades med handfängsel och något senare enligt vittnesuppgifter blev utsatt för tramp på ryggen liggande i bukläge lett till att hans andning och därmed syresättning av blodet blev otillräcklig samt hur stor betydelse detta kan ha haft för dödsfallet behandlades utförligt av samtliga sex rättsläkare. De var eniga om att orsaken till Osmo Vallos död inte med säkerhet kunnat fastställas men att starka skäl talade för att alkohol- och drogpåverkan i samverkan med stressreaktion föranledd av fysisk ansträngning och psykisk anspänning varit av stor betydelse. Två av rättsläkarna ansåg dock att den placering i bukläge med händerna fängslade bakom ryggen som polismännen företagit för att betvinga V:s våldsamma motstånd lett till s.k. lägesrelaterad asfyxi (bristande syresättning utlöst genom kroppsläget) och att lägesasfyxin haft väsentlig betydelse för dödsfallet. De övriga rättsläkarnas uppfattning var att omständigheterna och fynden i ärendet inte tillät en så långtgående slutsats. De sistnämnda fyra ansåg att andningen kan ha varit påverkad men att utmattningsstillstånd haft störst betydelse för dödsfallet.

Vidare var rättsläkarna eniga om att – av polismännens och vittnenas uppgifter att döma – Osmo Vallo blev livlös kort efter det att han belagts med handfängsel med armar och händer bakom ryggen liggande i bukläge.

Uppgifterna i förundersökningsmaterialet talade för att hjärt- och andningsstillestånd förelåg innan han lyftes in i polisbilen för transporten till sjukhuset.

Vad gäller de vid den kompletterande undersökningen påvisade revbensskadorna var de sex rättsläkarna eniga om att de förorsakats av inverkan genom trubbigt våld. Däremot fanns det något olika uppfattning om dessa skadors sannolika uppkomsttid, uppkomstsätt och eventuella betydelse för dödsfallet. Samtliga sex rättsläkare var också eniga om att även övriga påvisade skador fränsett hundbetten förorsakats genom inverkan av yttre trubbigt våld men anser att något säkert uttalande om när och hur de uppkommit inte kunde göras.

Ställningstagande till polismännens agerande när de upptäckte att Osmo Vallo var livlös ingick inte i det uppdrag som verksledningen givit de sakkunniga i detta ärende. Av det för Rättsmedicinalverket då tillgängliga förundersökningsmaterialet framgick att handfångslet inte avlägsnades förrän Osmo Vallo införts till lasarettet i Karlstad och att polismännen inte inledde återupplivningsförsök. Tillkallandet av ambulans var i och för sig adekvat men inte tillräckligt. Även om det inte kunde avgöras om Osmo Vallos liv hade räddats om polismännen, så snart de upptäckte att han var livlös, hade avlägsnat handfångslet och inlett återupplivningsförsök, fann Rättsmedicinalverket berörda polisers agerande anmärkningsvärt och ifrågasatte om det var i enlighet med gällande praxis/regler för polisens arbete.

Överåklagaren konstaterade i maj 1997 att brott inte kunde styrkas i vidare mån än vad som framgick av åtalsbeslutet den 28 september 1995 och lade ned den återupptagna förundersökningen. Riksåklagaren överprövade överåklagarens beslut efter begäran av Osmo Vallos anhöriga. Sedan professorn Jovan R i en intervju i TV-programmet Striptease förklarar bl.a. att våld inte kunde uteslutas som förklaring till Osmo Vallos död lämnade han kompletterande information om möjligheterna att förbättra beslutsunderlaget rörande Osmo Vallos skador. Riksåklagaren beslutade i november 1997 att förundersökningen avseende misstanke om vållande till annans död och misshandel skulle återupptas. Den 30 januari 1998 beslutades att en ny utvidgad rättsmedicinsk undersökning skulle utföras. I ett utlåtande på begäran av den överåklagare som ledde förundersökningen anförde överläkarna Jovan R och Jan L den 14 maj 1998 att alla gjorda observationer angav att Osmo Vallo avlidit i sviterna av det aktuella omhändertagandet.

Generaldirektören för Rättsmedicinalverket beslutade den 27 maj 1998 att den tredje undersökningen skulle sändas till de fyra rättsläkare som genomfört den andra rättsmedicinska undersökningen för yttrande. Dessa angav i ett yttrande att de vidhöll sina tidigare redovisade uppfattningar. I ett yttrande över detta anförde Jovan R och Jan L att de vidhöll sin uppfattning. Socialstyrelsens rättsliga råd yttrade sig på begäran av åklagaren och framhöll bl.a. att det sammanfattningsvis, mot bakgrund av den diskussion som förts rörande definitioner, symptom, tecken, riskfaktorer, dödsmekanismer, obduktionsfynd etc. rörande sju-åtta tänkbara dödsorsaker var

Rättsliga rådets uppfattning att såväl föreliggande uppgifter om händelseförloppet som de toxikologiska fynden och obduktionsfynden på vetenskapens nuvarande ståndpunkt var väl förenliga med diagnosen exciterat delirium. Däremot talade omständigheterna och obduktionsfynden inte med samma styrka för diagnoserna förgiftning eller positionell asfyxi. De sistnämnda gäller i än högre grad övriga här diskuterade diagnoser. Det borde dock avslutningsvis ånyo understrykas att dessa bedömningar av dödsorsaken baserar sig på värderingar av sannolikheter, och att ingen av de diskuterade dödsorsakerna kunde uteslutas helt.

Överåklagaren beslutade den 4 maj 1999 att lägga ner förundersökningen. I beslutet konstaterades att den kompletterande förundersökningen inte hade medfört att någon orsak till Osmo Vallos död kunde fastställas med tillräcklig säkerhet. Riksåklagaren överprövade den 30 mars 2000 beslutet och anförde att den rättsmedicinska utredningen i ärendet inte gav honom, i hans egenskap av åklagare, ett tillräckligt stöd för att inom ramen för en brottmålsprocess och med det regelverk som gäller för ett åtalsbeslut med tillräcklig grad av säkerhet kunna påstå vilken den huvudsakliga dödsorsaken var. Han beaktade därvid särskilt att det fanns en rad olika uppfattningar från ett stort antal rättsmedicinska experter. Den fråga som därefter uppkom var om Vallo var vid liv när han utsattes för trampningen och om trampningen vållat eller i varje fall förvärrat de revbensskador som kunnat konstateras hos honom. I den delen förelåg, anfördes det, vissa vittnesuppgifter som i förening med slutsatserna framför allt från R och L men också från den rättsmedicinska utredningen i övrigt, bevisning av sådan styrka att det för honom som åklagare fanns anledning att överväga att inom ramen för ett åtal överlämna frågan till prövning av domstol. Därmed uppkom också frågan om de rättsliga förutsättningarna för att väcka nytt åtal för misshandelsbrott. I den delen kom Riksåklagaren fram till, mot bakgrund av Karlstads tingsrätt lagakraftvunna dom i målet samt reglerna om rättskraft i rättegångsbalken, att det förelåg hinder enligt 30 kap. 9 § rättegångsbalken mot att väcka ett nytt åtal mot berörda polismän rörande misshandel. Vidare konstaterades att inte heller resning kunde komma i fråga eftersom den tid inom vilken en resningsansökan till men för den tilltalade ska ske redan inträtt.

I sina avslutande synpunkter anförde Riksåklagaren att hans genomgång av handlingarna i ärendet visade att det fanns skäl att ytterligare analysera och värdera hur rättsväsendet – i vid mening – hade klarat sina uppgifter. En första fråga var om olika personer eller myndigheter inte hade hanterat sina uppgifter på ett korrekt sätt. I egenskap av riksåklagare hade han uppgiften att granska förfarandet inom åklagarväsendet. I anslutning härtill påpekade han att han med reservation för vissa kommentarer inte ansåg sig ha anledning till kritik mot de beslut som tidigare fattats rörande åtalsfrågan eller nedläggning av förundersökningen. Den fråga som varit aktuell i ärendet hade främst varit värderingen av bevisningen, som med hänsyn framför allt till den omfattande medicinska utredningen kunde vara

föremål för olika bedömningar. Han konstaterade vidare att han som riksåklagare inte hade att granska hur ärendet handlagts av andra myndigheter såsom polisen, Rättsmedicinalverket eller Socialstyrelsens rättsliga råd eller hur dessa myndigheter samverkat i ärendet. Han överlämnade därför sitt beslut till Justitiekanslern.

Justitiekanslern fann i flera avseenden anledning till kritik. Han ville hävda att samarbetet i det inledande skedet mellan polisen och rättsläkarna inte varit tillfredsställande. Orsakerna härtill var flera men till stor del får den som svarat för förundersökningen bära ansvaret härför. Justitiekanslern ville erinra om att han tidigare hade föreslagit att bestämmelserna rörande samarbetet mellan polis/åklagare och rättsläkarna skulle ändras så att allt material i en förundersökning ska översändas till rättsläkarna. Rikspolisstyrelsen hade till följd härav omarbetat sina föreskrifter och allmänna råd i detta hänseende (jfr FAP 414-1, RPSFS 2000:14). Enligt Justitiekanslerns mening kunde det i efterhand framstå som olyckligt att inte den första rättsmedicinska undersökningen utfördes av den rättsläkare som polisen lämnat information till eftersom det alltid finns en risk att information går förlo-rad när den vidarebefordras från en person till en annan.

Vid sin bedömning hade Justitiekanslern att utgå från vad som var syftet med en utvidgad rättsmedicinsk obduktion. En sådan obduktion har rätts säkerheten som sin huvuduppgift och utgör ett viktigt led i utredningen av våldsbrott och olycksfall med dödlig utgång. Vid fall av oförklarlig eller onaturlig död ska den som är verksam inom rättsmedicinen försöka fastställa den faktiska dödsorsaken genom att undersöka kvarlevorna och söka ange orsaken till skador, förgiftningar, deras natur, uppkomst, och effekter samt avge intyg härom till de rättsvårdande myndigheterna. Rättsmedicinsk undersökning är också ett viktigt bevismedel i brottmål. Kravet på noggrannhet och fullständighet vid obduktionen och på tillförligheten av det därvid upprättade protokollet måste därför naturligtvis ställas högt.

En rättsläkare, som ska utföra en utvidgad rättsmedicinsk obduktion vid ett dödsfall där brott kan misstänkas, betraktas som partssakkunnig och det är undersökningsledaren som bestämmer vilken utredning som ska tillföras målet, och den sakkunnige torde ha att följa principerna för förundersökningens bedrivande även om han eller hon givetvis i sin utredning och bedömningen av dess resultat är helt självständig. I detta ligger att det också är förundersökningsledaren som kan och bör ge anvisningar inför en rättsmedicinsk obduktion exempelvis beträffande vilka eventuella fynd som kan vara av särskild betydelse och som man ska leta efter. Samtidigt är det emellertid så att förundersökningsledaren torde vara helt beroende av den sakkunskap som rättsläkaren besitter.

Justitiekanslern hänvisade till att Rättsliga rådet i sitt yttrande anfört att den första rättsmedicinska undersökningen av Osmo Vallo inte till alla delar varit fullgott utförd genom att den inte påvisat samtliga detaljer som kan ha varit av väsentlig betydelse för utredningen av dödsfallet. Rådet representerar den sakkunskap som finns på området. I sammanhanget ville

Justitiekanslern påpeka att han vid sin genomgång av Riksåklagarens akt i ärendet funnit en skrivelse den 26 september 1997 från Rättsmedicinalverket, vari verket uppgivit att det fanns brister vid genomförandet av den första rättsmedicinska undersökningen. Justitiekanslern kunde mot denna bakgrund inte underlåta att uttala kritik mot rättsläkaren för det sätt på vilket han utförde undersökningen. Vid sin bedömning hade Justitiekanslern dock godtagit rättsläkarens uppgift, som vann visst stöd av innehållet i obduktionsprotokollet, att han i vart fall okulärt besiktigat ryggen på Osmo Vallo. Däremot fick det anses klarlagt att han inte fridissekerat revbenen mer än till en viss del.

Samtidigt var det emellertid så, vilket Rättsliga rådet anfört i sitt yttrande, att det ytterst är den ansvarige rättsläkaren som bedömer vilka specialundersökningar som är nödvändiga i ett aktuellt fall. Några föreskrifter om exakt vilka moment som ska ingå i en utvidgad rättsmedicinsk undersökning finns inte i det regelverk som styr förfarandet vid obduktioner. De riktlinjer som upprättats inom Rättsmedicinalverket år 1993, var inte heller bestämmelser i egentlig mening utan ska enligt vad som anförts i ett senare beslut av generaldirektören vid Rättsmedicinalverket ses om ett professionellt stöd vid utförandet av rättsmedicinska undersökningar. Med hänsyn till det sagda och till vad Rättsliga rådet anfört i sitt yttrande hade Justitiekanslern gjort bedömningen att Erik E och eventuellt också Henrik D inte kunde anses ha förfarit på ett sätt som kan föranleda ansvar för tjänstefel. Han ville emellertid inte förringa betydelsen av att den första rättsmedicinska undersökningen inte fyllt de krav som kunnat ställas. Det framstod som klart att bristerna fått negativa konsekvenser för den förundersökning som bedrivits. Därmed hade Justitiekanslern dock inte sagt att de senare konstaterade skadorna på revbenen verkligen skulle ha upptäckts om denna undersökning utförts på ett fullständigt sätt. Denna fråga kunde han inte uttala sig om utan den kunde bara besvaras av rättsmedicinsk expertis. För egen del kunde han endast konstatera att utlåtandena från den andra resp. tredje rättsmedicinska undersökningen inte gav underlag för någon annan slutsats än att skadorna kunde men inte måste ha förelegat redan vid tidpunkten för den första undersökningen. Kritik uttalades också mot Rättsmedicinalverket för flera av verkets åtgärder i samband med de rättsmedicinska undersökningarna, bl.a. när det gäller uppdraget att utföra den andra rättsmedicinska undersökningen.

Avslutningsvis anförde Justitiekanslern att det inte kunde uteslutas att det kunde finnas anledning att med utgångspunkt i erfarenheterna från fallet med Osmo Vallo överväga vad som kunde göras för att stärka allmänhetens förtroende för rättsväsendets förmåga att utreda och beivra brott inom polisen. I sin tidigare rapport hade han förespråkat vissa organisationsförändringar för att stärka kompetensen hos den personal som har att utreda sådana brott. Det borde prövas om man kunde gå vidare på denna väg och ytterligare centralisera utredningsresurserna, en fråga som hade nära samband med ett förslag från chefsjustitieombudsmannen rörande verk-

samheten med handläggning av anmälningar mot polismän. Från en mer allmän utgångspunkt kunde det vidare finnas skäl att överväga hur polis och rättsläkare ska kunna samarbeta under en förundersökning så att den kompetens som finns på ömse kan håll tas till vara och utnyttjas effektivt.

I ett sådant sammanhang borde det övervägas huruvida den tillsyn över rättsläkarna som fanns var tillräcklig. Rättsläkarnas befattning med rättsmedicinska undersökningar var undantagen från Socialstyrelsens tillsyn eftersom denna verksamhet inte innefattade hälso- och sjukvård. Det var alltså endast JO och Justitiekanslern som hade tillsyn över den rättsmedicinska undersökningsverksamheten. En rättslig tillsyn av den typ som kan utövas av dessa båda organ var emellertid knappast ändamålsenlig när det gäller en verksamhet som bygger på specialistkunskaper och där ställningstaganden i olika frågor bygger på vad som är riktigt enligt vetenskap och beprövad metod. En kopia av beslutet tillställdes därför Justitiedepartementet.

Osmo Vallo – Utredning om en utredning

Regeringen beslutade den 14 december 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en sammanhållen och övergripande granskning av förfarandet vid brottsutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall.

I april 2002 överlämnade den särskilde utredaren Mats Svegfors betänkandet Osmo Vallo – Utredning om en utredning (SOU 2002:37). Den särskilde utredaren lämnade i betänkandet förslag avseende polisens internutredningsverksamhet, rätten till målsägandebiträde vid dödsfall och allvarlig skada vid polisingripande samt en särskild utredning av Rättsmedicinalverkets roll och tillsynen över den rättsmedicinska verksamheten.

När det gäller Rättsmedicinalverkets roll och tillsynen över den rättsmedicinska verksamheten hade man genom Osmo Vallo-fallet funnit att det bland landets rättsläkare finns en stor spännvidd i hur man ser på sin yrkesroll. Utredningen hade också observerat de starka och över tiden uppenbarligen bestående motsättningar som finns inom den svenska rättsläkarkåren. Brottsutredningen efter Osmo Vallos död visade att såväl dessa skillnader i rolluppfattning som motsättningarna inom rättsläkarkåren riskerade att på ett allvarligt sätt återverka på den rättsliga processen. Det fanns enligt utredningen ett behov av en översyn när det gäller den rättsmedicinska verksamheten. Översynen borde ske i form av en särskild utredning med syftet att bl.a. klargöra rättsläkarnas roll. Deras specialistfunktion borde renodlas och därmed bli avsevärt tydligare. Ett alternativ till Rättsliga rådet som skulle kunna övervägas vore att inrätta ett rättsläkarråd för rättsmedicinska ärenden, dvs. ett organ vari ingår enbart experter med rättsmedicinsk och annan medicinsk kompetens.

Fortsatta utredningar m.m.

Förslagen om polisens internutredningsverksamhet samt frågan om rätten till målsägandebiträde har utretts av Internutredningsutredningen (Ju 2004:13) som överlämnat betänkandet Summa summarum – En fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? (SOU 2007:5).

I proposition 2004/05:64 föreslogs en ny ordning för utfärdande av rättsintyg. Syftet var att höja kvaliteten på de rättsintyg som utfärdas i anledning av brott. Den nya lagen trädde i kraft den 1 januari 2006. Innebörden av den nya ordningen är att Rättsmedicinalverket får huvudansvaret för verksamheten med utfärdande av rättsintyg. Utfärdande av rättsintyg ska i huvudsak koncentreras till för uppgiften särskilt kvalificerade läkare. Rättsintyg ska i regel inhämtas antingen från läkare vid rättsmedicinsk avdelning inom Rättsmedicinalverket, eller från läkare som enligt avtal med verket åtagit sig att utfärda sådana intyg.

Den s.k. RMV/SKL-utredningen (Ju 2005:10, dir. 2005:104) har, utöver sitt uppdrag att försöka samordna de verksamheter som i dag bedrivs inom Rättsmedicinalverket (RMV) och Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), i uppdrag att genomföra en översyn av den rättsmedicinska verksamheten med utgångspunkt i Osmo Vallo-utredningens förslag. RMV/SKL-utredningen har avgett betänkandena Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri (SOU 2006:63) och Översyn av den rättsmedicinska verksamheten. Tillsyn, Rättsliga rådet och rättsläkarens roll (2006:103).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som ställts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilka åtgärder i övrigt har från regeringens sida företagits med anledning av utredningarna från JK och även betänkandet SOU 2002:37 när det gäller Osmo Vallos dödsfall och övriga 16 dödsfall som anges i anmälan?
- Vilka synpunkter och kommentarer ger anmälan till konstitutionsutskottet anledning till?

Som svar har den 12 januari 2007 översänts en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet (*bilaga A3.3.2*), vari redovisas en rad åtgärder som vidtagits och som framgår av den ovan lämnade redovisningen. Sammanfattningsvis anges i promemorian att omständigheterna kring Osmo Vallos död hittills föranlett ett flertal åtgärder från regeringens sida. Resultatet av de åtgärderna kommer enligt promemorian sammantaget att utgöra en god grund för regeringens fortsatta överväganden i en rad frågor som har aktualiserats med anledning av Osmo Vallo-fallet.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

3.4 Regeringens handläggning i fråga om hyresråden vid de mindre hyresnämnderna

Ärendet

Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in till konstitutionsutskottet den 7 december 2006, *bilaga A3.4.1*, begärs att utskottet ska granska om det ålegat regeringen att enligt 11 kap. 5 § tredje stycket regeringsformen tillse att berörda hyresnämndschefer erhöll en jämställd domartjänst vid de organisationsförändringar som skedde vid årsskiftet 2005/06 och som innebär att de mindre hyresnämnderna i landet administrativt underordnades tingsrätten på respektive kansliorter.

De organisationsförändringar som avses innebär att de mindre hyresnämnderna, dvs. andra nämnder än de i Stockholm, Göteborg och Malmö, fr.o.m. den 1 januari 2006 administrativt samordnades med tingsrätten på respektive ort och att lagmannen i denna tingsrätt blev chef för hyresnämnden.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. promemorior upprättade inom Justitiedepartementet, *bilagorna A3.4.2* och *A3.4.3*, och utfrågningar med hyresrådet Erik Gerleman, Växjö, och f.d. justitieminister Thomas Bodström, *bilagorna B2* och *B5*.

Utskottet har vidare tagit del av en skrivelse den 24 maj 2006 från hyresrådet Christer Grönevall, Linköping, till utskottet (dnr 051-3683-2005/06), vari hänvisas till en artikel av Gerleman i Tidskrift för Sveriges Domareförbund 2003/1 *Är hyresråd domare? Ett bidrag till tolkningen av 11 kap. 5 § RF*.

Utredning i ärendet

Gällande bestämmelser m.m.

Regeringsformen

Föreskrifter om ordinarie domare finns i 11 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen.

1 § innehåller bestämmelser om dels Högsta domstolen och Regeringsrätten, dels andra domstolar. Om Högsta domstolen och Regeringsrätten sägs att endast den som är eller har varit ordinarie domare i respektive domstol får tjänstgöra som ledamot i domstolen. Om andra domstolar sägs att de inrättas med stöd av lag och att det vid sådana domstolar ska finnas

ordinarie domare. I fråga om domstolar som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål (specialdomstolar) får det dock i lag göras undantag från bestämmelsen om att det ska finnas ordinarie domare.

Enligt 5 § första stycket får den som har utnämnts till ordinarie domare – utom vid uppnådd pensionsålder eller annan skyldighet enligt lag att avgå med pension – skiljas från tjänsten endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten. I andra stycket föreskrivs en rätt till domstolsprövning för en ordinarie domare som skiljs från sin tjänst genom beslut av någon annan myndighet än domstol. I tredje stycket föreskrivs en förflyttningsskyldighet som innebär att den som utnämnts till ordinarie domare, om det påkallas av organisatoriska skäl, får förflyttas till annan jämställd domartjänst.

Domare som inte är ordinarie i grundlagens mening, t.ex. domare som har sin tjänst fram till viss tidpunkt eller tills vidare, har inte det grundlags-skydd mot avskedande som regeringsformen ger ordinarie domare. Ordförandena i Arbets- respektive Marknadsdomstolen har sålunda inte detta skydd.

Bestämmelserna om oavsättlighet och förflyttningsskyldighet är överflyttade från § 36 i 1809 års regeringsform. Första stycket av paragrafen hade år 1965 getts följande lydelse.

Den som utnämnts till domare må skiljas från tjänsten endast av domstol efter åtal eller genom beslut om entledigande i samband med pensionering; dock må han, om det finnes erforderligt av organisatoriska skäl, förflyttas till annan jämställd domartjänst.

Ändringen innebar främst att bestämmelser om anställningstrygghet för andra ämbets- och tjänstemän skulle överföras till vanlig lag. En bestämmelse om detta infördes som ett andra stycke i paragrafen.

I förarbetena till 1965 års ändring (prop. 1964:140 s. 99 f.) uttalade departementschefen följande om vilka som omfattades av bestämmelsen.

I några remissvar har efterlysts en bestämmelse, som klarare anger att stadgandet avser alla ordinarie domare oavsett anställningsform och även andra domare än dem som dömer i de allmänna domstolarna. Jag anser dock den föreslagna bestämningen ”den som utnämnts till domare” fylla erforderliga krav på klarhet i ifrågavarande hänseenden. Som författningsutredningen framhållit begränsas genom denna bestämning kretsen av oavsättliga domare till innehavare av ordinarie domartjänster. En precisering av domarbegreppet med hänsyn till arten av den dömande verksamheten synes ej kunna ske på annat sätt än genom en uppräknings i lagtexten av de domstolar för vilkas ordinarie befattningshavare i domarställning stadgandet gäller. Att belasta grundlagstexten med en dylik uppräknings synes icke vare sig lämpligt eller erforderligt. Tydligt är att stadgandet avser utnämnda domare icke blott i de allmänna domstolarna utan även i särskilda domstolar såsom vattendomstolarna samt i domstolar inom förvaltningsrättskipningen såsom regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet och försäkringsdomstolen. Även den som utnämnts till revisionssekreterare får anses

inbegripen bland dem som åtnjuter grundlagsskydd för anställningen. Skulle tvekan uppkomma om stadgandet avser viss befattning, bör viss ledning kunna hämtas i det förhållandet huruvida avläggande av domared är föreskrivet för befattningens utövande.

Om vad som menas med ”jämställd domartjänst” sades följande (a. prop. s. 100).

I kravet att förflyttning kan ske endast till jämställd domartjänst torde få inläggas dels att det skall vara fråga om förflyttning till annan ordinarie tjänst med samma eller i huvudsak samma löneställning och dels att domaruppgifterna skall vara väsentligen likartade. Vad det senare villkoret beträffar bör hinder ej anses möta mot förflyttning t.ex. från hovrätt till allmän underrätt, medan däremot förflyttning från allmän domstol till förvaltningsdomstol och omvänt ej är tillåten.

I förarbetena till den nuvarande regeringsformen framhöll departementschefen (prop. 1973:90 s. 390 f.) att domstolarnas självständiga ställning var av grundläggande betydelse för rättssäkerheten och att han för stärkande av denna självständighet bl.a. förordat att domstolarna i den utsträckning som var organisatoriskt möjlig skulle utrustas med ordinarie domare. För att en domares ställning av ordinarie skulle innebära den åsyftade garantin för självständighet i dömandet måste bestämmelser meddelas, vilka gav ordinarie domare ett grundlagsskydd mot att skiljas från tjänsten i andra fall än då befogad anledning därtill fanns. Ingen annan domare än den som var anställd under sådana former att han åtnjöt det anställningsskydd som paragrafen tillerkände ordinarie domare kunde räknas som ordinarie domare i grundlagens mening. Som Grundlagberedningen hade påpekat kunde alltså en tjänsteman som innehade tjänst fram till viss tidpunkt eller tills vidare inte i grundlagens mening anses vara utnämnd till ordinarie domare.

Statsanställdas rättsliga ställning – historik

Bestämmelsen om oavsättlighet i 1809 års regeringsform hade före 1965 haft följande lydelse och omfattat en betydligt större krets.

De som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän, än de i föregående § nämnda, kunna icke, utan medelst rannsaking och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas.

Den omständigheten att paragrafen genom ändringen 1965 inte längre garanterade andra ämbets- och tjänstemäns än domares oavsättlighet innebar enligt departementschefen inte att den grundsats på vilken stadgandet byggde övergavs. ”Det förhållandet att också åtskilliga andra tjänstemän än domare bör kunna intaga en i förhållande till regeringen självständig ställning kunde visserligen anföras som skäl för att i grundlag bibehålla bestämmelser om oavsättlighet även för dessa tjänstemän. Om värdet av en självständig och oväldig kår av förvaltningstjänstemän och om anställningstrygghetens betydelse i detta sammanhang råder heller icke delade

meningar.” (prop. 1964:140 s. 98). Det syftet ansågs dock kunna tillgodoseas genom att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning gavs i lag.

En historisk tillbakablick över statstjänstemäns rättsliga ställning gjordes i LOA-utredningens betänkande Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60 a.a. s. 80 f.). Där redogörs för en utveckling som började redan under 1500- och 1600-talen och som medförde att statsanställdas oavsättlighet gavs grundlagsskydd i 1809 års regeringsform.

De statliga tjänstemännen i aktiv tjänst kunde därefter grovt indelas i två grupper – ordinarie och icke ordinarie. Ordinarie tjänstemän fick till skillnad från icke ordinarie ett särskilt bevis för sin anställning, *fullmakten*. Enbart ordinarie tjänstemän omfattades av grundlagsbudet.

Vid sidan av fullmakten växte en annan ordinarie anställningsform fram, nämligen *konstitutorialet*. Konstitutorialet innebar att den ordinarie tjänstemannen kunde skiljas från anställningen även på administrativ väg. Under 1900-talet utvecklades dessutom en praxis som innebar att ordinarie tjänstemän anställdes med *förordnande tills vidare eller på viss tid*. De ordinarie tjänstemän som inte var anställda med fullmakt omfattades inte av oavsättligheten enligt § 36 i 1809 års regeringsform.

Syftet med den oavsättlighet som följde av § 36 var ursprungligen privaträttsligt – tjänstemännen skulle inneha tjänsten med äganderätt. Under inflytande av tysk rätt kom dock senare statsrättsliga argument i förgrunden. Bestämmelsen i § 36 skulle konstitutionellt begränsa konungamakten och garantera en oväldig och orädd tjänstemannakår som stod fri i förhållande till konungen eller – senare – partipolitiken.

Under 1800-talet började man införa system som innebar att grundlagen kringgicks på olika sätt. Bland annat intogs regelmässigt i avlönings- och pensionsreglementen och anställningsdokument förbehåll och regler om avgångsskyldighet på grund av ålder eller sjukdom eller förflyttningsskyldighet för fullmaktshavare och – i vissa fall – andra ordinarie. Systemen kan ses mot bakgrund av att oavsättligheten ansågs medföra rätt till lönen men inte rätt till arbetsuppgifterna.

De regler om avgångsskyldighet som intagits i olika avlönings- och pensionsreglementen sammanfördes 1966, samtidigt med den partiella grundlagsreformen, i statstjänstemannalagen till regler om entledigande av tjänstemän, och sedan år 1971 omfattas i princip samtliga statligt anställda av reglerna om avgångsskyldighet. Dagens regler infördes med ämbetsansvarsreformen 1975.

Nuvarande regler finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Särskilda regler finns i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller för arbetstagare såväl i allmän som i enskild tjänst.

Lagen om fullmaktsanställning

Enligt 3 § lagen om fullmaktsanställning ska en ordinarie domare anställas med fullmakt, och regeringen bestämmer vilka domaranställningar som ska vara ordinarie. Regeringen bestämmer vilka arbetstagare i övrigt som ska anställas med fullmakt.

I 8 § samma lag föreskrivs att en arbetstagare får förflyttas till en annan statlig anställning med fullmakt men att en förflyttning bara får ske om arbetsuppgifterna är likartade eller om arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen. I fråga om ordinarie domare hänvisas dock till att vad som sägs om förflyttning i regeringsformen ska tillämpas.

I 14 § finns föreskriften att en ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han är anställd och att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar.

I samma lag finns också rättegångsföreskrifter. Bland annat finns en bestämmelse om tid för att väcka talan mot beslut om förflyttningsskyldighet enligt 8 §.

Överväganden om prövning av förflyttningsskyldigheten

1993 års domarutredning redovisade i sitt betänkande Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99) vissa överväganden om skyldigheten för ordinarie domare att utöva annan tjänst (a.a. s. 254). Efter att ha konstaterat att domarna enligt lag är skyldiga att utföra uppgifter i en motsvarande eller högre tjänst som domare vid den domstol där domaren är anställd och att skyldighet finns att tillfälligt tjänstgöra i annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar, uttalade utredningen att den enskilde domarens rättssäkerhet i anställningen kunde sägas tala för att frågor om förflyttningsskyldighet borde kunna föras under domstols prövning. Häremot talade dock andra tungt vägande skäl. Frågan om tillämpningen av förflyttningsskyldigheten, liksom av utnämningmakten, borde enligt utredningen ses som en fråga för den verkställande makten där den står under sedvanlig konstitutionell kontroll.

Motivuttalande inför lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

I anmälan hänvisas till ett uttalande i proposition 1987/88:69 om Europakonventionen och rätten till rättsprövning i Sverige. I propositionen fanns ett förslag till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut². Rättsprövning skulle enligt 1 § inte kunna gälla exempelvis beslut som skulle kunnat överprövas i annan ordning. Enligt 2 § första stycket skulle lagen inte heller gälla beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare.

² Numera ersatt av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Enligt 2 § andra stycket skulle lagen inte heller gälla bl.a. beslut av en arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd. I specialmotiveringen till 2 § andra stycket uttalas följande (a. prop. s. 36).

Det finns inget formellt krav på att den som tjänstgör som ordförande i en arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd skall vara eller ha varit ordinarie domare. Undantaget i första stycket är därför inte tillämpligt på dessa nämnder. Ändå talar starka skäl för att de bör likställas med domstolar. Deras funktion, organisation, utredningsmöjligheter och självständiga ställning motsvarar i allt väsentligt vad som brukar utmärka en domstol. Tjänsten som ordförande i hyres- eller arrendenämnd anses jämställd med en domartjänst, och i fråga om övervakningsnämnd gäller att ordföranden skall vara lagfaren och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Hyresnämnderna

Den 1 januari 1969 avskaffades hyresregleringen (jfr prop. 1967:141), och i samband med det inrättades hyresnämnderna, i princip en för varje län och med representanter för partsintressena på hyresmarknaden. Nämndernas uppgift var i första hand att medla i uppkommande hyrestvister men också, i vissa fall, att avgöra tvisten om förlikning inte kunde nås. Om en part var missnöjd med nämndens beslut skulle han eller hon kunna väcka talan vid domstol.

Den första lagen om hyresnämnder började också gälla den 1 januari 1969, då också tjänsterna som hyresråd inrättades. Numera finns bestämmelser om hyresnämnders uppgifter och sammansättning i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

Bland uppgifterna ingår att medla i hyres- eller bostadsrättstvister, att pröva överlåtelse av hyresrätt och andrahandsupplåtelse och att pröva olika tvister i hyresrätts- och bostadsrättsförhållanden. Om sammansättningen gäller i princip att en hyresnämnd består av lagfaren ordförande och två andra ledamöter.

Bestämmelser om de organisatoriska och administrativa förhållandena i hyresnämnderna finns i förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion. Där anges att ordförande i hyresnämnd benämns hyresråd och att hyresråd också är ordförande i arrendenämnden på samma ort. Sedan den 1 juli 2006 föreskrivs att chef för annan hyresnämnd än hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö är lagmannen i tingsrätten på samma ort som hyresnämnden. Dessförinnan gällde att chef för hyresnämnden i administrativt hänseende var det hyresråd som anställdes som chef och, sedan halvårsskiftet 1996, i hyresnämnder med endast ett hyresråd, det hyresrådet.

I förarbetena till den ursprungliga lagen om hyresnämnder (prop. 1967:171 s. 14 f.) hänvisade departementschefen till den syn på hur förfarandet i hyrestvister borde anordnas som han redogjort för i förslaget om att avskaffa hyresregleringen, nämligen att det var nödvändigt från rättssäkerhetssynpunkt att parterna fick möjlighet till en domstolsmässig prövning av alla hyrestvister som inte kunnat biläggas i annan ordning och att

det var betydelsefullt att hyresmarknaden tillfördes en mycket kvalificerad, statlig nämndorganisation som i relativt obundna former kunde vara verksam för att bilägga sådana tvister innan de drogs inför domstol.

I frågan om nämndernas sammansättning uttalade han bl.a. följande.

På ordföranden bör ställas det kravet att han skall vara lagfaren. Med hänsyn till att en rättslig prövning inför nämnden skall äga rum i vissa hyrestvister och till nämndens uppgift att även vara skiljenämnd i sådana tvister bör till ordförande utses någon som har erfarenhet som domare. I undantagsfall bör emellertid annan kvalificerad lagfaren person kunna komma i fråga.

Sedan Lagrådet anmärkt att det med hänsyn till att de frågor hyresnämnden hade att avgöra ofta var av största vikt och att nämnden i sin verksamhet kunde ställas inför spörsmål av civilrättslig karaktär enligt Lagrådets mening var angeläget att ordföranden var erfaren i domarvärv, uttalade departementschefen att han i princip delade Lagrådets uppfattning men att ett ovillkorligt krav på erfarenhet i domarvärv kunde skapa svårigheter, om ingen lämplig sådan person fanns att tillgå. Han vidhöll därför att i undantagsfall annan kvalificerad person borde kunna komma i fråga (a.prop. s. 46 f.).

Riksdagsbehandling av frågan om förändringar i hyres- och arrendenämndernas organisation

Som anges i anmälningen aviserade regeringen i budgetpropositionen för år 2005 vissa förändringar i hyres- och arrendenämndernas organisation som skulle vara genomförda den 1 januari 2006 (prop. 2004/05:1 utg.omr. 4 s. 140 f.). Regeringen redovisade bedömningen att de mindre nämnderna administrativt borde samordnas med tingsrätten på respektive kansliort och att antalet hyresnämnder borde minskas från tolv till åtta genom att verksamheten vid vissa nämnder fördes till övriga nämnder.

I propositionen redovisade regeringen tidigare skrivelser till riksdagen om reformering av domstolsväsendet samt det uppdrag Domstolsverket haft att lämna förslag på en administrativ och organisatorisk samordning mellan de mindre hyresnämnderna och tingsrätten på respektive ort. Enligt propositionen hade riksdagen ställt sig bakom de bedömningar regeringen gjort i skrivelserna. Regeringen avsåg att återkomma med förslag till nödvändiga lagändringar.

Justitieutskottet noterade regeringens bedömning i fråga om förändringarna i hyres- och arrendenämndernas organisation i sin behandling av utgiftsområdet (bet. 2004/05:JuU1 s. 68) och ansåg att det inte fanns något som motsade regeringens bedömning att målet för hyres- och arrendenämnderna att handläggningen ska vara rättssäker och effektiv hade uppfyllts på ett tillfredsställande sätt.

Regeringen lade i proposition 2005/06:10 En effektivare prövning av hyres- och arrendeärenden fram förslag som syftade till att effektivisera förfarandet i hyres- och arrendenämnderna. I propositionen hänvisades till att de mindre hyres- och arrendenämnderna den 1 januari 2006 skulle

komma att samordnas administrativt med tingsrätten på respektive ort. Genom att bibehålla nämndernas ställning som förvaltningsmyndigheter kunde enligt propositionen den värdefulla verksamhet som nämnderna bedriver, med bl.a. inslag av medling och upplysningsverksamhet, behållas fullt ut samtidigt som den judiciella och administrativa bärkraften hos de mindre nämnderna stärktes.

Justitiekottet hänvisade i sin behandling av propositionen (bet. 2005/06: JuU4 s. 8) till att utskottet tidigare ställt sig bakom regeringens förslag om minskningen av antalet hyresnämnder och samordning av de mindre nämnderna med tingsrätten på orten.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser den 15 februari och den 15 mars 2007, som sänts till Regeringskansliet, begärt svar på vissa frågor. Som svar har den 8 och 21 mars 2007 översänts inom Justitiedepartementet upprättade promemorior (*bilagorna A3.4.2 och A3.4.3*).

Beslut om anställningsförhållanden för hyresråden i de mindre hyresnämnderna

I svaret den 8 mars 2007 redogörs för de beslut om anställningsförhållandena för hyresråden i de mindre hyresnämnderna som fattades i samband med organisationsförändringarna den 1 januari 2006. Regeringen beslutade ändringar i förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion som innebar att chef för annan hyresnämnd än nämnderna i Stockholm, Göteborg och Stockholm ska vara lagmannen i tingsrätten på samma ort som hyresnämnden och att hyresråden ska anställas med fullmakt. Regeringen beslutade också att hyresråden skulle anställas med fullmakt, i den mån de inte tidigare hade den anställningsformen, och vissa hyresråd fick ny anställningsmyndighet. Vidare redogörs för anställningsförhållandena för hyresråden i de mindre hyresnämnderna före och efter den 1 januari 2006 och för de rättsliga bedömningar som gjordes inför förändringen av dessa förhållanden.

Såvitt avser de enskilda anställningarna framgår att vissa av de berörda hyresråden varit anställda med fullmakt, vissa utan fullmakt och att vissa varit anställda sedan före 1996 och vissa anställda senare. De tidigaste anställningarna härrör från 1981.

Såvitt avser de rättsliga bedömningarna hänvisas till ett uttalande i Domstolsverkets promemoria – Organisation för vissa hyres- och arrendenämnder (2002), som utgjorde underlag för ställningstagandena om organisationsförändringarna. Enligt uttalandet får hyresråd som är anställda med fullmakt enligt 8 § lagen om fullmaktsanställning förflyttas till en annan statlig anställning med fullmakt, till en anställning hos en annan myndighet, dock bara om arbetsuppgifterna är likartade eller om arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen. För de hyresråd som inte är anställda med fullmakt gäller enligt 6 b § lagen om

anställningsskydd att de har rätt att följa med till en ny organisation. – Regeringens ställningstaganden om organisationsförändringarna gjordes, som nämnts ovan, i proposition 2004/05:1 (utg.omr. 4 s. 140 f.).

Den 10 mars 2005 gav regeringen Domstolsverket samt berörda lagmän och chefer för hyresnämnder i uppdrag att vidta de åtgärder som krävdes för att genomföra organisationsförändringarna.

Som bakgrund till förändringarna i chefskapet för hyresnämnderna den 1 juli 1996 framhålls att de chefsförordnanden som beslöts för vissa hyresråd före den tidpunkten inte var en del av berörda hyresråds fullmaktsanställningar. Ändringen den 1 januari 2006, som innebär att chef för annan hyresnämnd än hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö är lagmannen i tingsrätten på samma ort som hyresnämnden, var ett led i den administrativa samordningen mellan de mindre hyresnämnderna och tingsrätterna på samma ort. Samordningen innebär bl.a. att tingsrätten och nämnden sambrukar funktionerna för administration.

Om formen för anställning av hyresråd hänvisas till vad som kommit till uttryck i hyresnämndsinstruktionen. I instruktionerna angavs under åren 1969 till 1994 att hyresråd tillsattes av regeringen (se 18 § Kungl. Maj:ts Hyresnämndsinstruktion [1968:507], som ersattes av 20 § Kungl. Maj:ts instruktion [1971:698] för arrendenämnderna och hyresnämnderna, som ersattes av 24 och 25 §§ förordningen [1975:519] med hyresnämndsinstruktion, som ersattes av 25 och 26 §§ förordningen [1980:1030] med hyresnämndsinstruktion). Från och med den 1 juli 1994, i samband med att lagen (1994:261) om fullmaktsanställning trädde i kraft, föreskrevs att hyresråd anställs genom beslut av regeringen (se 25 och 26 §§ förordningen [1994:921] om ändring i [1980:1030] med hyresnämndsinstruktion. Från och med den 1 januari 2006 föreskrivs att hyresråd anställs med fullmakt genom beslut av regeringen (se 25 och 26 §§ förordningen [2005:1094] om ändring i förordningen [1980:1030] med hyresnämndsinstruktion).

Det framhålls vidare att det, efter de genomförda förändringarna av hyresnämndsorganisationen, för de mindre nämnderna finns en starkare koppling till tingsrätten på orten. Ett syfte med den administrativa samordningen var också att förbättra förutsättningarna för ett arbetsutbyte mellan tingsrätterna och hyresnämnderna. Mot denna bakgrund gjorde regeringen med stöd av 3 § andra stycket lagen om fullmaktsanställning bedömningen att hyresråden fortsättningsvis skulle anställas med fullmakt.

Regeringens beslut om vilka eller vilken typ av domaranställningar som ska vara ordinarie

I svaret den 8 mars 2007 behandlas vidare utskottets fråga om vilka eller vilken typ av domaranställningar som regeringen har bestämt ska vara ordinarie samt om vilken form dessa beslut har. Här påpekas att domare kan delas in i olika kategorier, att det vid domstolarna finns såväl lagfarna domare som icke lagfarna domare, att de lagfarna domarna kan vara ordi-

narie domare eller icke ordinarie domare (t.ex. assessorer och fiskaler) och att även den som inte är lagfären kan vara ordinarie domare (t.ex. fastighetsråd och miljøråd). Enligt svaret framgår det i såväl lagar som förordningar närmare vilka kategorier domare och andra som är anställda i domstolarna eller på annat sätt deltar i den dömande verksamheten i domstolarna samt formerna för deras anställning eller förordnande.

Det hänvisas vidare till bestämmelserna i 11 kap. 1 § regeringsformen och i 3 § första stycket lagen om fullmaktsanställning, som återgivits ovan. Ordinarie domare finns i alla svenska domstolar med undantag för Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen. Regeringen har föreskrivit att vissa kategorier domare ska anställas med fullmakt i viss domstol, och regeringen har, enligt svaret, därigenom bestämt att de domare som får en sådan anställning ska vara ordinarie, och vilka domare det är framgår, enligt svaret, av domstolsinstruktionerna för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och specialdomstolen Patentbesvärsträtten.

Kopplingen mellan föreskriften om anställning med fullmakt och definitionen av ställning som ordinarie domare utvecklas på utskottets begäran närmare i svaret den 21 mars 2007. I svaret hänvisas till bestämmelsen i 11 kap. 1 § regeringsformen och till att det i förarbetena till regeringsformen uttalas att ingen annan domare än den som är anställd under sådana former att han åtnjuter det anställningsskydd som bestämmelsen tillerkänner ordinarie domare kan räknas som ordinarie domare i grundlagens mening (prop. 1973:90 s. 390 f.).

Med hänvisning till bestämmelserna i 11 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen och 3 § första stycket lagen om fullmaktsanställning förklaras att en ordinarie domare således är en i domstol fast anställd domare som har fullmakt. Vidare hänvisas till gällande bestämmelser om vilka domstolar som finns, främst enligt rättegångsbalken (Högsta domstolen, hovrätter och tingsrätter) och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (Regeringsrätten, kamrarrätter och länsrätter) men också enligt bestämmelser i andra lagar. Särskilda domstolar är fastighetsdomstolar, miljödomstolar och Miljööverdomstolen samt migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen. Specialdomstolar är Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsträtten.

Om *hyresnämndernas ställning* anføres följande.

Hyresnämnderna är och har alltid varit förvaltningsmyndigheter och inte domstolar. Detta uttalades redan vid inrättandet av hyresnämnderna (prop. 1967:171 s. 45) och bekräftades i samband med tillkomsten av förvaltningslagen (prop. 1971:30 s. 607). Vid tillkomsten av lagen (1973:188) om arrendenämnd och hyresnämnd uttalades att avsikten var att hyresnämnderna skulle behålla sin nuvarande ställning som förvaltningsmyndigheter (prop. 1973:23 s. 199). HD konstaterade i rättsfallet NJA 1976 s. 378³ att hyresnämnderna, i enlighet med uttalanden i skilda lagstiftningsärenden på hyresrättens område, var att anse som förvaltningsmyndigheter och detta förhållande har vidhållits i en

mängd utredningar och förarbeten genom åren (se t.ex. SOU 1981:77 s. 272, Ds 1992:28 s. 141, Ds 1993:34 s. 81 och 104, SOU 1999:15 s. 139, SOU 2000:106 s. 231 och DV-rapport 2002 s. 5 och 31).

Vid 2006 års hyresnämndsreform, där de kvarvarande mindre nämnderna administrativt samordnades med tingsrätten på respektive ort, betonade dåvarande regeringen att detta inte förändrade det faktum att varje nämnd är en självständig förvaltningsmyndighet (se prop. 2004/05:1, utg.omr. 4 s. 140 f. och prop. 2005/06:10 s. 44). Justitietskottet uttalade vidare att "[g]enom att bibehålla nämndernas ställning som förvaltningsmyndighet kan den värdefulla verksamhet som nämnderna bedriver, med bl.a. inslag av medling och upplysningsverksamhet, behållas fullt ut. Det är enligt utskottet för närvarande inte lämpligt att föra in dessa verksamheter i domstol" (bet. 2005/06:JuU4).

I fråga om *domstolsliknande nämnders ställning* anförs följande.

Europadomstolen har uttalat att termen domstol (eng. *tribunal*) i art. 6 i Europakonventionen inte skall tolkas så att den endast avser domstol av traditionellt slag, som ingår i ett lands domstolsorganisation (dvs. vad som betecknas som domstolar enligt ett lands interna rättsordning). Kravet på rätt till domstolsprövning kan vara uppfyllt även när tvisten prövats av ett annat organ som vid sin prövning erjudit de rättssäkerhetsgarantier som krävs enligt konventionen.

Europadomstolen har med detta synsätt ansett att Brottskadenämnden är att anse som en domstol i konventionens mening (Rolf Gustafson mot Sverige, 1997-07-01, 113/19945/709). I nationell domstol har samma bedömning gjorts vad gäller bl.a. Presstödsnämnden (RÅ 2004 ref. 122 och NJA 2002 s. 288) samt Resegarantinämnden (RÅ 2002 ref. 104).

Att en s.k. domstolsliknande nämnd är att anse som en domstol i Europakonventionens mening innebär alltså inte att det är en domstol enligt Sveriges interna rättsordning (jfr prop. 1973:90 s. 386 f.).

Vidare utvecklas *begreppet domare*. En domare definieras som en person som utför dömande uppgifter i en domstol och som där antingen är anställd eller förordnad för viss tid för att utföra dessa uppgifter.

Till en början anges vilka domare som är *anställda domare*. Sådana domare finns i de allmänna domstolarna, i de allmänna förvaltningsdomstolarna och i en av specialdomstolarna, Patentbesväringsrätten. Anställda domare i tingsrätt är lagmän, chefsrådmän, rådmän, fastighetsråd, miljöråd och tingsfiskaler (1 kap. 2 § rättegångsbalken, 3 och 5 §§ lagen om domstolar i fastighetsmål, 20 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken och 1 § förordningen med tingsrättsinstruktion).

Utöver de anställda domarna finns det i de olika domstolarna ett antal kategorier domare som inte är fast anställda i domstolarna utan i stället är *förordnade att vara domare* på viss tid eller för visst mål. Det gäller bl.a.

- ordförande, vice ordförande och intresseledamöter/expertter i Arbetsdomstolen och i Marknadsdomstolen,
- nämndemän och jurymän,

³ Rättsfallet gällde en ansökan om resning i ett av hyresnämnd meddelat beslut. Högsta domstolen hänvisade till att hyresnämnden, som i enlighet med uttalanden i skilda lagstiftningsärenden på hyresrättens område var att anse som förvaltningsmyndighet, var högsta instans i ärendet och ansåg sig inte behörig att ta upp resningsansökningen till prövning utan avvisade den.

- ekonomiska experter i tingsrätt i mål enligt konkurrenslagen och marknadsföringslagen samt i tingsrätt och hovrätt i mål enligt rättegångsbalken,
- värderingstekniska ledamöter i länsrätt och särskilda ledamöter i kammarrätt i mål om fastighetstaxering,
- tekniskt sakkunniga ledamöter i patentmål, och
- sakkunniga ledamöter i miljömål.

Tingsnotarier och länsrättsnotarier samt beredningsjurister är anställda i domstol men utför dömande uppgifter endast efter särskilt förordnande. En hovrätt eller kammarrätt får vidare som adjungerande ledamot förordna bl.a. en åklagare, en lagfaren professor eller en advokat (se 44 § i respektive domstols instruktion). I tingsrätt kan bl.a. ett hyresråd förordnas som ledamot i rätten vid avgörande av ett mål (se 22 och 23 §§ tingsrättsinstruktionen⁴).

I promemorian kommenteras vidare *uppdraget som förordnad ordförande i domstolsliknande nämnd*. Här påpekas att det förhållandet att det i författning uppställs krav på att en ordförande i en s.k. domstolsliknande nämnd är eller har varit ordinarie domare inte innebär att någon anställs som ordinarie domare i nämnden. I stället är det fråga om att en person som är eller har varit anställd i domstol som ordinarie domare förordnas på viss tid som ordförande i nämnden. Den förordnade har sedan, beroende på ordförandeskapets omfattning och art, att antingen begära tjänstledigt från sin domaranställning eller utföra sitt nämnduppdrag vid sidan om den ordinarie anställningen (en bisyssla). Det bör i sammanhanget noteras att det för hyresnämnder inte uppställs ett sådant krav – att vara eller ha varit ordinarie domare – på ordföranden (se prop. 1967:171 s. 15 och 46 f.).

Domare anställda med fullmakt

I svarspromemorian den 21 mars 2007 anges att regeringen har föreskrivit att vissa kategorier domare ska anställas med fullmakt i viss domstol, och genom detta har regeringen bestämt att de domare som får en sådan anställning ska vara ordinarie. Vilka de är framgår enligt svaret av domstolsinstruktionerna och är följande.

I de allmänna domstolarna

tingsrätt: lagmän, chefsrådmän, rådmän, fastighetsråd och miljöråd (1, 38 och 39 §§ förordningen med tingsrättsinstruktion),

hovrätt: hovrättspresidenter, hovrättslagmän, hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning, hovrättsråd, fastighetsråd och miljöråd (1, 36 och 37 §§ förordningen med hovrättsinstruktion),

Högsta domstolen: justitieråd (1 och 25 §§ förordningen med instruktion för Högsta domstolen).

I de allmänna förvaltningsdomstolarna

⁴ Övriga kategorier innefattar bl.a. hovrättsassessor, kammarrättsassessor eller någon som tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt minst ett år och bedömts vara lämplig att anställas som assessor.

länsrätt: lagmän, chefsrådmän och rådmän (1, 35 och 36 §§ förordningen med länsrättsinstruktion),

kammarrätt: kammarrättspresidenter, kammarrättslagmän, kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning och kammarrättsråd (1, 36 och 37 §§ förordningen med kammarrättsinstruktion),

Regeringsrätten: regeringsråd (1 och 24 §§ förordningen med instruktion för Regeringsrätten).

I specialdomstolen *Patentbesvärsrätten*: patenträttsråd (18 § förordningen med instruktion för Patentbesvärsrätten).

Hyresrådets anställning

I fråga om hyresråden påpekas i svarspromemorian den 21 mars 2007 att enligt 3 § lagen om fullmaktsanställning såväl ordinarie domare (första stycket) som andra ordinarie befattningshavare (andra stycket) kan anställas med fullmakt och att det för ordinarie domare finns ett krav på att denna anställningsform används. Hyresråden var från hyresnämndernas inrättande anställda med fullmakt. Vid tillkomsten av lagen om fullmaktsanställning år 1994 utmönstrades denna anställningsform för ett antal tjänster, däribland för hyresråden. Hyresråden har därefter under drygt ett decennium anställts utan fullmakt, vilket inte hade varit möjligt om de hade varit ordinarie domare.

Att hyresråd av lagstiftaren inte anses vara ordinarie domare framgår enligt promemorian vidare t.ex. genom reglerna om tjänstgöringsskyldighet. För ordinarie domare regleras denna skyldighet i 14 § lagen om fullmaktsanställning. Regler om hyresrådets tjänstgöringsskyldighet finns däremot i 31 § hyresnämndsinstruktionen.

Chefskap och lönesättning

På utskottets begäran kommenteras i svaret den 21 mars 2007 också uppgiften att hyresråden avlövs sina tidigare chefskap och vidkänts lönesänkning med hänsyn till föreskriften i 11 kap. 5 § regeringsformen. Som kommentar sägs följande.

Hyresråd anställs sedan den 1 januari 2006 (och före den 1 juli 1994) med fullmakt och har fast anställning i en hyresnämnd. Som redovisats ovan är nämnderna emellertid inte domstolar och hyresråden har inte anställning som domare. Hyresråden är således inte ordinarie domare.

I förarbetena till RF uttalas att ingen annan domare än den som är anställd under sådana former att han åtnjuter det anställningsskydd som 11 kap. 5 § RF tillerkänner ordinarie domare kan räknas som ordinarie domare i grundlagens mening (prop. 1973:90 s. 390 f.). Eftersom hyresråden inte är ordinarie domare är bestämmelserna i 11 kap. 5 § RF inte tillämpliga på dem.

Att det i förarbetena till den tidigare lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut uttalats att tjänsten som ordförande i hyresnämnd anses jämställd med en domartjänst (prop. 1987/88:69 s. 36) föranleder ingen annan bedömning. Propositionsuttalet bör läsas i ljuset av att hyresnämnderna undantogs från möjligheten till rättsprövning trots att det inte är föreskrivet att ordförande i nämnderna skall

vara en ordinarie domare och att nämnderna därför inte är s.k. domstolsliknande nämnder. Detta utvecklas närmare i propositionen (se a.prop. s. 22, jfr även prop. 1973:90 s. 386 f.).

Hyresråden i de mindre nämnderna hade förordnanden att vara chef för respektive nämnd. Som en följd av den omorganisation som beslutades upphörde dessa förordnanden att gälla den 1 januari 2006. Domstolsverket har som en konsekvens därav tagit bort de lönetillägg som följde på förordnandena. Det har inte funnits förutsättningar för regeringen att låta ett hyresråd behålla sitt chefsförordnande när lagmannen på tingsrätten på samma ort som hyresnämnden i hyresnämndsinstruktionen tilldelats denna uppgift. Förordnandena som chef har inte omfattats av berörda hyresråds fullmakt och det har inte funnits någon skyldighet att ge dessa råd en motsvarande anställning som chef på annat håll.

Utfrågningar

Utskottet har hållit utfrågningar den 29 mars 2007 med hyresrådet Erik Gerleman (*bilaga B2*) och den 10 april 2007 med f.d. justitieminister Thomas Bodström (*bilaga B5*).

Erik Gerleman

Erik Gerleman, som i artikeln *Är hyresråden domare?* i Tidskrift för Sveriges Domareförbund 2003/1 gjort en genomgång av aktuella förarbetsutlåtanden och kommentarer samt framfört kritik mot den då aviserade åtgärden att förändra ställningen för hyresråden i de mindre hyresnämnderna, lämnade vid utfrågningen sin syn på om hyresråd ska uppfattas som domare eller inte domare. Han kommenterade också olika punkter i promemoriorna från Regeringskansliet.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen att det i domstol ska finnas ordinarie domare är, påpekade Erik Gerleman, begränsad till att uppställa ett krav på organisationen av en domstol, och det går inte att i den bestämmelsen läsa in någon definition av begreppet domare.

Enligt domförhållningsregeln i 22 § tingsrättsinstruktionen, där det föreskrivs minimikrav på rättens sammansättning i mål där en tingsrätt är domför med tre lagfarna domare, måste minst en av de ledamöter som inte är ordförande – vilken i princip måste vara ordinarie domare i tingsrätten – tillhöra någon av vissa angivna kategorier, av vilka hyresråd är en. Eftersom de övriga kategorier som räknas upp räknas som domare, måste meningen enligt Erik Gerleman vara att också hyresråd är domare.

Bestämmelsen i 31 § hyresnämndsinstruktionen, som stadgar att hyresråd är skyldiga att, i den utsträckning arbetsuppgifterna tillåter det, tjänstgöra vid en tingsrätt på samma ort som hyresnämnden, måste enligt Erik Gerleman innebära att hyresråd är obegränsat behöriga att tjänstgöra som domare i alla mål vid tingsrätten, och det måste uppfattas så att lagstiftaren ansett att hyresråd är domare, och då också har det anställningsskydd som gäller för domare. När tjänsterna som hyresråd infördes 1969 måste

lagstiftaren ha ansett det som en självklarhet att hyresråd var domare, även om hyresnämnderna inte ansågs som domstolar. Att hyresråd ansågs behö- riga att döma i domstol kan enligt Erik Gerleman bara förklaras på det sättet.

Vidare påpekade Erik Gerleman att det inte finns någon lagregel som explicit säger att hyresråd är domare. År 1965, då den gamla regeringsfor- men ändrades, förklarade man att inte går att ge någon definition av vare sig domare eller domstol. När anställningsskyddet för ordinarie domare infördes i den tidigare regeringsformen 1965 klargjordes det att ställningen som ordinarie domare gäller oavsett vilket anställningsdokument som begag- nas vid tillsättandet. Andra omständigheter än fullmakt skulle alltså vara avgörande för om en domare var ordinarie eller inte.

I fråga om hyresnämndernas ställning som domstolar enligt Europakon- ventionen höll Erik Gerleman med om att konventionskravet på att en tvist om civila rättigheter ska avgöras i domstol inte nödvändigtvis förutsätter att det rör sig om en domstol enligt den inhemska rättsordningen. Men han ville framhålla att det ändå ställs krav. Organet ska vara opartiskt och oavhängigt, och till kravet på oavhängighet hör bl.a. frågan om hur och för vilken tid domarna utses. I förarbetena till lagen om rätt till domstols- prövning av vissa förvaltningsbeslut övervägdes att införa en rätt till domstolsprövning av hyres- och arrendenämndernas avgöranden, men man ansåg av flera skäl att det inte behövdes. Starka skäl ansågs tala för att de borde likställas med domstolar. Deras funktion, organisation, utrednings- möjlighet och självständiga ställning motsvarade i allt väsentligt vad som brukar utmärka en domstol. Erik Gerleman citerade särskilt: ”Tjänsten som ordförande i hyres- och arrendenämnd anses jämställd med en domar- tjänst.” I det sammanhang uttalandet gjordes var det av stor betydelse och klargjorde att hyres- och arrendenämnderna uppfyller de krav som Europa- konventionen ställer på en domstol. Till det hör ordförandens oberoende ställning, inräknat anställningsskydd, vilket måste ha ansetts uppfyllt eftersom tjänsten ansågs jämställd med en domartjänst.

I fråga om hyresnämndschefernas löner gällde tidigare att de hade en särskild lön, högre än den som gällde för andra hyresråd. Först fr.o.m. den 1 juli 2003 ändrades lönen så att den delades upp i en grundlön och i ett tillägg som skulle utgå så länge vederbörande hyresråd var chef för hyres- nämndens kansli. Det skedde innan det fanns något beslut om att ta bort chefskapet.

Thomas Bodström

Thomas Bodström framhöll vid utfrågningen att den förändring som gjor- des i hyresrådets status vid årsskiftet 2005/06 var att de fick s.k. fullmakt. Han pekade på att det finns många som har olika funktioner i samhället där man prövar enskilda personers olika situationer – i brottsskadenämnder, trafikskadenämnder m.m. – där man kan vara domare men inte är det automatiskt. Hyresråd är inte att anse som ordinarie domare, men när de tjänstgör i en domstol är de att anse som domare.

Vidare hänvisade Thomas Bodström till förarbetena till inrättandet av hyresnämnderna och till rättsfallet NJA 1976 s. 378, som nämns i svar från Regeringskansliet. Sammanfattningsvis framhöll Thomas Bodström att han inte hade någon annan uppfattning än den som framkommit i promemoriorna från Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill peka på att en faktor som är ägnad att bringa oreda i ett resonemang om hyresrådets ställning är skillnaden mellan domare och ordinarie domare. Icke ordinarie domare finns, som framgår ovan, i alla domstolskategorier utom Högsta domstolen och Regeringsrätten. Endast ordinarie domare omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 5 § regeringsformen. Den fråga som aktualiseras i anmälningen avser alltså om hyresråden hade ställning inte som domare utan som ordinarie domare. Som framgår av utskottets redogörelse ovan har synen på statsanställdas rättsliga ställning genomgått en lång utveckling, och fram till grundlagsändringarna 1965 rådde i 1809 års regeringsform samma syn på oavsättligheten vare sig det var fråga om domare eller andra ämbets- och tjänstemän. Efter 1965 har endast ordinarie domare omfattats av skyddet i grundlagen. Samtidigt bestämmer regeringen i stor utsträckning vilka kategorier av domare som, genom att anses som ordinarie domare, ska omfattas av detta skydd.

Fullständigheten i regeringens redovisade beslutsunderlag har diskuterats. Granskningen har inte visat annat än att gällande rätt har gett utrymme för regeringen att göra den bedömning som gjorts.

Utskottet vill framhålla att bedömningen av regeringens handläggning av ärenden av detta slag måste utgå från att endast uppenbara fel skulle kunna ge utskottet anledning att från utskottets utgångspunkter kritisera agerandet. Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

3.5 Regeringens beredning av ärenden

Ärendet

Anmälningar

Fem granskningsanmälningar till konstitutionsutskottet handlar om regeringens beredning av ärenden hösten 2006. Anmälningarna avser om regeringen har följt de krav i grundlagen som ställs på beredning av ärenden. En granskningsanmälan tar upp ett utskottsinitiativ.

Två anmälningar rör regeringens beredning av förslagen om förändrade regler i arbetslöshetsförsäkringen, två anmälningar rör förslag om förändringar i skattelagstiftningen och två anmälningar rör förslagen om avveckling av Djurskyddsmyndigheten respektive Arbetslivsinstitutet.

I två anmälningar till konstitutionsutskottet den 30 oktober 2006 respektive den 27 december 2006, *bilagorna A3.5.1–2*, begärs att utskottet granskar om regeringens beredning av förslaget om förändrade regler i arbetslöshetsförsäkringen står i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser. Enligt anmälningarna fick remissinstanserna orimligt kort tid på sig att inkomma med svar till regeringen. Mot bakgrund av att förändringarna medför betydande ekonomiska konsekvenser för ett mycket stort antal personer är det, enligt anmälarna, anmärkningsvärt att regeringen inte gav remissinstanserna längre tid att bereda ärendet.

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 20 december 2006, *bilaga A3.5.3*, begärs att utskottet granskar regeringens beredning av förslagen om ändringar i fastighets- och förmögenhetsskatten. De synpunkter som Lagrådet och Skatteverket (remissinstans) framförde borde, enligt anmälarna, ha uppfattats som en signal till regeringen om att dra tillbaka ärendet för ytterligare beredning.

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 3 januari 2007, *bilaga A3.5.4*, begärs att utskottet granskar regeringen för beredningen av riksdagsärendet om fackföreningsavgift och arbetslöshetskassa. Anmälaren begär att utskottet granskar om regeringens sätt att via riksdagens skatteutskott väcka frågan om att förhindra förhandsinbetalningar av fackföreningsavgift och avgift till arbetslöshetskassa stått i överensstämmelse med riksdagsordningen. Skatteutskottets betänkande 2006/07:SkU8, avlämnat den 7 december 2006, bygger på ett utskottsinitiativ. Enligt anmälaren har utskottsinitiativet uppenbarligen tillkommit i samråd med Regeringskansliet och statsrådet Sven Otto Littorin.

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 19 december 2006, *bilaga A3.5.5*, begärs att utskottet granskar regeringens beredning av förslaget om avveckling av Djurskyddsmyndigheten. Anmälaren anför att regeringen visserligen bestämmer över myndighetsorganisationen, men då regeringen samtidigt stryker anslagen till Djurskyddsmyndigheten från årsskiftet 2006/07 innebär det i praktiken att riksdagen beslutat om nedläggning. Att besluta om nedläggning av en myndighet utan något utförligare beslutsunderlag än några rader i budgetpropositionen kan, enligt anmälaren, svårigen anses uppfylla kraven på tillräcklig beredning.

En snabbanalys presenterades den 13 december 2006, vilket innebar att miljö- och jordbruksutskottet, enligt anmälaren, helt saknade möjlighet att beakta denna då utskottet den 30 november 2006 justerade sitt betänkande 2006/07:MJU2. I betänkandet behandlades frågan om avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten.

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 1 februari 2007, *bilaga A3.5.6*, begärs att utskottet granskar om regeringens beredning av ärendet som rör nedläggningen av Arbetslivsinstitutet står i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser om beredning av ärenden. Enligt anmälaren finns inte ytterligare beredning av förslaget om nedläggningen redovisad för riksdagen än avsnittet i budgetpropositionen. Regeringen har inte

heller redovisat hur forskningen som bedrivits inom ramen för Arbetslivsinstitutet ska – såsom anges i budgetpropositionen – bedrivas effektivare och kraftfullare.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat fem promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen och departementen, *bilagorna A3.5.7–11*, samt en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B12*.

Utredning i ärendet

Gällande regler

Beredning av ärenden

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

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

Regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, författnings- och budgetärenden såväl som förvaltningsärenden.

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

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

Den nya budgetprocessen

Grundläggande regler om statsbudgeten och budgetprocessen återfinns i regeringsformen. Bestämmelserna om finansmakt och budgetreglering finns i 9 kap.

I riksdagsordningen finns bestämmelser om riksdagens arbete och arbetsformer, bl.a. i fråga om statsbudgeten och budgetreglering. Om budgetpropositionens avlämnande stadgas i 3 kap. Budgetpropositionen ska enligt riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 3.2.1 avlämnas senast den 20 september. Under år då riksdagsval hålls i september, ska dock budgetpropositionen avlämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande, dvs. omkring tre veckor efter valdagen. Om detta inte är möjligt på grund av regeringsskifte, ska budgetpropositionen enligt tilläggsbestämmelsens andra stycke avlämnas inom tio dagar efter skiftet, dock senast den 15 november.

En ny budgetprocessordning infördes den 1 januari 1997. Statens budgetår sammanfaller fr.o.m. 1997 med kalenderåret. Ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). I 16 § budgetlagen föreskrivs att regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen ska omfatta alla inkomster och utgifter, med vissa angivna undantag.

I de utredningar som föregick den nya budgetlagen samt i senare utredningar har resonemang förts kring den nya budgetprocessen och de svårigheter som det innebär om ett riksdagsval resulterar i regeringsskifte. Bland annat har Riksdagskommittén – som talmanskonferensen tillsatte år 1998 för att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer – tagit upp frågan. Kommittén uttalade bl.a. följande i betänkandet Riksdagen inför 2000-talet (2000/01:RS1 s. 65–66).

Slutligen finns det också anledning att kommentera en annan typ av kritik som vi har fångat upp, bl.a. i de intervjuer som referensgruppen genomfört, mot den nya budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Kritiken går ut på att det är svårt för en tillträdande regering att hinna forma sitt budgetalternativ. Eftersom den avgående regeringen i praktiken redan har gjort nödvändiga förberedelser för att kunna lägga fram en budget, hänvisas i stort sett den nya regeringen till att lägga fram den gamla regeringens budgetförslag. Kritikerna menar att detta är ett odemokratiskt inslag. En ny majoritets vilja måste kunna få utslag i den tillträdande regeringens första budget.

Att det är svårt för en tillträdande regering att lägga fram ett budgetalternativ där alla dess förslag får genomslag omedelbart är uppenbart. Vi kan emellertid av flera skäl inte dela uppfattningen att detta förhållande skulle vara odemokratiskt eller ens anses olämpligt.

En väl förberedd ny majoritet hinner lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Ändringar kan också göras i riksdagen, t.ex. under utskottsberedningen, även om utskottsinitiativ endast bör tillgripas i begränsad omfattning. Om den nya majoriteten inte hinner få med allt, kan den återkomma med förslag under våren, t.ex. på tilläggsbudget. Det betyder i praktiken att en ny regering kan få snabba genomslag för sin politik än i den gamla ordningen som innebar att en ny regering tillträdde på hösten och lade fram sin budget i januari, vilken trädde i kraft vid halvårsskiftet, dvs. nio månader efter valet.

Andra förslag från en ny regering kan kräva mer tid. Att förändra lagstiftning, myndighetsorganisation, etc. kräver ofta ganska lång tid för utredning, remissförfarande, regeringsberedning, m.m. Dessutom bör riksdagen fatta beslut i god tid före ikraftträdandet. Detta förhållande har inte förändrats med den nya budgetprocessen.

Riksdagskommitténs ståndpunkt delas av 1999 års författningsutredning (Ju 1999:13), som för en diskussion i sitt slutbetänkande Den gemensamma valdagen och andra valfrågor (SOU 2002:42 s. 59 f.).

Författningsutredningen har bl.a. haft i uppdrag att utreda frågan om valdagen bör flyttas från hösten till våren. Som skäl för val på våren har under senare år främst åberopats att valrörelsen sammanfaller med budgetprocessen som en följd av övergången till kalenderårsbudget och att de problem som detta innebär blir ännu mer uttalade om valet resulterar i ett regeringsskifte. Författningsutredningens samlade bedömning var dock att det saknades tillräckliga skäl för att ändra den nuvarande förläggningen av valdagen. Vad gäller frågan om regeringsskifte, anförde utredningen att det är rimligt att anta att den nuvarande förläggningen av valdagen kommer att medföra svårigheter att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiftet, men att valdagens förläggning bör bestämmas med utgångspunkt i en diskussion om demokrativärden. Utredningen ansåg att budgetprocessen kan klaras av även under valår. En väl förberedd ny majoritet hinner lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Därutöver är det under valår möjligt att lämna budgetpropositionen något senare än annars. Vidare kan smärre ändringar i budgeten göras i riksdagen, t.ex. under utskottsberedningen. Om den nya regeringen inte hinner få med allt, kan den återkomma med förslag under våren efter valet, t.ex. på tilläggsbudget.

Utskottsinitiativ

Enligt 3 kap. 7 § riksdagsordningen får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde genom ett s.k. utskottsinitiativ. Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande och beslutas formellt först när betänkandet justeras. Följdmotioner kan därför inte väckas i anledning av initiativet. Förslag som läggs fram av utskott

medför således inte någon motionsmöjlighet. Däremot har en minoritet i utskottet en rätt att – inom ramen av det väckta ärendet – i utskottets betänkande reservera sig och på så sätt framföra andra förslag.

Grundlagberedningen (GLB) skrev i sitt betänkande Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15 s. 263) att i fråga om vad som får yrkas reservationsvis i utskott i anslutning till ett självständigt utskottsinitiativ har man anledning att vara mera generös i sin bedömning än man annars är. Härigenom kan frånvaron av rätt att väcka följdmotioner till utskottsförslag i viss mån kompenseras. Regleringen av utskottsinitiativet bör nämligen inte bli sådan att den kunde tänkas inbjuda riksdagsmajoriteten till aktioner via utskotten i syfte att hindra oppositionen att presentera alternativförslag.

Den s.k. självständiga initiativrätten i dess nuvarande form har utskotten haft sedan 1971. I proposition 1970:40 med förslag till ändring i regeringsformen, m.m., som bl.a. upptog utskottens initiativrätt, hänvisade regeringen till att 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.

Pågående översyn

En parlamentariskt sammansatt kommitté har tillkallats med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Den s.k. Grundlagsutredningens arbete ska framför allt koncentreras och inriktas på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. I uppdraget ingår därför bl.a. att göra en utvärdering och översyn av hela valsystemet. Enligt uppgift omfattas frågan om valdagen bör flyttas från hösten till våren av uppdraget.

Kommittén ska föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade och ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Bakgrund

Förändrade regler i arbetslöshetsförsäkringen

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 13) aviserade regeringen ett antal förändringar av arbetslöshetsförsäkringen. Ändringarna var en del i en större reform för att stärka arbetslinjen och öka sysselsättningen. Reformens olika delar borde enligt regeringen träda i kraft samti-

digt. Det var därför enligt regeringen angeläget att lagstiftningsärendet handlades skyndsamt. I proposition 2006/07:15 En arbetslöshetsförsäkring för arbete lade regeringen fram förslag om ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Propositionen överlämnades till riksdagen den 16 november 2006.

Ett antal remissinstanser hade givits tillfälle att yttra sig i lagärendet. Ett utkast till propositionen remitterades den 23 oktober 2006 (dnr N2006/8076/A). Remisstiden sattes till en vecka. Regeringen beslutade inhämta Lagrådets yttrande över den del i förslaget som rörde LAK. Ett utkast till lagrådsremiss Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen (dnr N2006/7484/A) remitterades den 16 oktober 2006 till berörda remissinstanser. Remissinstanserna hade en vecka på sig att skriftligen yttra sig över utkastet till lagrådsremiss. Remissmöten hölls på Näringsdepartementet beträffande LAK-delen den 23 oktober och beträffande ALF-delen den 30 oktober 2006.

Arbetsmarknadsutskottet höll den 21 november 2006 en offentlig utskottsutfrågning med anledning av förslagen i propositionen och fattade den 12 december 2006 beslut i ärendet genom betänkande 2006/07:AU3. Vid kammarbehandlingen den 20 december beslutades om återförvisning till utskottet för ytterligare beredning enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen. Under beredningen av ärendet tog arbetsmarknadsutskottet emot ett antal skrivelser med synpunkter på de förändringar som föreslogs i propositionen. Förslagen togs upp till förnyad behandling i arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU4. Den 21 december 2006 biföll kammaren utskottets förslag till beslut.

Lagrådets synpunkter på beredningen av förslaget

Enligt en lagrådsremiss den 2 november 2006 beslutade regeringen inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till ändring i LAK.

Lagrådet uttalade den 10 november 2006 i yttrande (under rubriken Allmänna synpunkter s. 1–2) följande:

Ett viktigt inslag i Lagrådets granskning av remitterade förslag är om lagstiftningsärendet beretts på det sätt som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt nämnda lagrum skall i sådana ärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Vidare skall, i den omfattning det behövs, sammanslutningar och enskilda lämnas tillfälle att yttra sig. En sådan beredning är av väsentlig betydelse, bl.a. för att påvisa eventuella oklarheter och tillämpningssvårigheter som kan vara förknippade med lagförslaget.

Särskilt vid sådana tillfällen då ett allmänt val lett till regeringsskifte finns det ett intresse, från rent politiska utgångspunkter, av att valresultatet så snart som möjligt får genomslag i den förda politiken. Samtidigt har den då nytillträdde regeringen synnerligen kort tid på sig för att utarbeta propositioner som man önskar lämna till riksdagen inom sådan tid att de kan behandlas redan under infallande hösttermin. Sådana strävanden får emellertid inte leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagstiftningsärenden sätts åsido.

Vilka krav som skall ställas på beredningen i ett konkret lagstiftningsärende beror bl.a. på, som kan utläsas av den aktuella bestämmelsen i regeringsformen, lagstiftningens vikt, tillämpningsområde, omfattning och komplexitet. De nu remitterade förslagen till ändringar i lagen om arbetslöshetskassor är inte särskilt omfattande men kommer att beröra ett stort antal personer och är, med den lagtekniska lösning som valts, inte okomplicerade. Förslagen har i Regeringskansliet beretts under mycket kort tid, och remissinstanserna har haft endast en vecka att yttra sig över utkastet till lagrådsremiss. Kretsen av remissinstanser är dock vid och till synes rimligt avvägd. Med hänsyn till det sagda och till förslagens uttalade karaktär av provisorium anser Lagrådet att beredningen, med de påpekanden som görs nedan, får anses godtagbar.

Anmälan till Europeiska kommissionen

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har den 6 februari 2007 anmält den svenska staten till Europeiska kommissionen med anledning av att TCO anser att vissa villkor i den svenska arbetslöshetsförsäkringen diskriminerar kvinnor och därmed strider mot rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet.

TCO gjorde i sitt remissvar till regeringen gällande att regeringens förslag om skärpningen av kraven i det s.k. arbetsvillkoret för rätt till arbetslöshetsersättning missgynnar kvinnor mer än män och att det därmed kan vara diskriminerande och ifrågasatte om förslaget var förenligt med EG-rätten.

Regeringen bemötte TCO:s invändning i propositionen (prop. 2006/07:15 s. 45–46). Sammanfattningsvis gjorde regeringen bedömningen att de lagförslag som lades fram är förenliga med såväl EG-rätten som den nationella diskrimineringslagstiftningen.

Riksdagens arbetsmarknadsutskott bedömde att de samlade regeringsförslagen som syftar till en ökad sysselsättning och till att den som är arbetslös snabbt ska komma åter i arbete innebär att både män och kvinnor på sikt kommer att gynnas. Det nu sagda var även en kommentar till invändningarna om att förslagen skulle strida mot EG-rättens diskrimineringsförbud. Utskottet konstaterade att det ytterst är EG-domstolen som i ett enskilt fall avgör om det är fråga om otillåten indirekt diskriminering (bet. 2006/07:AU3 och 2006/07:AU4).

Ändringar i fastighets- och förmögenhetsskatten

Finansutskottet beslutade den 19 oktober 2006 att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. lagförslagen om ändringar i fastighets- och förmögenhetsskatten.

Lagrådet avgav den 2 november 2006 yttrande över de aktuella lagförslagen i budgetpropositionen för 2007 (F och G, under rubriken Allmänna synpunkter s. 2–3) och anförde följande.

Ett viktigt inslag i Lagrådets granskning av remitterade förslag är om lagstiftningsärendet beretts på det sätt som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt nämnda lagrum skall i sådana ärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Vidare skall, i den omfattning det behövs, sammanslutningar och enskilda lämnas tillfälle att yttra sig. En sådan beredning är av väsentlig betydelse, bl.a. för att påvisa eventuella oklarheter och tillämpningssvårigheter som kan vara förknippade med lagförslaget.

De nu remitterade lagförslagen har, enligt vad som uppgetts vid föredragningen, beretts endast på det sättet att ett utkast till allmänna motiveringar och lagtexter under hand tillställts Skatteverket för synpunkter och att Skatteverkets synpunkter i vissa frågor inhämtats löpande under arbetets gång. Det har uppgetts att Skatteverkets synpunkter på lagförslagen har beaktats samt att Skatteverket förklarat sig kunna hantera den praktiska tillämpningen av lagstiftningen. Någon dokumentation från denna beredning finns inte tillgänglig i lagstiftningsärendet.

Särskilt vid sådana tillfällen då ett allmänt val lett till regeringsskifte har den då nytillträdde regeringen synnerligen kort tid på sig för att utarbeta budgetpropositionen, som skall lämnas till riksdagen inom tio dagar efter det att den nya regeringen har tillträtt. Samtidigt finns det ett intresse, från rent politiska utgångspunkter, av att valresultatet så snart som möjligt får genomslag i den förda politiken. Sådana strävanden får emellertid inte leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagstiftningsärenden sätts åsido.

Vilka krav som skall ställas på beredningen i ett konkret lagstiftningsärende beror bl.a. på lagstiftningsens vikt, tillämpningsområde, omfattning och komplexitet. De nu remitterade förslagen till ändringar i skattelagstiftningen är inte särskilt omfattande men rör ett stort antal skattskyldiga och är, med de lagtekniska lösningar som valts, inte okomplicerade. Med detta beaktat anser Lagrådet att den beredning som förekommit i ärendet inte motsvarar de krav som ställs i 7 kap. 2 § regeringsformen, särskilt som det inte heller finns någon dokumentation rörande den mycket begränsade beredning som skett. Trots den knapphet på tid som rått borde det ha varit möjligt att bredda remissförärendet.

Skatteverket informerade och besvarade frågor med anknytning till budgetpropositionen vid skatteutskottets sammanträde den 7 november 2006.

Den 7 november 2006 beslutade finansutskottet att inhämta Skatteverkets yttrande över bl.a. aktuella lagförslag. Socialdemokraterna begärde ett utökad remissförfarande. Finansutskottets ordförande framhöll att en sådan omfattande remiss skulle innebära att riksdagen inte skulle hinna besluta om de aktuella lagförslagen så att de skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2007. Remissinstanser som inte tidigare medverkat i beredningen av lagförslagen skulle behöva för lång tid för att ges rimliga förutsättningar att utarbeta sina yttranden. Eftersom lagförslagen ska ses som en integrerad del av den ekonomiska politik som regeringen föreslagit bör de enligt ordföranden genomföras samtidigt med övriga åtgärder i budgetpropositionen. För några av lagförslagen skulle en försening kunna innebära att de inte skulle kunna genomföras förrän år 2008. En sådan fördröjning skulle innebära att helheten i budgetförslaget rubbades och därmed påverka genomförandet av centrala delar av de förslag som regeringen lagt

fram till riksdagen. Det skulle således leda till sådant avsevärt men som avses i 4 kap. 11 § RO. Ordföranden föreslog därför att remissen inte skulle genomföras. Utskottet beslutade enligt ordförandens förslag (bet. 2006/07:FiU1 s. 21–22).

Skattereduktionerna för avgift till fackförening och arbetslöshetskassa

Riksdagen beslutade den 6 december 2006 att slopa skattereduktionerna för avgift till fackförening och arbetslöshetskassa (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9). Därefter uppmärksammades, bl.a. av skatteutskottet, att beslutet att slopa skattereduktionerna för avgift till fackförening och arbetslöshetskassa hade en utformning som gjorde det möjligt att förhandsbetala 2007 års avgifter med skatteeffekt, trots att detta inte varit avsikten. Skatteutskottet agerade då genom ett s.k. utskottsinitiativ.

Utskottet föreslog i betänkande 2006/07:SkU8 Ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) m.m. att riksdagen skulle fatta beslut om att förhandsbetalning av avgift till fackförening och arbetslöshetskassa inte ska berättiga till skattereduktion om avgiften belöper sig på tid efter den 31 december 2006, och att de nya bestämmelserna ska tillämpas på avgifter som betalas efter den 8 december 2006.

Den 13 december 2006 återförvisade kammaren betänkande 2006/07:SkU8 till utskottet för ytterligare beredning. I det nya betänkandet 2006/07:SkU9 frångick inte utskottet sina tidigare ställningstaganden i ärendet. Kammaren biföll utskottets förslag i beslut 19 december 2006.

Avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 23 s. 50) flera åtgärder för att effektivisera den statliga administrationen och avsåg att föreslå nedläggningar eller sammanslagningar av vissa myndigheter för att arbetet ska bedrivas mer kostnadseffektivt. Som ett led i denna process aviserade regeringen att Djurskyddsmyndigheten ska avvecklas fr.o.m. den 1 juli 2007 och verksamhetsområdet djurskydd inordnas under Jordbruksverket. Hur nedläggningen skulle hanteras m.m. skulle utredas genom en särskild snabbanalys. Regeringen avsåg därefter att återkomma till riksdagen avseende nödvändiga lagändringar m.m.

Avvecklingen av Arbetslivsinstitutet

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 14 s. 24) föreslog regeringen att Arbetslivsinstitutet avvecklas per den 1 juli 2007. Förslaget om Arbetslivsinstitutets avveckling är ett led i regeringens åtgärdsprogram för att effektivisera den statliga administrationen och för att arbetet ska bedrivas effektivare och kraftfullare. Den 21 december 2006 beslutade riksdagen om avvecklingen (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87–88).

I vårpropositionen (2006/07:100 s. 201) har ett nytt anslag 23:8 Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet förts upp på statsbudgeten.

Tidigare behandling

Beredning av ärenden

Konstitutionsutskottet har i åtskilliga betänkanden tagit upp frågan om beredningen av olika regeringsärenden och framhållit utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den politiska beslutsprocessen. Bland annat granskade utskottet under riksmötet 1999/2000 beredningen av lagstiftningsärenden i olika hänseenden (bet. 1999/2000:KU10 s. 17–49). Utskottet gjorde bl.a. en genomgång av de remissmöten som ägt rum under 1998 och uttalade därefter att ett skriftligt remissförfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter. 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 (a. bet. s. 24). I ett senare betänkande (bet. 2003/04:KU10 s. 56) har konstitutionsutskottet även uttalat bl.a. att remissbehandlingen utgör ett väsentligt inslag i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen. Att underlåta remissbehandling medför risk för att lagförslag inte uppnår tillräcklig kvalitet och att den fortsatta beredningsprocessen försvåras. Vidare bör, enligt utskottets mening, ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.

Utskottsinitiativ

Vid riksdagsbehandlingen av inrättandet av utskottsinitiativ i dess nuvarande form uttalade konstitutionsutskottet följande (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.

Konstitutionsutskottet har därefter flera gånger uttalat sig om utskottsinitiativ (bl.a. i bet. 1997/98:KU26 och 2004/05:KU20). Utskottet har ansett att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter. Vidare har utskottet utgått från att utskottens initiativrätt – allmänt och i grundlagsärenden – även fortsättningsvis ska 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet ställt följande frågor.

1. Har regeringens ambition att få ett snabbt genomslag för sin politik inverkat på beredningsinsatserna i de nu aktuella ärendena, och i så fall på vilket sätt?
2. Regeringen inhämtade Lagrådets yttrande över lagförslagen med ändringar i arbetslöshetsförsäkringen men inte när det gällde ändringarna i skattelagstiftningen i fråga om fastighets- och förmögenhetsskatten m.m. Vad är skälen till denna skillnad i beredningen?
3. Förleder TCO:s anmälan till Europeiska kommissionen några särskilda åtgärder från regeringens sida? Om ja, i så fall vilka?
4. Av vilket skäl innehåller inte regeringens lagförslag om skattereduktionen för avgifterna en sådan övergångsbestämmelse som senare infördes efter utskottsinitiativ?
5. Hur bereddes regeringens förslag när det gäller nedläggning av Djurskyddsmyndigheten respektive Arbetslivsinstitutet?
6. Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningarna anledning till?

Som svar har den 6 mars 2007 översänts fem promemorior, två från Arbetsmarknadsdepartementet, en från Jordbruksdepartementet och två från Finansdepartementet.

Promemoria angående förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen (Arbetsmarknadsdepartementet)

Som svar på ärendena rörande förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen har översänts en promemoria upprättad inom Arbetsmarknadsdepartementet (*bilaga A3.5.7*). I promemorian anføres bl.a. följande.

Promemoriorna Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen och En arbetslöshetsförsäkring för arbete remitterades den 16 respektive den 23 oktober 2006. Remissmöten hölls den 23 och den 30 oktober 2006, dvs. en vecka efter att respektive promemoria skickats på remiss. Genom att tillämpa detta förfarande fick samtliga remissinstanser tillfälle och möjlighet att lämna såväl skriftliga som muntliga synpunkter på innehållet i respektive promemoria. Remisstiden för promemoriorna var visserligen kort och avvek från vad som normalt är gällande, men Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) ansåg att det var motiverat med avsteg från denna rutin i dessa ärenden.

Ett av de främsta skälen för att tillämpa en kortare remisstid var angelägenheten att få genomslag för den nytilträdde regeringens politik. Vid tillfällena där ett allmänt val lett till ett regeringsskifte finns det ett stort intresse av att valresultatet får ett snabbt genomslag i politiken. Ett antal remissinstanser har haft synpunkter på remiss- och beredningstiden. En vecka är en kort tid i förhållande till de tre månader som normalt tilläm-

pas. Arbetsmarknadsdepartementet vill dock påtala att stora delar av de förändringar som genomförts genom proposition 2006/07:15 En arbetslöshetsförsäkring för arbete inte var några obekanta frågor utan sådana frågor som alliansen gått till val på. Arbetsmarknadsdepartementet gjorde bedömningen att samtliga remissinstanser skulle klara av att lämna konkreta synpunkter på promemoriornas innehåll inom ramen av en vecka.

Utgången hade sannolikt inte blivit annorlunda om de normalt gällande beredningsreglerna hade tillämpats. Dels för att remissinstanserna beretts möjlighet att lämna såväl muntliga som skriftliga synpunkter på respektive promemoria, dels för att Regeringskansliet haft en god dialog med berörda organisationer bl.a. Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen (IAF) och Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO), två av de viktigare parterna för att verksamheten på arbetslöshetskassorna ska fungera. Arbetsmarknadsdepartementet är medvetet om att ambitionen att få en snar effekt i politiken påverkat vissa remissinstanser, bl.a. genom en ökad arbetsbelastning. Exakt hur den ökade arbetsbelastningen påverkat respektive remissinstans kan Arbetsmarknadsdepartementet inte precis bedöma. Departementet anser dock inte att arbetsbelastningen torde ha varit så omfattande att remissinstanserna inte kunna lämna konkreta och nödvändiga synpunkter på respektive promemoria.

Om Europeiska kommissionen begär att Sverige ska yttra sig i ärendet som rör TCO:s anmälan till kommissionen, kommer regeringen att lämna en förklaring.

I övrigt hänvisas till vad statsrådet Sven Otto Littorin svarat i riksdagen.

Promemoria angående ändringar av fastighets- och förmögenhetsskatt (Finansdepartementet)

Som svar på ärende angående ändringar av fastighets- och förmögenhetsskatt har översänts en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (*bilaga A3.5.10*). I promemorian anförs bl.a. följande.

Beredningen av förslagen om fastighets- och förmögenhetsskatt har inte skiljt sig i några väsentliga delar från vad som har varit brukligt när det gäller skatteförslag av motsvarande omfattning och karaktär i budgetpropositioner de senaste tio åren.

Den skillnad som dock kunnat iaktas har bestått i att den tid som tjänstemännen haft på sig för att ta fram förslagen varit ovanligt kort. Det orsakades av att det var först när den nya regeringen tillträdde som den politiska inriktningen på förslagen kunde bli helt klar. Även om arbetet med förslagen på tjänstemannanivå kunde börja förberedas i viss utsträckning när valresultatet blev klart, så var tiden mellan beslut om den politiska inriktningen på förslagen och den tidpunkt då förslagen i alla delar skulle vara på plats i budgetpropositionen osedvanligt kort.

Det var självklart angeläget att de ändringar av fastighets- och förmögenhetsbeskattningen som allianspartierna gått till val på skulle få genomslag så snart som möjligt efter det att den nya regeringen tillträdde. Den ambi-

tionen påverkade emellertid inte beredningen av förslagen, på något annat sätt än att övriga delar av Regeringskansliet och Skatteverket fick något kortare tid på sig än brukligt för att lämna synpunkter. Till följd av det blev beredningen något mer personalkrävande än vanligt.

Under de senaste tio åren har skatteförslag av motsvarande omfattning och karaktär flera gånger lämnats i budgetpropositionen. Förslagen har då beretts inom Regeringskansliet och under hand med berörda myndigheter, i första hand Skatteverket. Riksdagen har inte haft några invändningar mot att förslagen beretts på ett sådant sätt. Lagrådet har vid flera tillfällen hört av utskottet utan att ha något att erinra mot en dylik beredning av förslagen, se t.ex. betänkandena 1998/99:FiU1, 1999/2000:FiU1 och 2000/01:FiU1. (Viss kritik anfördes dock beträffande budgetpropositionen för 1998, se bet. 1997/98:FiU1).

Förslagen om ändringar i fastighets- och förmögenhetsskatten har, enligt Finansdepartementet, varken varit mer omfattande eller av annan karaktär än att beredningen av dem varit i enlighet med den praxis som bildats beträffande beredning av sådana förslag i budgetpropositionen. Även om regeringen således varit angelägen om att snabbt få genomslag för sin politik, har det inte påverkat beredningen av förslagen på annat sätt än att tjänstemännen haft kortare tid på sig att ta fram förslagen samt att övriga delar av Regeringskansliet och Skatteverket fått något kortare tid på sig att lämna synpunkter på förslagen. Synpunkterna på förslagen har beaktats utifrån samma kriterier som är brukligt vid den typen av beredning.

Att regeringen är mån om att iaktta kraven på beredning visas också genom att flera angelägna förändringar inte föreslogs i budgetpropositionen. I stället aviserade regeringen endast förslagen med upplysning att den skulle återkomma till riksdagen med förslag efter det att förslagen beretts i enlighet med regeringsformens krav. Det gäller t.ex. beträffande förmögenhetsskattens avveckling.

Det var varken lämpligt eller av tidsskäl möjligt att inhämta Lagrådets yttrande över de berörda skatteförslagen innan budgetpropositionen skulle överlämnas till riksdagen. I valet mellan att å ena sidan bryta ut vissa delar av skatteförslaget och återkomma till riksdagen i en senare proposition och å andra sidan låta skatteutskottet inhämta Lagrådets synpunkter under riksdagsbehandlingen av förslagen, bedömdes det senare förfarandet som något lämpligare med hänsyn till önskemålet att hålla ihop skatteförslagen. I propositionen förutsattes också att Lagrådets synpunkter på berörda delar av lagförslagen skulle komma att inhämtas under riksdagsbehandlingen (prop. 2006/07:1 s. 136), vilket också skedde.

Påståendet från anmälarna att lagförslaget ”efter Lagrådets och Skatteverkets yttrande inte förbättrats på något sätt” är direkt felaktigt. Det skedde flera justeringar av lagförslagen mot bakgrund av vad Lagrådet och Skatteverket hade anfört.

Att regeringen inte inhämtar Lagrådets synpunkter på förslag i budgetpropositionen är inget ovanligt. Att en regering gått vidare med lagförslag trots kritik från Lagrådet beträffande beredningen är heller inget nytt.

Att beredningsprocessen kan fortgå i riksdagen har förutsetts i samband med tillkomsten av den nuvarande budgetordningen – se förslag 1993/94:TK2 s. 32:

Med de tidsfrister som gäller är förutsättningarna för att en ny regering skall hinna sätta sin prägel på det första budgetförslaget små. Är handlingsberedskapen god kan den förmodligen hinna med att i budgetpropositionen föra in något eller några förslag som är tekniskt enkla att utforma. Dessutom kan regeringspartiets företrädare i dagen motionsvis eller genom initiativ i de olika utskotten ändra i budgetförslaget under beredningens gång.

Det här var första gången med nuvarande budgetordning med snäva tidsramar som en nytillträdd regering med en annan politisk inriktning lade fram en budgetproposition. Beredningskravet är inte statiskt utan får anpassas efter omständigheterna.

Promemoria angående förslaget att slopa skattereduktionerna för avgift till fackförening och arbetslöshetskassa (Finansdepartementet)

Som svar på ärende rörande förslaget att slopa skattereduktionerna för avgift till fackförening och arbetslöshetskassa har översänts en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (*bilaga A3.5.11*). I promemorian anförs bl.a. följande.

Mot bakgrund av rättspraxis bedömde regeringen att det inte förelåg någon rätt till skattereduktion för avgifter till fackförening och arbetslöshetskassa som hänförde sig till senare beskattningsår. Det fanns därför inte skäl att överväga en sådan övergångsbestämmelse som senare infördes genom utskottsinitiativ.

Promemoria angående avveckling av Djurskyddsmyndigheten (Jordbruksdepartementet)

Som svar på ärende rörande förslaget att avveckla Djurskyddsmyndigheten har översänts en promemoria upprättad inom Jordbruksdepartementet (*bilaga A3.5.9*). I promemorian anförs bl.a. följande.

När regeringen tillträdde den 6 oktober 2006 förelåg ett politiskt ställningstagande att Djurskyddsmyndigheten skulle avvecklas. Frågan bereddes internt i Regeringskansliet inför beslut om budgetproposition för 2007. I budgetpropositionen för 2007 föreslog regeringen att riksdagen för budgetåret 2007 skulle anvisa anslag för Djurskyddsmyndigheten. I propositionen anfördes vidare att regeringen föreslog flera åtgärder för att effektivisera den statliga administrationen och avsåg föreslå nedläggningar och sammanslagningar av vissa myndigheter för att arbetet ska bedrivas mer kostnadseffektivt. Det aviserades att som ett led i denna process ska Djurskyddsmyndigheten avvecklas fr.o.m. den 1 juli 2007. Det uppgavs vidare att för att uppfylla målet ett gott djurskydd med bibehållen hög kva-

litet kommer verksamhetsområdet djurskydd att inordnas under Jordbruksverket. Regeringen anförde vidare att en extern snabbanalys skulle göras för att se över formen för överflyttningen till Jordbruksverket.

Som ett led i den fortsatta beredningen beslutade Jordbruksdepartementet den 1 november 2006 att göra en analys av hur en avveckling av Djurskyddsmyndigheten och en överföring av verksamheten bör genomföras (dnr Jo2006/3084). Uppdraget redovisades den 14 december 2006 i promemorian Djurskydd med helhetssyn (dnr Jo2006/3300). Inom departementet har därefter utarbetats ett förslag till konsekvensändringar i djurskyddslagen (1988:534) och i lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar som ett genomförande av förslagen i promemorian skulle föranleda.

Promemorian och förslagen till lagändringar har sänts ut till drygt 40 myndigheter och organisationer.

Den 17 januari 2007 anordnade Jordbruksdepartementet en hearing där berörda myndigheter och organisationer gavs möjlighet att lämna synpunkter på promemorian och lagförslagen. Departementet inbjöd även till att lämna skriftliga synpunkter fram till den 2 februari 2007. Vid hearingen deltog 43 myndigheter och organisationer. Skriftliga synpunkter har lämnats av 29 instanser.

De formella beslut som krävs för att en avveckling av Djurskyddsmyndigheten och överföring av verksamheten till annan myndighet ska ske bereds fortfarande i Regeringskansliet på grundval av det underlag som redovisats.

Vid bedömning av beredningskravets omfattning såvitt avser nu aktuell fråga bör beaktas att Djurskyddsmyndigheten varit verksam i endast drygt tre år och att huvuddelen av ansvaret för djurskyddsverksamheten dessförinnan var placerat hos Jordbruksverket. En överföring av Djurskyddsmyndighetens verksamhet till Jordbruksverket innebär således i huvudsak att verksamheten återförs till den myndighet som tidigare har haft ansvaret för den.

I övrigt hänvisas till vad statsrådet Beatrice Ask svarat i riksdagen.

Promemoria angående avveckling av Arbetslivsinstitutet (Arbetsmarknadsdepartementet)

Som svar på ärende rörande förslaget att avveckla Arbetslivsinstitutet har översänts en promemoria upprättad inom Arbetsmarknadsdepartementet (*bilaga A3.5.8*). I promemorian anföras bl.a. följande.

Beslutet om att Arbetslivsinstitutet ska avvecklas per den 1 juli 2007 ska ses som en del av effektiviseringen av statsförvaltningen och minskningen av den statliga byråkratin. Regeringen bedömer att forskning inom arbetslivsområdet är fortsatt viktig, men för att säkra kvaliteten ska forskning med sådan inriktning fortsättningsvis bedömas av forskningsfinansierare i konkurrens på sedvanligt sätt.

I budgetpropositionen framgår att regeringen under 2007 avser att återkomma till riksdagen med ytterligare anslagskonsekvenser samt i det fall vissa uppgifter på Arbetslivsinstitutet ska föras över till annan myndighet.

Analysarbetet har bedrivits inom Regeringskansliet, i en från linjeorganisationen fristående arbetsgrupp. En promemoria ”Analys av anslagskonsekvenser m.m. med anledning av avveckling av Arbetslivsinstitutet” presenterades den 29 januari 2007. Förslagen i promemorian skulle utgöra underlag inför regeringens kommande beslut med anledning av Arbetslivsinstitutets avveckling.

Den 19 december anordnade Arbetsmarknadsdepartementet en hearing där berörda departement inom Regeringskansliet gavs möjlighet att lämna synpunkter på promemorian.

Den 21 december 2006 togs regeringsbeslut om Arbetslivsinstitutets regleringsbrev för 2007, i vilket bl.a. framgick att för att underlätta för enskilda forskare och doktorander får Arbetslivsinstitutet använda högst 60 miljoner kronor för att lämna bidrag till annan organisation för sådan forskningsverksamhet som bedrivs vid institutet. Arbetslivsinstitutet, som har en regional spridning av sin verksamhet, för diskussioner med universitet och högskolor på bl.a. de berörda orterna.

I 2007 års regleringsbrev för Arbetslivsinstitutet gavs institutet den 25 januari i uppdrag beträffande Kriterieverksamhet (forskning) att i samverkan med Arbetsmiljöverket förbereda för att verket ska kunna bedriva sådan toxikologiskt inriktad kriterieverksamhet som Arbetslivsinstitutet i Stockholm bedriver för att ta fram hygieniska gränsvärden. Vidare föreslog regeringen att riksdagen bemyndigar Arbetslivsinstitutet att under 2007 finansiera flytten av Arbetslivsbibliotekets samlingar till Stockholms universitet med 3 miljoner kronor.

Den 15 februari togs ett regeringsbeslut om kommittédirektiv Utredning av det framtida huvudmannskapet för företagshälsovårdsutbildningen m.m. (dir. 2007:19). Det innebär att en kommitté inrättas med uppdrag att utreda och lämna förslag beträffande det framtida huvudmannskapet och bedrivandet av företagshälsovårdsutbildningen samt att, till dess annan huvudman kan överta uppgiften, svara för att pågående och planerad företagshälsovårdsutbildning kan fortgå. Förslag som gäller det framtida huvudmannskapet och bedrivandet av utbildningen ska lämnas till regeringen senast den 14 december 2007.

I övrigt hänvisas till vad statsrådet Beatrice Ask svarat i riksdagen.

Fråge- och interpellationssvar

Det har ställts ett antal interpellationer och frågor som rör regeringens beredning av aktuella ärenden.

Sammanfattningsvis har bl.a. statsrådet Beatrice Ask i sina svar framfört följande. Regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen. Regeringen har därmed också ansvaret för att lagförslag bereds, och remissbehandlingen utgör ett väsentligt inslag

i arbetet med att upprätthålla kvalitetskravet. I Regeringskansliet finns därför sedan länge riktlinjer och väl utarbetade arbetsrutiner för hur sådana ärenden ska beredas.

I lagstiftningsprocessen är det skriftliga förfarandet det normala sättet att inhämta synpunkter på förslagen. Inom ramen för ett sådant förfarande kan ett remissmöte fylla en kompletterande funktion. Ett förenklat beredningsförfarande, exempelvis underhandskontakter med berörda myndigheter, bör endast förekomma i undantagsfall. Det är denna linje som regeringen arbetar efter.

Den nya budgetordningen innebär att en ny regering får en mycket kort tid på sig att lägga fram ett budgetförslag. Redan vid införandet av den nya budgetordningen påpekades att den nya ordningen skulle komma att innebära problem för en ny regering att genomföra en ny politik. Det framhölls redan i utredningens förslag. De svårigheter som detta innebar diskuterades i samband med tillkomsten av den nya budgetordningen, och lagstiftaren godtog uppenbarligen att en sådan situation skulle kunna komma att hanteras på ett särskilt sätt.

Budgetpropositionen för 2007 skulle lämnas i princip omedelbart efter regeringsskiftet och innehöll mycket angelägna ändringar som skulle föreläggas riksdagen. Det var första gången den nuvarande budgetordningen prövades vid ett regeringsskifte.

Regeringen har gjort vad den har kunnat för att under knappa tidsomständigheter bereda lagförslagen i budgetpropositionen. Att beredningsprocessen kan fortgå i riksdagen har förutsetts i samband med tillkomsten av den nuvarande budgetordningen. Regeringen har därmed helt uppfyllt det krav på beredning som kan ställas i ett fall som detta. Sammantaget förelåg här en sådan undantagssituation som också hade förutsetts.

Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet har den 19 april 2007 hållit en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B12*.

Fredrik Reinfeldt uppgav bl.a. följande.

När den nya regeringen tillträdde den 6 oktober 2006 ville den, precis som tidigare regeringar, få ett snabbt genomslag för sin politik. Det är alltid av yttersta intresse att en ny majoritet får genomföra sin politik. Den nuvarande budgetordningen innebär samtidigt att en ny regering får mycket kort tid på sig att lägga fram ett budgetförslag. Nu prövades för första gången den nuvarande budgetordningen vid ett regeringsskifte. Budgetpropositionen för 2007 skulle lämnas i princip omedelbart efter regeringsskiftet.

Det här var en situation som förutsågs när budgetåret lades om i mitten av 1990-talet. Det framfördes av flera, inte minst borgerliga partier, att det i realiteten förmodligen skulle innebära att Sverige behövde – precis som man har i många andra länder – flytta sitt val från hösten till våren, d.v.s. ha vårval för att hinna förbereda en budget med en ny majoritet. Majorite-

ten kom dock fram till att det var viktigt att hålla kvar valdagen på hösten, alldeles oavsett att det förmodligen skulle leda till rätt så stora svårigheter att få på plats en budget vid ett regimskifte. Då det var en förutsedd situation som nu inträffade får man därmed öppna för att normala berednings- och remissförfaranden kan ersättas med andra beredningsformer i vad som då kan kallas en undantagssituation.

Regeringen har gjort sitt yttersta för att under knappa tidsomständigheter bereda förslagen i budgetpropositionen. Att beredningsprocessen kan förtgå i riksdagen har förutsetts i samband med tillkomsten av den nuvarande budgetordningen. Det hänvisades bl.a. till möjligheterna till utskottsinitiativ och att fortsatt bereda under riksdagsbehandling. Det har också varit regeringens utgångspunkt där så har varit aktuellt. Regeringens utgångspunkt är dessutom att det förenklade beredningsförfarandet endast bör förekomma i undantagsfall. Ett sådant undantagsfall har förelegat.

Vidare är grundlagsbestämmelserna väldigt allmänt hållna och utesluter inte att det s.k. normala berednings- och remissförfarandet kan ersättas med andra beredningsformer i undantagssituationer.

Därtill ska följande tilläggas. Det fanns en unik förberedelse till det den borgerliga alliansen avsåg att göra, presenterat redan före valet. Dessutom omdiskuterat i politiska debatter under lång tid. Det var inte ens så att förslagen kom fram under valrörelsen. De fanns utformade som allianspolitik redan efter Bankerydsöverenskommelsen, som ingicks redan ett år före valet. Den borgerliga alliansen gav konkreta besked kring inte bara vad som önskades uppnås med politiken utan också hur den konkret skulle utformas. Det var i en väldigt ovanlig omfattning som det här diskuterades i förväg.

Det är enkom till följd av att regeringen var så pass väl förberedd som den var som det ens var möjligt att kunna prestera denna budget fram till den 16 oktober.

Sammanfattningsvis anser regeringen att situationen varit förutsedd och att det finns lagstöd för att man delvis kunde frångå den vanliga beredningsordningen. I övrigt hänvisas till den ganska omfattande beskrivning som utskottet har fått i det skriftliga underlaget.

Utskottets ställningstagande

Granskningen tar upp ett antal frågor avseende regeringens beredning av ärenden hösten 2006, tiden efter att den nya regeringen tillträtt efter regeringsskiftet.

Inledningsvis vill utskottet betona utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den svenska politiska beslutsprocessen. Beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen får anses innebära att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling.

Utskottet har i åtskilliga betänkanden tagit upp frågan om beredningen av olika regeringsärenden. Utskottet gjorde bl.a. en genomgång av de remissmöten som ägt rum under 1998 och uttalade därefter att ett skriftligt remissförfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter (bet. 1999/2000:KU10 s. 17–49). 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. I ett senare betänkande (bet. 2003/04:KU10 s. 56) har utskottet uttalat bl.a. att remissbehandlingen utgör ett väsentligt inslag i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen. Att underlåta remissbehandling medför risk för att lagförslag inte uppnår tillräcklig kvalitet och att den fortsatta beredningsprocessen försvåras. Vidare bör ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.

En ny budgetprocessordning infördes den 1 januari 1997. Statens budgetår sammanfaller fr.o.m. 1997 med kalenderåret. Under år då riksdagsval hålls i september, ska budgetpropositionen avlämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande, dvs. omkring tre veckor efter valdagen. Om detta inte är möjligt på grund av regeringsskifte, ska budgetpropositionen enligt riksdagsordningens bestämmelser avlämnas inom tio dagar efter skiftet, dock senast den 15 november. Den nya budgetprocessordningen innebär således att en ny regering får mycket kort tid på sig att lägga fram sitt budgetförslag.

Vid den nya budgetprocessordningens införande förutsåg lagstiftaren att det skulle bli besvärligt att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Senare utredningar, bl.a. Riksdagskommittén som tillsattes av talmannen 1998, har gjort utvärderingar av den nya budgetprocessen och har också sett svårigheterna under valår och den problematik som ligger däri. Riksdagskommittén uttalade bl.a. i sitt betänkande (2000/01:RS1, s. 64–66) att det finns en befogad farhåga för att det kommer att bli besvärligt att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Vidare framhölls att det uppenbart är svårt för en tillträdande regering att lägga fram ett budgetalternativ där alla dess förslag får genomslag omedelbart. Kommittén ansåg emellertid att en väl förberedd ny majoritet hinner lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Ändringar kan också göras i riksdagen, t.ex. under utskottsberedningen, även om utskottsinitiativ endast bör tillgripas i begränsad omfattning. Kommittén anförde också att andra förslag från en ny regering kan kräva mer tid. Att förändra lagstiftning, myndighetsorganisation etc. kräver ofta ganska lång tid för utredning, remissförfarande, regeringsberedning m.m. Dessutom bör riksdagen fatta beslut i god tid före ikraftträdandet. Detta förhållande har inte förändrats med den nya budgetprocessen.

Kommittén diskuterade även om det fanns anledning att ändra antingen på budgetprocessen eller på valdagen. Kommittén kom dock fram till att valdagens förläggning bör bestämmas utifrån en utgångspunkt i en diskussion om demokrativärden.

Hösten 2006 prövades den nya budgetprocessordningen första gången vid ett regeringsskifte. Den nya regeringen tillträdde den 6 oktober och lade fram budgetpropositionen för 2007 den 16 oktober. Det framstår enligt utskottets mening som naturligt att den nya regeringen ville få ett snabbt genomslag för sin politik och undvika att budgeten för påföljande år i för stor utsträckning präglades av den gamla regeringens ställningstaganden.

Den borgerliga alliansen framförde förvisso redan under valrörelsen att de aktuella förslagen var en del i alliansens politik. Utskottet vill dock understryka att valrörelsen inte utgör en del i beredningen av regeringsärenden enligt 7 kap. 2 § regeringsformen.

De nu granskade ärendena om ändringar i arbetslöshetsförsäkringen och i fastighets- och förmögenhetsskatten bereddes under mycket kort tid. Enligt vad som framgår av promemoriorna från Regeringskansliet har remissinstanserna i huvudsak varit desamma som de annars skulle ha varit, men remisstiderna blev anmärkningsvärt korta och remissmöten fick användas i några fall. I fråga om avvecklingen av Arbetslivsinstitutet och Djurskyddsmyndigheten gäller däremot att regeringens förslag inte föregicks av remissbehandling. Utredningsarbetet har dock fortsatt efter riksdagens beslut och när det gäller Djurskyddsmyndigheten har remissbehandling ingått i detta arbete. Vidare har i vårpropositionen (2006/07:100) ett nytt anslag 23:8 Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet förts upp på statsbudgeten.

Utskottet vill understryka vikten av att beredningen av regeringsärenden inte är bristfällig, särskilt när det gäller så ingripande beslut som det här är fråga om. Samtidigt kan det inte bortses ifrån att tiden för beredning av budgetpropositionen är mycket begränsad för en ny regering, vilket också befarades när den nya budgetprocessordningen infördes. Dessutom gäller att budgetpropositionen enligt 16 § budgetlagen måste omfatta alla inkomster och utgifter, med vissa undantag.

Granskningen visar enligt utskottets mening inte annat än att regeringen genomfört ett så grundligt beredningsarbete som varit möjligt med hänsyn till den korta tid som stod till buds. Till detta kommer att beredningsarbetet senare i vissa av ärendena kunnat kompletteras med ett uppföljande utredningsarbete.

Mot bakgrund av de särskilda förhållanden som föreligger vid regeringsskifte saknas enligt utskottets mening anledning att rikta någon invändning mot regeringen för att beredningsarbetet inför budgetpropositionen för 2007 blivit något beskuret i jämförelse den beredningsordning som annars brukar gälla. Granskningen väcker dock åter frågan om tidsutrymmet för avlämnande av budgetpropositionen kan anses tillräckligt i samband med

ett regeringsskifte. Utskottet vill hänvisa till sambandet med frågan om förläggningen av valdagen, vilken ligger inom ramen för Grundlagsutredningens arbete.

Vad gäller frågan om utskottsinitiativ väcks ett sådant initiativ genom ett betänkande. Utskottet har flertalet gånger uttalat sig (bl.a. i bet. 1997/98:KU26 och 2004/05:KU20) om utskottsinitiativ. Utskottet har ansett att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter. Vidare har utskottet utgått från att utskottens initiativrätt – allmänt och i grundlagsärenden – även fortsättningsvis ska 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. Emellertid har, som Riksdagskommittén framhållit, förutsetts i samband med budgetförslag vid regeringsskiften att ändringar också kan göras i riksdagen, t.ex. under utskottsberedningen, även om utskottsinitiativ endast bör tillgripas i begränsad omfattning. I detta sammanhang kan konstateras att frågan om att avhjälpa brister i en beredningsprocess inom Regeringskansliet genom ett utskottsinitiativ rör arbetsformerna i riksdagen.

3.6 Regeringens handlande efter riksdagens beslut om ändringar i presstödet

Presstödsärendet

Bakgrund

Våren 2006 behandlade konstitutionsutskottet den dåvarande regeringens proposition 2005/06:201 Morgondagens nyheter – nya villkor för driftsstödet till dagstidningar (bet. 2005/06:KU40). Utskottet tillstyrkte huvudsakligen regeringens förslag om ändringar i presstödsförordningen. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2005/06:367). Med vissa ändringar godkände riksdagen därmed att regeringen skulle besluta om vissa ändringar i presstödsförordningen (1990:524). Beslutet innebar bl.a. att driftsstödet skulle höjas med 10 % för alla dagstidningar utom storstadstidningar.

Enligt riksdagens beslut skulle de ändrade reglerna träda i kraft den 1 januari 2007. I propositionen anförde regeringen att den avsåg att anmäla förändringarna till Europeiska kommissionen och att ändringarna förutsatte ett godkännande från kommissionen (s. 24). Om kommissionens behandling av ärendet skulle innebära att tidpunkten för ikraftträdandet behövde ändras avsåg regeringen att återkomma till riksdagen.

Den 18 september 2006 inlämnade dåvarande statsminister Göran Persson sin ansökan om entledigande till talmannen (bet. 2006/07:KU10 s. 6 f.). Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd samt erinrade om att entledigade regeringsledamöter enligt regeringsformen uppehåller sina befattningar till dess ny regering har tillträtt. Vid kammarens

sammanträde den 5 oktober 2006 utsågs Fredrik Reinfeldt till ny statsminister. Den 6 oktober 2006 anmälde Fredrik Reinfeldt för riksdagen de statsråd han utnämnt att tillsammans med honom ingå i regeringen. Skifteskonselj på Slottet ägde rum senare samma dag.

I budgetpropositionen för 2007 föreslog den nuvarande regeringen att riksdagen skulle godkänna att ändringarna i reglerna om driftsstöd till dagstidningar enligt riksdagens beslut inte skulle träda i kraft den 1 januari 2007 utan vid en senare tidpunkt som regeringen skulle bestämma (prop. 2006/07: 1 utg.omr. 1).

Som skäl för förslaget anförde regeringen följande. Kommissionen meddelade i oktober 2006⁵ att en fördjupad granskning av om det svenska presstödet är förenligt med bestämmelserna om statsstöd i EG-fördraget skulle komma att inledas. Granskningen uppgavs kunna ta stora delar av 2007 i anspråk och att genomföra ändringarna i driftsstödet innan denna process är slutförd skulle, enligt regeringen, medföra en risk att tidningsföretagen blev skyldiga att återbetala det ytterligare driftsstöd som genom de nya reglerna skulle tas emot under 2007.

Förslaget bereddes av konstitutionsutskottet (bet. 2006/07:KU1 s. 27 f.). I betänkandet redogjorde utskottet för bakgrunden i ärendet och om den information som lämnats i utskottet och kammaren (se vidare nedan). Utskottet delade regeringens bedömning av behovet att senarelägga ikraftträdandet av ändringarna i presstödsförordningen och avstyrkte motioner om att ändringarna borde genomföras. Reservation avgavs av ledamöter från Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2006/07:45–52).

Kontakter mellan Sverige och kommissionen i ärendet

Av aktuell skriftväxling (se *bilaga A3.6.4*) i ärendet framgår att följande kontakter har ägt rum mellan Sverige och kommissionen.

Den 20 juni 2006 anmälde regeringen, enligt EG-fördragets artikel 88.3 rörande ny stödordning, en förordning om ändring i presstödsförordningen.⁶

Den 20 juni 2006 bekräftade generaldirektoratet för konkurrens till Sveriges representation i Bryssel mottagandet av skrivelsen. Kommissionen meddelade också att tidsfristen på två månader för granskning av det aktuella programmet började löpa den 21 juni 2006, dagen efter den dag då kommissionen mottog anmälan. Om det efter en inledande granskning visar sig att anmälan är ofullständig kommer regeringen att meddelas och tidsfristen börjar inte löpa förrän kommissionen mottagit de kompletterande uppgifter som krävs för att bedöma den anmälda åtgärden.

⁵ Uppgiften i budgetpropositionen om tidpunkten för kommissionens meddelande är felaktig (se bilaga Axxx). Meddelandet kom den 20 september 2006.

⁶ Skrivelsen till kommissionen är daterad den 15 juni 2006 och registrerades den 20 juni 2006.

Den 14 juli 2006 ställde kommissionen genom en skrivelse ett antal frågor till Sverige i ärendet. Kommissionen anförde i skrivelsen att den efter att ha gjort en inledande granskning av stödordningen behövde ytterligare upplysningar innan den kunde dra några slutsatser om huruvida stödordningen var förenlig med artikel 87 i EG-fördraget. Frågorna gällde bl.a. stödordningens syfte, presstödsnämndens status och möjlighet att överklaga dess beslut, stödberättigade kostnader för stödordningen, olika förutsättningar för att hög- eller medelfrekventa dagstidningar ska vara berättigade till ”allmänt driftsstöd”, grunden för att särbehandla storstadstidningar, skälen till att driftsstöd kan lämnas för tidningar som distribueras utomlands och förändringar i den sammanlagda stödnivån efter ändringar i förhållande till den nuvarande ordningen. Kommissionen begärde svar på frågorna inom 20 dagar från mottagandet av skrivelsen.

Med en skrivelse daterad den 19 juli 2006 till kommissionen begärde Sverige förlängd svarstid till den 8 september 2006 med anledning av redan planerad semester för berörda handläggare i Regeringskansliet. Den 20 juli 2006 meddelade kommissionen genom en skrivelse att svarstiden hade förlängts till den 8 september 2006.

Med en skrivelse av den 22 augusti 2006 till kommissionen översände Sverige kompletterande upplysningar i det aktuella ärendet med anledning av kommissionens skrivelse av den 14 juli 2006. Till skrivelsen bifogades en promemoria med svar på kommissionens frågor. I promemorian redogjordes för stödordningens syfte, stödordningens utformning och stödets påverkan på handelsvillkoren.

Med en skrivelse av den 24 augusti 2006 till Sveriges representation i Bryssel bekräftade kommissionen att den hade mottagit skrivelsen av den 22 augusti 2006. Kommissionen meddelade att den nya tidsfristen på två månader började löpa den 23 augusti 2006, dagen efter den dag då kommissionen mottog de kompletterande uppgifterna.

Den 11 september 2006 ställde en tjänsteman vid kommissionen via e-post ytterligare ett antal frågor till en tjänsteman vid Näringsdepartementet. Frågorna vidarebefordrades den 13 september 2006 till en tjänsteman vid Utbildnings- och kulturdepartementet. Den 14 september 2006 översände tjänstemannen vid Utbildnings- och kulturdepartementet sina svar på frågorna till tjänstemannen vid Näringsdepartementet, som i sin tur, via e-post, översände svaren till tjänstemannen vid kommissionen.

Senare samma dag, den 14 september 2006, ställde tjänstemannen vid kommissionen ytterligare en fråga via e-post till tjänstemannen vid Näringsdepartementet. Frågan vidarebefordrades nästföljande dag till tjänstemannen vid Utbildnings- och kulturdepartementet, som samma dag utformade ett svar på frågan. Dagen därpå, den 15 september 2006, översände tjänstemannen vid Näringsdepartementet via e-post svaret till tjänstemannen vid kommissionen. Tjänstemannen vid kommissionen översände samma dag via e-post ytterligare två frågor till tjänstemannen vid Näringsdepartementet, bl.a. om Sverige någonsin registrerat eller informerat kommissionen

om presstödsförordningen. Svar på frågorna skickades gemensamt från tjänstemännen vid Näringsdepartementet och Utbildnings- och kulturdepartementet den 15 respektive 18 september 2006. Den 18 september 2006 avslutades skriftväxlingen med att tjänstemannen vid kommissionen via e-post bad tjänstemannen vid Näringsdepartementet att ringa upp för att hon behövde ”veta mer om detta”.

Den 20 september 2006 meddelade kommissionen per telefon att den ej kunde ”godkänna det sv. presstödet pga. av generellt driftsstöd”. Enligt dagboksbladet i akten skulle ”två parallella procedurer” vara att vänta.

Genom en skrivelse av den 9 oktober 2006 återkallade regeringen notifieringen från den 20 juni 2006.

Information till utskottet och i kammaren

I samband med utskottets beredning av förslaget i budgetpropositionen för 2007 togs den 18 oktober 2006 kontakt med Regeringskansliet med begäran om att få ta del av det i budgetpropositionen omnämnda meddelandet från kommissionen om fördjupad granskning av presstödet. Som svar uppgavs att meddelandet kom per telefon. En kopia av det dagboksblad i ärendeakten på vilket samtalet hade antecknats översändes till utskottet.

Utskottet fick vid sitt sammanträde den 9 november 2006 information från tjänstemän i Regeringskansliet (Utbildnings- och kulturdepartementet och Näringsdepartementet) om aktuella EU-frågor, däribland det aktuella presstödsärendet. Tjänstemännen uppgav att kommissionen meddelat per telefon att den avsåg att inleda en fördjupad granskning av presstödet. Eftersom man hade velat undvika två parallella procedurer drogs notifieringen tillbaka innan kommissionen fattat något beslut. Om Sverige valt att inte skjuta upp ikraftträdandet av de nya bestämmelserna i presstödsförordningen skulle mottagarna av stödet ha kunnat bli återbetalningsskyldiga. I Regeringskansliet uppgavs det pågå ett arbete med att ta fram underlag till den fördjupade granskningen.

Den 21 november 2006 besvarade kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth en interpellation (2006/07:31) om bl.a. det stoppade ikraftträdandet av de nya presstödsreglerna. Kulturministern anförde bl.a. följande.

Att Europeiska kommissionen ska granska om presstödet är förenligt med EG-fördraget förändrar inte regeringens inställning. Tvärtom arbetar regeringen nu för att övertyga kommissionen om att presstödet behövs. Kommissionens granskning kan dock ta tid. Att sätta i kraft förändringarna i driftsstödet i ett läge där hela presstödsystemet är föremål för kommissionens granskning är riskabelt och oansvarigt och kan leda till att de tidningsföretag som får presstöd kan tvingas att betala tillbaka delar av det stöd som skulle betalas ut. För många mindre tidningar med redan ansträngd budget skulle det kunna innebära en ekonomisk katastrof som regeringen naturligtvis vill undvika.

Förslagen [avtalstiden för public service-företagen och ikraftträdandet av förändringarna i presstödet] har lämnats av regeringen i budgetpropositionen för 2007 som för närvarande ligger på riksdagens bord. Regeringen har inte för avsikt att dra tillbaka något av förslagen. Där- emot planerar jag att bjuda in representanter för de politiska partierna i

riksdagen för information och förhandlingar, förhoppningsvis före jul eller när riksdagen inleder sitt arbete i mitten av januari, för att informera om arbetet i EU-kommissionen.

— — —

Frågan ligger, som bekant, både hos Närings- och Kulturdepartementen. Det pågår nu en inledande dialog på tjänstemannanivå i syfte att göra klart för kommissionen var vi står i frågan.

Den f.d. kultur- och utbildningsministern och nuvarande riksdagsledamoten Leif Pagrotsky anförde följande i interpellationsdebatten.

Vi vet nu att telefonsamtalet kom den 20 september. Då var jag kulturminister. Jag var kulturminister fram till fredagen den 6 oktober kl. 12, fick jag lära mig. Under hela den tiden var det ingen i min omgivning som uppfattade detta telefonsamtal som så allvarligt att de behövde informera ministern. Jag fick aldrig veta något om telefonsamtalet. Den slutsats som jag drar i efterhand är att organisationen inte uppfattade detta som så särskilt allvarligt.

Fredag kl. 12 hade ministern inte fått höra ett ljud. Nu får vi veta att måndagen den 9 oktober – det var bara en helg däremellan – meddelar man kommissionen att man återkallar det hela. En information som inte var tillräckligt viktig för att informera ministern blir på nolltid så viktig att man meddelar EU-kommissionen att man vänder upp och ned på hela riksdagens beslut som fem partier stått bakom. Jag får inte detta att gå ihop. Jag tycker inte att det verkar ha gått till på det sätt som det ska.

Härpå anförde kulturministern följande.

När det gäller samtalet kan jag naturligtvis inte säga så mycket eftersom jag inte fanns med där, men enligt vad jag har hämtat in är det inte några märkligheter. Både Leif Pagrotsky och Morgan Johansson, som har varit med länge, vet säkert att ett telefonsamtal är någonting som är kutym – det är åtminstone uppfattningen på departementet – och att man bara skickar brev när beslut redan är fattat. Samtalet den 20 september hade innebörden att detta inte längre var möjligt och att man måste se över det utifrån den anmälan som hade gjorts under sommaren.

Det finns paralleller till den så kallade hanteringen. När det handlade om stormen Gudrun, som en socialdemokratisk regering fick hantera, drog man också tillbaka anmälan efter ett telefonsamtal.

I den fortsatta debatten framhöll Pagrotsky att han tidigare även varit ansvarig för den särskilda samordningsfunktionen för statsstödsfrågorfunktionen i Regeringskansliet. Han anförde vidare följande.

Herr talman! Lena Adelsohn Liljeroths svar gör mig faktiskt inte mindre utan mer nervös för vad det här handlar om. Fredag kl. 12 var detta telefonsamtal inte viktigt nog för att informera ministern. Det var inte ens tillräckligt viktigt för att informera statssekreteraren. Måndag är det mycket nog för att vända upp och ned på ett beslut som en nästan enig riksdag har fattat.

— — —

Jag har aldrig varit med om något liknande. Ett samtal som inte är tillräckligt uppseendeväckande för att ens informera statssekreteraren på 16 dagar blir på dag 18 viktigt nog för att vända upp och ned på hela verkligheten, hela presstödet. Det går inte ihop, Lena Adelsohn Liljeroth.

Den 28 november 2006 höll utskottet utfrågning med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth om hanteringen av presstödet (se vidare bet. 2006/07: KU1 s. 28).

Uttalande från EU:s talesman i konkurrensfrågor

Den 16 november 2006 inkom till kommissionens representation i Sverige ett uttalande från EU:s talesman i konkurrensfrågor, Jonathan Todd. Enligt uttalandet visade de kompletterande upplysningar som Sverige efter notifieringen på kommissionens begäran hade inkommit med i september 2006⁷, att presstödet vid första anblicken (*prima facie*) inte var förenligt med den gemensamma marknaden. Eftersom ändringarna i presstödsförordningen inte, enligt uttalandet, kan avskiljas från förordningen i övrigt måste den utvärderas i sin helhet.

I uttalandet uppgavs också att i ett notifieringsärende brukliga, informella kontakter per telefon tagits mellan kommissionens generaldirektorat för konkurrens och Regeringskansliet (*Swedish Ministry*) för att klara ut utestående frågor. Generaldirektoratet förklarade att stöd som det aktuella normalt inte skulle anses vara tillåtet. Bedömningen uppgavs dock vara preliminär och kommissionen kunde i formellt hänseende endast uttrycka sitt ställningstagande genom ett beslut, vilket skulle kunna dröja. Kommissionen förklarade också att separata procedurer – en avseende det befintliga stödet, en avseende det anmälda, eventuellt illegala stödet – skulle kunna bli nödvändiga.

Med hänsyn till detta beslutade Sverige, enligt uttalandet, att det skulle vara tidsbesparande att återkalla notifieringen, revidera (*revising*) hela förordningen och inkomma med ett nytt förslag (*project*). Uttalandet avslutades med att man nu väntade på den omarbetade förordningen.

Pressmeddelande från Kulturdepartementet

Den 22 november 2006 skickade Utbildnings- och kulturdepartementet ut ett pressmeddelande om presstödet och kommissionen. I pressmeddelandet omnämndes en intern promemoria som skrivits av kommissionen enligt vilken kommissionen bl.a. väntade på ett förslag till reviderad lagstiftning. Kulturministern uppgav i pressmeddelandet att det inte stämmer över huvud taget. Den enda överenskommelse som finns mellan den svenska regeringen och kommissionen uppgavs vara att det skulle göras en ekonomisk analys av presstödet.

I pressmeddelandet uppgavs också att den typen av preliminära besked som det här var fråga om enligt kommissionens rutiner ges kortfattat och endast per telefon, och att regeringen ansåg att det är beklagligt särskilt eftersom beskedet får så stor verkan på den svenska mediemarknaden och förfarandet ”uppenbarligen” kan ge upphov till missförstånd.

⁷ Enligt det nämnda dagboksbladet svarade Sverige på kommissionens frågor den 21 augusti 2006.

Gällande ordning avseende statsstöd

EG-fördraget

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

Enligt artikel 88.1 ska kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater (*befintligt stöd*⁸). Kommissionen ska lämna förslag till medlemsstaterna avseende lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion.

I artikel 88.2 första och andra stycket föreskrivs att om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller att sådant stöd missbrukas, ska kommissionen upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer. Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 226 och 227, hänskjuta ärendet direkt till domstolen.

Kommissionen ska enligt artikel 88.3 underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder (*nytt stöd*⁹). Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i artikel 88.2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

Rådets procedurförordning

Kommissionens prövning ska ske enligt bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 (numera 88) i EG-fördraget.¹⁰ Denna s.k. procedurförordning innehåller bestämmelser om skriftväxling, tidsfrister m.m.

Vad gäller förfarandet vid anmälan av *nytt stöd* framgår bl.a. följande. Enligt artikel 4.1 ska kommissionen pröva anmälan så snart den har mottagits (preliminär granskning). Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet ska den, enligt

⁸ Med befintligt stöd avses stöd där kommissionen tidigare lämnat sitt godkännande eller sådana stöd som existerat före anslutningen till EES/EU och som vid inträdet anmälts som existerande stöd.

⁹ Med nytt stöd avses alla stöd som inte är befintliga.

¹⁰ Se även kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.

artikel 4.4, besluta att inleda ett förfarande enligt EG-fördragets artikel 88.2 (formellt granskningsförfarande). Detta beslut måste, enligt artikel 4.5, fattas inom två månader från den dagen kommissionen mottagit en fullständig anmälan, dvs. efter det att eventuella kompletterande upplysningar som begärts av kommissionen har inkommit till kommissionen från medlemsstaten. Beslut enligt artikel 4.4 ska offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) på det sätt som framgår av artikel 26.2.

Ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande ska, enligt artikel 6.1, bl.a. sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor och inbegripa kommissionens preliminära bedömning. I beslutet ska den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter uppmanas att lämna sina synpunkter. Efter att ett formellt granskningsförfarande har inletts ska kommissionen, enligt artikel 7.6, fatta ett beslut så snart tveksamhet inte längre föreligger och i möjligaste mån sträva efter att anta ett beslut inom 18 månader efter det att förfarandet har inletts. Denna tidsfrist kan förlängas i samförstånd mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. När den tidsfristen har löpt ut, och om den berörda medlemsstaten begär detta, ska, enligt artikel 7.7, kommissionen inom två månader fatta beslut på grundval av de upplysningar som den har tillgång till.

Ett anmält ärende kan enligt förordningen återkallas på två olika sätt. Om medlemsstaten inte lämnar de kompletterande upplysningar som kommissionen begärt under den preliminära granskningen ska, enligt artikel 5.3, anmälan anses återkallad. Den berörda medlemsstaten kan också, enligt artikel 8.1, återkalla en anmälan. Det måste i så fall ske i god tid innan kommissionen fattar beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande etc.

Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd ska kommissionen, enligt artikel 14.1, besluta att det berörda medlemslandet ska vidta alla åtgärder som krävs för att återkräva stödet från mottagaren.

Vad gäller förfarandet rörande *befintliga stödordningar* ska kommissionen, enligt artikel 17.1, erhålla alla nödvändiga upplysningar från den berörda medlemsstaten för att, i samarbete med medlemsstaten, granska stödet. Om kommissionen anser att en befintlig stödordning inte är eller inte längre är förenlig med den gemensamma marknaden ska den, enligt artikel 17.2, underrätta den berörda medlemsstaten om sin preliminära uppfattning och ge den berörda medlemsstaten tillfälle att inkomma med sina synpunkter.

Om kommissionen därefter fortfarande finner att den befintliga stödordningen inte är eller inte längre är förenlig med den gemensamma marknaden ska den, enligt artikel 18, utfärda en rekommendation med förslag till lämpliga åtgärder. Om medlemsstaten inte godtar de föreslagna åtgärderna kan kommissionen inleda ett förfarande enligt artikel 4.4 ovan.

Regeringskansliets riktlinjer

I Regeringskansliets riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av ärenden som rör Europeiska gemenskapens statsstödsregler (Cirkulär 11, uppdaterat 2003-04-04) beskrivs förfarandet i Regeringskansliet efter en anmälan om *nytt stöd* (avsnitt 3). Där framgår att kommissionen kan skicka antingen en bekräftelse på att tvåmånadersfristen (se ovan) har börjat löpa eller en begäran om kompletterande information. Begäran om ytterligare upplysningar görs vanligen i en skrivelse som är undertecknad av chefen för det generaldirektorat som handlägger ärendet. Det förekommer också direkta kontakter mellan tjänstemän och det ansvariga departementet. Normalt ska svar lämnas inom 20 arbetsdagar. När en ansökan anses vara fullständig bekräftar kommissionen detta i ett brev och anger där det formella startdatumet för behandlingen av ärendet. Därefter startar kommissionens egentliga undersökning av det anmälda ärendet. Undersökningen kan leda till ytterligare frågor från kommissionen med följd att ärendets formella startdatum flyttas framåt.

När Brysselrepresentationen har tagit emot en skrivelse från kommissionen ska den vidarebefordras till Näringsdepartementet. Svar på frågor från kommissionen bereds i Regeringskansliet av den sakenhet som är ansvarig för stödåtgärden i samråd med den särskilda samordningsfunktionen för statsstödsfrågor vid Näringsdepartementet och övriga berörda departement. Det färdiga svaret ska ställas till kommissionen och sändas till Brysselrepresentationen med instruktion att det ska överlämnas till kommissionen. Denna hantering ombesörjs av den nämnda funktionen vid Näringsdepartementet. Rättschefen vid Näringsdepartementet undertecknar svarsskrivelsen på Regeringskansliets vägnar.

Kommissionens beslut om att inleda en formell granskning överlämnas till Sveriges ständiga representation i Bryssel, som utan dröjsmål ska vidarebefordra skrivelsen till Näringsdepartementet med kopia till Utrikesdepartementet (avsnitt 4.1).

Vad gäller *befintligt stöd* anges i riktlinjerna (avsnitt 4.4) att det förekommer att kommissionen begär upplysningar från medlemsstaterna för att kunna granska befintligt stöd. Vid detta förfarande kan kommissionen finna det nödvändigt att lämna förslag till s.k. lämpliga åtgärder. Till exempel kan krav ställas på att ett stöd antingen ändras eller avskaffas. Om medlemsstaten därvid inte accepterar kommissionens förslag kan ett formellt granskningsförfarande inledas. Förfarandet i Regeringskansliet i det initiala skedet, fram till att ett formellt granskningsförfarande inleds, beskrivs inte närmare i riktlinjerna. Det anges att ansvarsfördelningen på svensk sida i samband med korrespondensen med kommissionen vid förslag till lämpliga åtgärder är detsamma som vid ett formellt granskningsförfarande.

Ärendet (förra regeringen)

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.6.1*, begärs att utskottet granskar f.d. statsrådet Leif Pagrotsky angående hanteringen av Europeiska kommissionens meddelande om en kommande formell granskning av det svenska presstödet.

I anmälan återges vad Pagrotsky har uppgett i kammaren i samband med en interpellationsdebatt (se ovan). Bland annat uppgav Pagrotsky att han själv, som då fortfarande var statsråd och chef för det berörda departementet, aldrig fick veta något om telefonsamtalet den 20 september 2006 från kommissionen. Utskottets granskning bör i första hand, enligt anmälan, avse de instruktioner som Pagrotsky gav om hanteringen av det aktuella ärendet, bedömningen av dess betydelse inom departementet samt rutinerna i detta och i liknande fall för när ministern och statssekreteraren skulle informeras.

Utredning i ärendet (förra regeringen)

Gällande ordning i vissa avseenden

Räckvidden av statsrådets ansvar

En fråga som emellanåt har aktualiserats i utskottets granskning är hur långt statsrådets ansvar för handlingar, åtgärder etc. som inte har stått under deras direkta kontroll sträcker sig. En genomgång av tidigare granskningar ger vid handen att utskottet har hållit statsråd ansvarigt för brister i handläggningen trots att det inte i första hand är statsrådet personligen som handlat bristfälligt. I vissa fall har dessutom bristerna varit av sådan art att det knappast varit rimligt att kräva av statsrådet att denne personligen ska ha haft kontroll över dem (se bet. 2005/06:KU8 s. 71 f.). Utskottet har även gjort bedömningen att i sin granskning fästa avseende vid underlåtenhet att handla i en viss situation (s. 39).

En expeditionsministärs befogenheter

Har regeringens samtliga ledamöter entledigats uppehåller de, enligt 6 kap. 8 § regeringsformen, sina befattningar till dess ny regering har tillträtt (expeditionsminister). Bestämmelsen innehåller ingen formell begränsning i expeditionsministärens kompetens. Endast på en punkt har expeditionsministärens befogenhet beskrivits i regeringsformen. Av 3 kap. 4 § framgår att den inte får utlysa extra val.

Statsrådsberedningen har utarbetat riktlinjer avseende en expeditionsministärs befogenheter (Statsrådsberedningens PM 1990:1, rev. 1998-06-30). I riktlinjerna anförts att en expeditionsminister utan stöd av en riksdagsmajoritet i praktiken har begränsade handlingsmöjligheter och att den i sådana fall bör avgöra ärenden av löpande eller brådskande karaktär. Begreppet löpande ärende bör, enligt riktlinjerna, kunna ges en ganska vid-

sträckt innebörd. Ärenden om vilka det i huvudsak råder politisk enighet bör kunna avgöras där det bedöms som angeläget, även om de inte har ren rutinkaraktär.

Om propositioner anges i riktlinjerna att inga nya propositioner som är politiskt kontroversiella eller som har en särskild partipolitisk ”profil” bör beslutas annat än om ett dröjsmål skulle skada viktiga allmänna intressen. Inte heller andra propositioner bör beslutas om de kan vänta utan olägenhet. I fråga om förordningar anges i riktlinjerna att samma principer bör gälla som beträffande propositioner. Förvaltningsärenden utan politiska implikationer – t.ex. nådeärenden – bör kunna avgöras som vanligt. I fråga om innehållet i regleringsbrev och liknande beslut gäller detsamma som sagts om propositioner. Högre utnämningar av politisk betydelse, t.ex. av verkschefer, bör undvikas. Om ett dröjsmål i ett förvaltningsärende skulle skada enskilda eller allmänna intressen får ärendet avgöras, enligt riktlinjerna. Internationella förhandlingar kan fortsätta. I fråga om beslut och utfästelser gäller detsamma som har sagts om propositioner. Sveriges arbete i mellanfolkliga organisationer bör fortsätta som vanligt. Här gäller emellertid, enligt riktlinjerna, motsvarande begränsningar i fråga om möjligheterna att göra politiska ställningstaganden.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i granskningen. Som svar översändes den 6 mars 2007 en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.6.2*).

Av promemorian framgår att Leif Pagrotsky mellan den 20 juni 2006 och entledigandet som statsråd inte informerades om kommissionens hantering av de notifierade ändringarna i presstödsförordningen och eventuella förestående granskningar av presstödet nya respektive befintliga delar. Skälet var att svaret till kommissionen avsåg upplysningar om sakförhållanden och inte krävde något ställningstagande från statsrådets sida. Dåvarande statssekreterare Claes Ånstrand informerades en gång om kommissionens hantering av notifieringen. Det skedde den 17 augusti 2006 och han informerades då om den skrivelse med begäran om ytterligare upplysningar om presstödsförordningen som kommissionen skickade den 14 juli 2006. Ånstrand gav klartecken till att skicka svaret till kommissionen, och det skickades den 22 augusti 2006.

I promemorian beskrivs beredningsrutinerna i departementet med avseende på statsrådets och statssekreterarens roller. Den beskrivna ordningen gäller också i statsstödsärenden. Några särskilda instruktioner hade inte getts av den politiska ledningen när det gäller hanteringen av notifieringen av presstödet och det torde heller inte, enligt promemorian, ha varit påkallat.

Efter valet söndagen den 17 september 2006 minskade, enligt promemorian, beredningarna betydligt i omfattning och efter torsdagen den 21 september 2006 förekom inga beredningar vare sig med Pagrotsky eller Ånstrand. Som skäl för det anförs i promemorian att det inte fanns något sådant behov.

Utbildnings- och kulturdepartementet blev tisdagen den 3 oktober 2006 underrättat om att kommissionen meddelat att den inte kunde godkänna det notifierade stödet. Onsdagen den 4 oktober 2006 var frågan vilka åtgärder som borde vidtas färdigberedd på tjänstemannanivå i departementet. Tjänstemännens rekommendation var att regeringen skulle återkomma till riksdagen på snabbast möjliga sätt – vilket enligt promemorian var i budgetpropositionen – med förslag om ett senare ikraftträdande av ändringarna i presstödsförordningen samt att notifieringen skulle återkallas. Ställningstagandena i de två frågorna behövde, enligt promemorian, göras i ett sammanhang. Budgetpropositionen skulle beslutas av den tillträdande regeringen och det ankom på den tillträdande kulturministern att ta ställning till om notifieringen skulle återkallas. Det var således, enligt promemorian, inte en uppgift för den avgående regeringen eller den avgående kulturministern att fatta några beslut med anledning av kommissionens meddelande. Vidare skulle Pagrotsky entledigas som statsråd två dygn senare och Ånstrand skulle inte vara på plats i departementet efter den 4 oktober 2006. Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att det inte fanns anledning att informera vare sig Pagrotsky eller Ånstrand. Om departementet hade fått informationen i ett tidigare skede hade sannolikt, enligt promemorian, Pagrotsky och Ånstrand informerats om detta, men inte om vilka förslag till åtgärder som avsågs att föreslås den tillträdande kulturministern och regeringen. I promemorian anförs att informationsgivningen – med hänsyn till omständigheterna – skett på ett korrekt sätt.

Utfrågning med Leif Pagrotsky

Utskottet har den 12 april 2007 hållit en utfrågning av f.d. kultur- och utbildningsminister Leif Pagrotsky (*bilaga B7*).

Leif Pagrotsky anförde att det vid notifieringen av ändringarna i presstödet inte ingick i hans bild att notifieringen skulle medföra en granskning av hela driftsstödet. Den parlamentariska utredning som låg till grund för förändringarna hade också belyst frågorna ordentligt. Att de förändringar som beslutades av riksdagen våren 2006 skulle notifieras var en rutinsak.

De frågor som kommissionen ställde till Sverige under sommaren 2006 var, enligt Pagrotsky, beskrivningar av det svenska systemet. Det var således enbart fråga om en faktaredovisning som inte föranledde några mått av ställningstaganden. Även i Regeringskansliet gjordes denna bedömning; tjänstemännen, statssekreteraren och ämbetsmännen var eniga härom. Att frågorna från kommissionen inte enbart gällde de ändrade bestämmelserna

i presstödsförordningen ansåg Pagrotsky inte vara något konstigt. Om man vill förstå en ändring ter det sig, anförde han, logiskt att man vill förstå hur hela systemet ser ut.

Vidare anförde Pagrotsky att han för egen del som departementschef knappast skulle ha expedierat ärendet utan att invänta diskussion med övriga i regeringen och utan kontakt med de fyra andra partier som man hade gjort upp med i frågan.

Vad gäller hans ansvar för frågan under sin tid i expeditiönsministären efter valet 2006 anförde Pagrotsky att det finns otydligheter kring det konstitutionella ansvaret, men bedömningen som gjordes i departementet var att ärendet var en fråga för den tillträdande regeringen. Det konstitutionella ansvaret för kvaliteten i skriftväxlingen med kommissionen under sommaren 2006 hade dock Utbildnings- och kulturdepartementet, och därmed var det han som hade ansvaret.

Vad tidsutdräkten för kontakten mellan Näringsdepartementet och Utbildnings- och kulturdepartementet efter kommissionens meddelande den 20 september kunde bero på ansåg Pagrotsky att han inte borde uttala sig om eftersom Näringsdepartementet inte var hans ansvarsområde.

Utskottets ställningstagande (förra regeringen)

Som framgått av granskningen ställde kommissionen redan kort efter notifieringen av förändringarna i presstödsförordningen frågor till Regeringskansliet om det svenska presstödet. Frågorna gällde inte enbart de notifierade förändringarna utan var av mer grundläggande beskaffenhet, t.ex. om stödordningens syfte. Bedömningen på tjänstemannanivå var att frågorna avsåg upplysningar om sakförhållanden och därför inte krävde något ställningstagande från statsrådets sida. Således informerades inte heller Leif Pagrotsky om kommissionens hantering, vilket var i enlighet med de rutiner som fanns i departementet. När det senare i Regeringskansliet stod klart att kommissionen avsåg att inleda ett formellt granskningsförfarande av såväl de notifierade förändringarna som den befintliga stödordningen gjorde tjänstemännen bedömningen att den uppkomna situationen var en fråga för den nya regeringen, som då skulle tillträda inom kort, inte för den avgående regeringen.

Utskottet vill understryka att ett statsråd inom sitt område alltid har det yttersta ansvaret för en fungerande kommunikation mellan Regeringskansliet och kommissionen i t.ex. statsstödsärenden. Likväl torde i sådana ärenden innehållet i kommunikationen många gånger vara av sådan art att det inte finns anledning för statsrådet att själv delta i ärendehantering, utan såväl beredning som kontakter kan skötas på tjänstemannanivå. Om det visar sig krävas politiska bedömningar och ställningstaganden ser tjänstemännen till att lyfta frågan till statssekreteraren och statsrådet. Icke desto mindre kan det i vissa fall finnas skäl för statsrådet att redan på förhand säkerställa att han eller hon hålls löpande underrättad om utvecklingen för

att själv kunna bedöma behovet av åtgärder. Ett sådant säkerställande från statsrådets sida kan vara lämpligt om man förväntar sig invändningar från kommissionen. Det kan också vara lämpligt om det i grunden finns ett riksdagsbeslut vars verkställighet är beroende av kommissionens ställningstagande. I det aktuella ärendet gjordes i Regeringskansliet bedömningen att svaren på kommissionens frågor inte krävde något ställningstagande från Leif Pagrotsky's sida. Utskottet kan konstatera att Pagrotsky inte hade gett några särskilda instruktioner för att säkerställa att han blev löpande under rättad och att han följaktligen förblev omedveten om det sätt på vilket ärendet utvecklades.

Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

Ärendet (nuvarande regeringen)

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A3.6.3*, begärs att utskottet granskar den nuvarande regeringens handläggning av presstödet. Anmälarna anför att beredningen av verkställandet av riksdagens beslut våren 2006 om ändrat presstöd och de oklarheter som förekommit i redovisningen av de av regeringen vidtagna åtgärderna för kammaren inte kan anses tillfredsställande.

I anmälan anför att Cecilia Stegö Chiló, som då var kulturminister, den 9 oktober 2006 beslutade att dra tillbaka den anmälan om de förestående ändringarna i presstödsförordningen som under sommaren 2006 gjorts till kommissionen och att riksdagen fick vetskap om beslutet den 16 oktober 2006 genom budgetpropositionen. Vidare anför bl.a. att det saknats skriftligt underlag från kommissionen och att regeringen inte heller har efterfrågat något sådant underlag. I anmälan ifrågasätts om Stegö Chilós agerande överensstämmer med bestämmelserna i regeringsformen om beredningen av regeringsärenden.

Utredning i ärendet (nuvarande regeringen)

Gällande ordning i vissa avseenden

Beslutsbefogenhet i Regeringskansliet avseende notifiering m.m.

Sverige företräds i EU av regeringen. Av 20 § 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att regeringen har överlåtit till Regeringskansliet att anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU samt besluta om svenska svar och kommentarer inom dessa förfaranden.

Enligt 30 § andra stycket kan Regeringskansliets chef, dvs. statsministern, överlåta beslutanderätten i ärenden som inte är regeringsärenden till en departementschef eller tjänstemän i Regeringskansliet. Departementschefer kan i sin tur, enligt 31 § andra stycket, överlåta beslutanderätten till en tjänsteman i Regeringskansliet. Hur detta ska ske anges i en arbetsordning för myndigheten eller i särskilda beslut. Enligt 32 § ska Regeringskansliet

besluta de ytterligare föreskrifter som behövs för dess organisation och formerna för dess verksamhet. Sådana föreskrifter kan tas in i en arbetsordning för myndigheten eller i arbetsordningar för departementen.

Av 3 § 7 Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet framgår att chefen för ett departement får på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU eller av andra internationella överenskommelser samt avge svenska svar och kommentarer inom dessa förfaranden. Av 13 § framgår att chefen för ett departement får överlåta sin beslutanderätt enligt 2–7 b §§ till ett annat statsråd eller till en tjänsteman i Regeringskansliet.

Beträffande verkställandet av beslut gäller enligt 22 § första stycket Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2006:3) med arbetsordning för Näringsdepartementet att en av rättscheferna har till uppgift att inom Regeringskansliet samordna anmälningar och rapportering av statsstöd och därtill knutna uppgifter inom ramen för EG:s regler om statsstöd (ej Jordbruksdepartementets ansvarsområde).

Beredningskrav beträffande regeringsärenden

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

Promemorior från Regeringskansliet

Svar den 15 februari 2007

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor i granskningen. Som svar översändes den 15 februari 2007 en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.6.4*), av vilken bl.a. följande framgår.

Som svar på frågan om vem i Regeringskansliet som fattade beslutet att återkalla notifikationen och vilka enheter som var inblandade i beslutet anförs i promemorian att beslutet fattades av kulturministern och att rättschefen i Näringsdepartementet undertecknade brevet om återkallelsen till kommissionen. Inblandade enheter i beslutet var medieenheten och rättssekretariatet i dåvarande Utbildnings- och kulturdepartementet samt näringslivsenheten i Näringsdepartementet. Kulturministerns beslut var muntligt och det fattades med stöd av bestämmelserna i förordningen med instruktion för Regeringskansliet och arbetsordningen för Regeringskansliet (se ovan).

Som svar på frågan om när kulturminister Cecilia Stegö Chiló erhöll information om kommissionens meddelande om fördjupad granskning och vilka eventuella åtgärder hon därvid vidtog uppges i promemorian att hon

informerades av Utbildnings- och kulturdepartementet (medieenheten) om meddelandet vid två möten, den 6 och 8 oktober 2006, i samband med beredning av aktuella frågor inför budgetpropositionen för 2007. Vid mötet den 6 oktober gav hon klartecken till att i budgetpropositionen lägga in en text med förslaget att ikraftträdandet av de nya villkoren för driftstödet skulle skjutas upp till en senare tidpunkt som regeringen bestämmer, och vid mötet den 8 oktober gav hon efter en muntlig föredragning klartecken till att meddela Näringsdepartementet att ett brev med innebörden att återkalla notifieringen skulle skickas till kommissionen. Det senare beslutet verkställdes genom det brev som den 9 oktober skickades till kommissionen undertecknat av rättschefen i Näringsdepartementet.

Som svar på frågan om det finns en formell förfrågan från kommissionen avseende den ekonomiska analys som under 2007 har tagits fram i Regeringskansliet anförs i promemorian att det inte finns någon sådan, utan beslutet att låta göra en sådan analys fattades av Regeringskansliet. Beslutet baserades på en ny rättspraxis som innebär att kommissionens bedömning ska grunda sig på såväl juridiska som ekonomiska faktorer.

Vidare redovisas i promemorian att notifieringar på 2000-talet har återkallats vid fyra tillfällen, inklusive det aktuella presstödsärendet. Utöver presstödsärendet skedde ytterligare en återkallelse under hösten 2006 (övriga två återkallelser skedde våren 2006 och hösten 2005, dvs. under den förra regeringen). Det rörde sig då om en tidigare beslutad lag om införande av en skatt på flygresor. På förslag från regeringen i budgetpropositionen för 2007 beslutade riksdagen i december 2006 att skatten skulle utgå (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9). Notifieringen av lagen återkallades av Näringsdepartementet enligt instruktioner från Finansdepartementet.

Övriga två notifieringar hade inte föregåtts av ett riksdagsbeslut. Ett av dessa ärenden gällde stödåtgärder efter stormen Gudrun. I promemorian ges en närmare beskrivning av förfarandet och kontakterna mellan Sverige och kommissionen i detta ärende. Två av de fem åtgärder inom stödpaketet som anmäldes till kommissionen krävde riksdagsbeslut under 2005 medan övriga åtgärder kunde beslutas av regeringen. För att underlätta kommissionens granskning av de åtgärder som krävde riksdagsbeslut, och därigenom erhålla ett positivt beslut i tid för riksdagens behandling, återkallades anmälan av de tre övriga åtgärderna i oktober 2005. Beslutet att återkalla delar av notifieringen fattades av dåvarande statsrådet Ulrica Messing efter det att kommissionens tjänstemän tydligt påtalat att behandlingen skulle underlättas om delar av notifieringen återtogs. De avanmälda åtgärderna notifierades på nytt i januari 2006. Vidare redovisas i promemorian att det hölls ett antal möten i ärendet mellan tjänstemän från Näringsdepartementet, representationen i Bryssel och kommissionen och att kontakt även hölls regelbundet via telefon och e-post. Under dessa möten och kontakter framkom det tidigt att en del av de föreslagna åtgärderna var tveksamma från statsstödssynpunkt. Kommissionens slutliga beslut om

att godkänna samtliga åtgärder fattades i augusti 2006 och föregicks, enligt promemorian, av ett flertal kontakter även på hög nivå mellan statsråd och kommissionär.

I promemorian görs också bedömningen att åtgärden att återkalla notifikationen om ändrade presstödsregler inte står i konflikt med riksdagens beslut våren 2006. Den fråga som genom riksdagsbeslutet blev riksdagsbunden bedöms ha gällt tidpunkten för ikraftträdandet och inte hur regeringen skulle sköta sina kontakter med kommissionen i saken. I promemorian hänvisas också till vad regeringen anförde i den aktuella propositionen, bl.a. att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen om kommissionens behandling skulle innebära att ikraftträdandet behövde ändras, samt att regeringen, när det sedan visade sig att kommissionens behandling innebar att ikraftträdandet behövde ändras också återkom till riksdagen så snart som det var möjligt, nämligen i budgetpropositionen för 2007.

Som bilagor till promemorian finns bl.a. den skriftväxling som förevarit i ärendet mellan Sverige och kommissionen fr.o.m. notifikationen den 20 juni 2006 t.o.m. att notifikationen återkallades den 9 oktober 2006 (se ovan).

Svar den 13 mars 2007

Som svar på en skrivelse från utskottet med kompletterande frågor översände Regeringskansliet den 6 mars 2007 en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A3.6.5*). I promemorian anförts bl.a. följande.

Eftersom kulturministern återkallade notifikationen har det aviserade formella granskningsförfarandet avseende de anmälda ändringarna i presstödsförordningen inte inletts. Förfarandet avseende det befintliga presstödet återstår emellertid. Dialogen på informell nivå mellan Sverige och kommissionen om det befintliga stödet kan resultera i att kommissionen enligt artikel 18 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 (numera 88) i EG-fördraget (se ovan) mot bakgrund av de upplysningar Sverige har lämnat utfärdar en rekommendation med förslag till lämpliga åtgärder avseende det befintliga presstödet. Först i det skedet skulle det svenska presstödet i formell mening bli ett ärende hos kommissionen.

Som framgått i föregående svar fattade kulturministern beslutet om återkallande med stöd av förordningen med instruktion för Regeringskansliet och arbetsordningen för Regeringskansliet. Av nämnda föreskrifter framgår inte uttryckligen att beslutsbefogenheten även omfattar rätt att återkalla en notifiering. I promemorian anförts dock att bestämmelsen har tolkats och tillämpats på så sätt att den innefattar beslutsbefogenhet att såväl anmäla förslag till författningar till kommissionen som återkalla en notifiering. I promemorian jämförs med reglerna om rättegångsfullmakt som medför behörighet för ett ombud att såväl väcka talan som återkalla talan.

Såväl anmälan som återkallandet av anmälan är utformade med angivande av att det är regeringen som vidtagit respektive åtgärd trots att det inte har föregåtts av ett regeringsbeslut utan av beslut av statsråd (kultur-

ministern). I promemorian anförs att detta är i enlighet med den praxis som föreligger i Regeringskansliet. Uppgifter om vem som fattat beslutet och när är inte uppgifter som brukar anges i dessa typer av skrivelser.

Som svar på frågan om varför det tog nästan två veckor innan Näringsdepartementet underrättade det för beredningen ansvariga departementet, Utbildnings- och kulturdepartementet, om kommissionens telefonmeddelande den 20 september 2006 anförs i promemorian att de berörda tjänstemännen inte tidigare hade lyckats etablera kontakt med varandra på grund av hög arbetsbelastning och tjänsteresor till utlandet. Det anförs också att eftersom det inte var en uppgift för den avgående kulturministern (Leif Pagrotsky) att fatta några beslut med anledning av kommissionens meddelande, utan att det i stället var en uppgift för den nya regeringen och den nya kulturministern (Cecilia Stegö Chiló) som tillträdde den 6 oktober 2006. Utbildnings- och kulturdepartementet behövde därför inte, enligt promemorian, underrättas skyndsamt.

Vad gäller ovan nämnda uttalande från EU:s talesman i konkurrensfrågor anförs att Regeringskansliet fick kännedom om dokumentet genom informella kontakter med kommissionens representant. Det blev då klart att dokumentet var ett ”uttalande”. Enligt kommissionens representation i Stockholm är det aktuella uttalandet ingen formell rättsakt utan endast en redogörelse av faktiska omständigheter beträffande en notifiering från Sverige.

Vad gäller tidpunkten för ovan nämnda beslut om att återkalla notifiering av lag om införande av en skatt på flygresor uppges i promemorian att notifieringen återkallades den 19 oktober 2006. Riksdagens beslut om att den aktuella lagen skulle utgå fattades den 6 december 2006. Även i det fallet skedde med andra ord återkallelsen av notifieringen före riksdagens beslut.

Vad gäller direkta kontakter som förevarit mellan tjänstemän i Regeringskansliet och kommissionen i ärendet anförs i promemorian att de rörde sakupplysningar om presstödet. Eftersom svaren inte krävde några politiska ställningstaganden gjordes i Regeringskansliet bedömningen att frågorna kunde besvaras på tjänstemannanivå.

Utfrågningar

Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth

Utskottet har den 12 april 2007 hållit en utfrågning av kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth (*bilaga B6*).

Lena Adelsohn Liljeroth anförde att hon utsågs till kulturminister efter det att notifieringen drogs tillbaka och regeringen beslutade om budgetpropositionen för 2007. Sedan hon tillträtt som kulturminister har hon vid flera tillfällen poängterat att regeringen ser presstödet som ett instrument för att upprätthålla mångfalden på mediemarknaden. Besluten som fattades i början av oktober 2006 var ämnade att skapa bästa möjliga förutsätt-

ningar för bevarandet av presstödet. Genom att återkalla den notifieringen kunde regeringen koncentrera sig på arbetet med att få kommissionens acceptans för det presstöd som riksdagen tidigare hade beslutat om.

Vidare framhöll Adelsohn Liljeroth att det än så länge inte pågick några förhandlingar med kommissionen. Ett möte på tjänstemannanivå hade ägt rum i mars 2007. Vid det hade man föredragit hur det ser ut på den svenska tidningsmarknaden och vad presstödet betyder. Det ställdes också en del frågor från kommissionens representanter som nu analyseras i Regeringskansliet.

Före detta kulturminister Cecilia Stegö Chiló

Utskottet har den 17 april 2007 hållit en utfrågning av f.d. kulturminister Cecilia Stegö Chiló (*bilaga B10*).

Cecilia Stegö Chiló inledde med att redogöra för händelseförloppet avseende presstödsärendet under hennes tid som minister. Hon tillträdde som kulturminister den 6 oktober 2006. Den nya regeringen fick omedelbart ge sig i kast med den budget som skulle föreläggas riksdagen tio dagar senare. Redan på tillträdesdagen, under det första budgetmötet på departementet, gjordes hon uppmärksam på presstödsfrågan. Den återfanns högt upp på medieenhetens lista över ärenden som behövde avgöras innan tabellverk och texter skulle läsas enbart fyra respektive fem dagar senare. Dessutom brådskade en eventuell avnotifiering av förändringarna av driftstödet. Enligt EU:s regler ska avnotifieringar meddelas kommissionen i god tid före beslut. Det bedömdes att även denna fråga behövde avgöras inom de kommande dagarna.

Det var enbart denna, för henne oväntade, situation som förde upp presstödsfrågan på hennes och departementets agenda. Vid den här tidpunkten fanns inte någon gemensam linje för den borgerliga koalitionsregeringen i presstödsfrågan, och hon hade ingen ambition att under ett pressat budgetarbete försöka hitta och förankra en sådan linje. Ville den nya regeringen göra förändringar i presstödet fick det ske senare och inom ramen för normalt regerings- och riksdagsarbete.

Stegö Chiló underströk också att hon inte såg på sin uppgift på något annat sätt än att hon skulle agera i enlighet med det beslut riksdagen hade fattat i juni 2006. För att undvika att de av riksdagen beslutade ändringarna i presstödet skulle träda i kraft utan EU-kommissionens godkännande, vilket hade kunnat göra de berörda tidningsföretagen återbetalningsskyldiga, gav hon vid mötet den 6 oktober klartecken till att i budgetpropositionen lägga in en text med förslaget att ikraftträdandet av de nya villkoren skulle skjutas upp till en senare tidpunkt som regeringen bestämde. För att kunna genomföra förändringarna i de fall EU-kommissionen skulle ge dem sitt godkännande avsattes knappt 60 miljoner kronor i budgeten. Vid samma budgetmöte på departementet restes också frågan om hur kommissionens underhandsbesked skulle bemötas. Departementstjänstemännen föredrog ärendet muntligt. Problemet med två parallella processer (se ovan)

diskuterades, varvid risken för ett slags dominoeffekt påtalades. Skulle kommissionen underkänna ändringarna i driftsstödet enligt det ena och direkt förestående förfarandet fanns risken att det skulle bli svårare eller rent av omöjligt att försvara det befintliga driftsstödet i det andra förfarandet. Tjänstemännens bedömning var att två parallella processer inte låg i Sveriges intresse. Vid det tillfället var hon dock inte beredd att gå till beslut på denna punkt. Tjänstemännen uppdrogs att ta fram ett skriftligt underlag till den 8 oktober då budgetarbetet på departementet skulle återupptas. Hon fortsatte själv efter mötet att arbeta med ärendet. Hon kom fram till att flera omständigheter talade för att avnotifiera förändringarna av driftsstödet och avbryta den process som skulle leda till att ett formellt granskningsförfarande inleddes bara ett par veckor senare. Därmed skulle inte bara risken för dominoeffekter undvikas utan också vägen för en mer jämbördig dialog med kommissionen öppnas. Departementet skulle få tid för de förberedelser som skulle krävas för att nå framgång i ärendet. Tjänstemännen hade i sin promemoria den 8 oktober i princip dragit samma slutsatser som hon själv.

Stegö Chiló anförde också att hon hade befogenhet att fatta beslutet om avnotifiering. Trots det hade hon gärna sett att hela regeringen och partierna i riksdagen hade informerats om bakgrunden och övervägandena, men det var tyvärr inte möjligt under de dagar som stod till buds och under de arbetsbetingelser som rådde. Hennes avsikt var att senare informera både regeringen och riksdagen, men till följd av hennes avgång blev så aldrig fallet.

Den ordningen att kommissionen lämnade sitt meddelande i september 2006 genom ett telefonsamtal ifrågasattes av Stegö Chiló. Hon efterhörde vad detta var för besked och fick också klart för sig att det var så som kommissionen brukar agera. Hennes uppfattning var att själva beskedet var viktigare än vilken form det hade. Det rörde sig också, enligt hennes mening, om ett underhandsbesked.

Utskottets ställningstagande (nuvarande regeringen)

Utskottet konstaterar att den dåvarande regeringen i propositionen rörande förändringar i presstödet anförde att den avsåg att anmäla förändringarna i presstödsförordningen till kommissionen samt att förändringarna förutsatte ett godkännande från kommissionen. Om kommissionens behandling av ärendet skulle innebära att tidpunkten för ikraftträdandet behövde ändras var avsikten att återkomma till riksdagen. Utskottet kan konstatera att den nuvarande regeringen har handlat i enlighet med detta. Vidare kan utskottet konstatera att beslutet att återkalla notifieringen fattades av kulturministern med stöd av förordningen med instruktion för Regeringskansliet och arbetsordningen för Regeringskansliet. Av nämnda föreskrifter framgår inte uttryckligen att beslutsbefogenheten även omfattar rätt att återkalla en notifiering. I den promemoria som översänts från Regeringskansliet till utskot-

tet anförs dock att bestämmelsen har tolkats och tillämpats på så sätt att den innefattar beslutsbefogenhet att såväl anmäla förslag till författningar till kommissionen som återkalla en notifiering. Utskottet har för sin del ingen annan uppfattning. Sammanfattningsvis föranleder granskningen således inget uttalande från utskottets sida.

Härutöver kan utskottet notera följande. Kommissionen meddelade per telefon till Regeringskansliet att en fördjupad granskning av presstödet skulle inledas. Meddelandet innehöll inget beslut om att ett formellt granskningsförfarande inletts, utan i stället gavs beskedet att ett sådant granskningsförfarande var att vänta både avseende de anmälda förändringarna och den befintliga stödordningen. Genom meddelandet framfördes den preliminära uppfattning som fanns i kommissionen. Att kommissionen, som ett led i en dialog, meddelar sin preliminära uppfattning innan ett formellt granskningsförfarande inleds har naturligtvis klara fördelar, bl.a. eftersom det skapar utrymme för det berörda medlemslandet att utifrån de intressen det har att bevaka vidta nödvändiga åtgärder innan ärendet har gått så långt som till ett formellt granskningsförfarande. I det här aktuella fallet kunde de notifierade ändringarna i presstödsförordningen dras tillbaka för att undvika en besvärlig situation med två parallellt pågående granskningsförfaranden.

Utskottet har i tidigare granskningar tagit upp frågan om dokumentation i regeringsärenden (t.ex. bet. 1998/99:KU10 s. 3). De generella rutinerna från kommissionens sida är att ge meddelanden liknande det här aktuella endast per telefon. Meddelandet i det aktuella ärendet hade förvisso karaktären av ett underhandsbesked, men fungerade samtidigt som utgångspunkt för omfattande beredningsarbete och beslutsfattande i Sverige. Från offentlighetssynpunkt hade det varit en fördel om beredningsarbetet och beslutsfattandet kunnat grundas på ett skriftligt meddelande från kommissionen. Ett skriftligt meddelande hade eventuellt även underlättat kommunikationen och informationsspridningen till berörda enheter och funktioner inom Regeringskansliet. Att ändra rutinerna så att även preliminära besked ges i skriftlig form faller på kommissionen, som inte granskas av utskottet. För svenskt vidkommande bör det dock finnas utrymme att framöver som sin uppfattning framföra att dylika besked företrädesvis bör lämnas i skriftlig form, utan att för den skull ett formellt granskningsförfarande inleds.

3.7 Upphandlingen av informationstjänster om nystartsjobb

Ärendet

I en granskningsanmälan (*bilaga A3.7.1*) hänvisas till uppgifter om att en reklambyrå fått i uppdrag att göra PR för ”nystartsjobb”. Anmälaren begär att konstitutionsutskottet granskar hur upphandlingen av konsulttjänster har gått till. Särskilt bör granskas hur regeringen tagit till vara de tidigare uttalanden som konstitutionsutskottet gjort.

Utredningen i ärendet

Regeringsbeslut

I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen att den avsåg att införa subventionerade anställningar i form av nystartsjobb fr.o.m. den 1 januari 2007. Samtidigt avskaffades de flesta anställningsstöden.

I ett regeringsbeslut den 30 november 2006, som kom in till Arbetsmarknadsstyrelsen den 11 december 2006, beviljades AMS högst 10 000 000 kr för informationsinsatser vid införande av nystartsjobb. Enligt beslutet skulle Regeringskansliet på rekvisition från AMS utbetala högst 10 miljoner kronor. Rekvisitionen skulle göras senast den 31 december 2006. En rapport om genomförda insatser ska lämnas senast i samband med AMS:s årsredovisning för år 2007. Rapporten ska inkludera en ekonomisk redovisning för hur medlen använts. Ej förbrukade medel den 31 december 2007 ska återbetalas till Regeringskansliet. I beslutet angavs att för att nystartsjobben fort skulle etableras som en verksam stimulans och nå budgeterad volym krävdes informationsinsatser, främst till nya grupper arbetsgivare.

Den 15 december skickade Regeringskansliet ut ett pressmeddelande rubricerat Nystartsjobb från 1 januari 2007.

I ett regleringsbrev till AMS den 21 december 2006 (dnr N2006/11589/A, N2006/12094/BS (delvis), N2006/12095/RS (delvis) gavs AMS i uppdrag att säkerställa att arbetsförmedlingarna och de arbetssökande snarast möjligt hade kunskap om reglerna kring nystartsjobb som skulle införas den 1 januari 2007 samt att de arbetssökande i målgruppen enkelt och effektivt matchades till lediga arbeten. AMS skulle redovisa vilka insatser som gjorts för att informera de arbetssökande samt för att implementera kunskapen om nystartsjobben inom AMV samt vilka insatser som gjorts för att målgruppen skulle komma till arbetsgivarnas kännedom. Redovisning skulle lämnas senast den 12 februari och senast den 28 maj 2007 till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet).

Uppgifter i massmedierna

I en artikel i Dagens Media den 27 december 2006 angavs att Moderaternas reklambyrå Storåkers blev ansvarig för att kommunicera informationen om regeringens nystartsjobb. Uppdraget blev enligt artikeln deras utan offentlig upphandling, och 10 miljoner kronor var budgeterade för att utbilda arbetstagare och arbetsgivare om nystartsjobben. Vidare angavs att den direkta upphandlingen var ett resultat av ett regeringsuppdrag med kort respit. Det gav AMS en möjlighet att förbigå en offentlig upphandling som i detta fall skulle ta för lång tid. I artikeln citerades vidare en projektledare vid AMS:

Nystartsjobben drar i gång första januari och vi börjar kommunicera direkt. Därför fick vi den här lättnaden av regeringen.

I en artikel den 3 januari 2007 i Dagens Media poängterade AMS informationschef att Storåkers inte fått något konto, att det var ett mycket väl avgränsat uppdrag och att det går att upphandla genom förenklad upphandling om det är särskilt bråttom. Vidare angavs att AMS inte hade handlat upp en ny reklambyrå efter att ramavtalet med de två tidigare hade upphört. Upphandlingen skulle bli klar under årets första kvartal.

Regeringens utrymme att styra myndighetens agerande

Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen kan inte regeringen bestämma hur förvaltningsmyndighet ska besluta i ärende som gäller tillämpning av lag. I proposition 1986/87:99 Ledningen av den statliga förvaltningen understyks att kontakter inom området för 11 kap. 7 § regeringsformen i den mån de är nödvändiga bör präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med detta lagrum och bör för regeringens del skötas på tjänstemannanivå. Det yttersta ansvaret för prövningen i det enskilda fallet har givetvis myndigheten.

Regler om offentlig upphandling

Enligt 5 kap. 14 § (1992:1528) om offentlig upphandling ska öppen eller selektiv upphandling användas i fråga om tjänster som finns förtecknade i bilaga A om inte annat följer av 16 § eller 17 §. Vid öppen upphandling får alla leverantörer lämna anbud och vid selektiv upphandling inbjuds vissa leverantörer att lämna anbud. En upphandlande enhet ska enligt 5 kap. 12 § annonsera sin upphandling om inte annat följer av 17 § eller 19 §.

Enligt 5 kap. 17 § som gäller upphandling som uppgår till minst 1 253 000 kr får förhandlad upphandling användas utan föregående annonsering bl.a. om det är absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen, men synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller kan hänföras till den upphandlande enheten gör det omöjligt att hålla tidsfristerna vid öppen eller selektiv upphandling eller förhandlad upphandling med föregående annonsering.

Enligt 5 kap. 20–21 §§ gäller att tiden för mottagande av anbud vid öppen upphandling ska vara minst 52 dagar från den dag då annonsen om upphandling avsändes, och vid selektiv upphandling ska tiden för mottagande av anbud vara minst 40 dagar från den dag då inbjudan skickades ut till deltagarna.

Enligt 6 kap. gäller upphandling av tjänster under tröskelvärdet 1 253 000 kr och tjänster enligt bilaga B oavsett värde. Upphandling ska enligt 6 kap. 2 § göras genom förenklad upphandling eller urvalsupphandling. Direktupphandling får dock användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Enheten ska vid behov fastställa riktlinjer för användning av direktupphandling. I detta sammanhang kan nämnas att AMS enligt uppgift fastställt beloppsgränsen för direktupphandlingar av tjänster till 7 basbelopp, för närvarande 282 100 kr.

Vid förenklad upphandling ska den upphandlande enheten enligt 6 kap. 2 a § begära anbud genom annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig, eller annons i annan form som leder till effektiv konkurrens, och vid urvalsupphandling ska den upphandlande enheten enligt 6 kap. 2 c § publicera en ansökningsinbjudan genom annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig. Anbudsgivare och anbudssökande ska enligt 6 kap. 5 a § ges skälig tid att lämna sina anbud eller ansökningar. Tiden för att få lämna ansökningar om att få lämna anbud får dock aldrig vara kortare än tio dagar från den dag då ansökningsinbjudan blev publicerad i allmänt tillgänglig elektronisk databas.

Myndighetens utrymme för att göra en snabb upphandling

Om upphandlingens värde beräknas uppgå till minst 1 253 000 kr kan förhandlad upphandling utan föregående annonsering enligt 5 kap. 17 § upphandlingslagen användas bl.a. om det är absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen, men synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller kan hänföras till den upphandlande enheten gör det omöjligt att hålla tidsfristerna vid öppen eller selektiv upphandling eller förhandlad upphandling med föregående annonsering. Förhandlad upphandling definieras som upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem.

Om upphandlingens värde understiger 1 253 000 kr kan direktupphandling användas om det fanns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses enligt Nämnden för offentlig upphandling framför allt synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande enheten. För att exempelvis förhindra stora skador eller stora kostnader som skulle bli följden av ett utdraget upphandlingsförfarande kan enheten tillgripa direktupphandling med en leverantör. Det är främst fråga om nödsituationer och akuta och oförutsedda behov, exempelvis ett tak blåser av ett hus eller att sjukhusets elgenerator plötsligt går sönder. Det är inte tillåtet att använda direktupphandling om brådskan beror på den upphandlande

enheten, t.ex. bristande planering. (Vid upphandlingar över tröskelvärdena finns motsvarande undantag för synnerlig brådska, och upphandling kan då ske som förhandlad upphandling utan föregående annonsering).

EG-domstolen prövade 2005 frågan om synnerlig brådska i mål C-394/02 Kommissionen mot Grekland. Det offentliga företaget DEI hade tilldelat en leverantör ett kontrakt genom förhandlad upphandling utan föregående annonsering. Enligt den grekiska regeringen var det bl.a. mycket brådskande att genomföra arbetena på grund av de frister som uppställts av ministeriet för miljö, planering och offentliga arbeten. EG-domstolen erinrade om att bestämmelserna om förhandlad upphandling utan föregående annonsering är undantagsbestämmelser som ska tolkas strikt, samt att den som vill tillämpa förhandlad upphandling utan föregående annonsering har bevisbördan för att undantagsbestämmelserna är tillämpliga. EG-domstolen ansåg bl.a. att den grekiska regeringen inte på ett övertygande sätt kunde anses ha visat att det förelegat synnerlig brådska till följd av någon omständighet som inte kunnat förutses. Att det var nödvändigt att utföra de aktuella arbetena inom de frister som uppställts av den behöriga myndigheten för miljökonsekvensbedömningar kunde nämligen inte anses utgöra synnerlig brådska till följd av en omständighet som inte hade kunnat förutses. Den omständighet att en myndighet som skulle godkänna det aktuella projektet kunde uppställa frister ansåg EG-domstolen vara en förutsebar omständighet i förfarandet för godkännande av det aktuella projektet.

År 1999 beskrev Nämnden för offentlig upphandling utrymmet för att använda synnerliga skäl på följande sätt (dnr 222/97-21). Vid tidpunkten för beslutet om direktupphandling måste således föreliggande skäl som är synnerliga. Detta innebär oftast att det inträffat någonting som kan jämföras med en force majeure-liknande omständighet för att kunna motivera rätten till att direktupphandla. Regeln om direktupphandling utgör dessutom ett avsteg från kravet på utnyttjande av befintlig konkurrens i huvudregeln om affärsmissighet i 1 kap. 4 § LOU, som gäller för all upphandling och för alla beslut, avgöranden och bedömningar m.m. som inte uttryckligen regleras i lagen. Vad som gäller för synnerlig brådska och förutsebarhet vid förhandlad upphandling utan annonsering över tröskelvärdena behandlas i EG-domstolens dom i mål C-318/94 (Kommissionen mot Tyskland, REG 1996, s. 1949). Domstolen underkände i det målet statens invändning att en regional myndighets vägran att godkänna ett projekt var helt oväntad och inte kunde förutses. Domstolen förklarade att kravet på oförutsebarhet inte var uppfyllt. NOU ville vidare påpeka att en skillnad måste göras mellan förfarandena direktupphandling och förenklad upphandling med endast en tillfrågad leverantör. NOU framhöll bl.a. att fördelarna med att tillämpa förenklad upphandling med anbudsinfördran från endast en anbudsgivare jämfört med att tillämpa direktupphandling är uppenbara. Leverantören är

under formell anbudsinfördan osäker om huruvida konkurrens föreligger och anstränger sig att åstadkomma ett förmånligt anbud. Dessutom har andra leverantörer möjlighet att lämna anbud med stöd av 6 kap. 6 § LOU.

Promemorior från Regeringskansliet

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

- Förmedlades från regeringens sida till AMS att informationsinsatserna var mycket brådskande eller att direktupphandling kunde ske på grund av brådskan?
- Förekom det någon diskussion mellan företrädare för regeringen och AMS beträffande behovet av externa informationstjänster?
- Hur förhåller sig regeringsbeslutet den 30 november 2006 till uppdraget i regleringsbrevet den 21 december 2006?
- Vad var skälet till att beslutet den 30 november 2006 inkom först den 11 december till AMS?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälningen?
- Gjordes i samband med förarbetet inför regeringens uppdrag till AMS några bedömningar av behovet av att följa upphandlingslagens tidsfrister och dess huvudregel att upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns (1 kap. 4 §)? Gjordes några särskilda bedömningar med hänsyn till den ovan redovisade domen från EG-domstolen år 2005 och i så fall vilka?
- Gjordes från regeringens sida i förväg bedömningar om det utrymme upphandlingslagen ger för snabba upphandlingar och i så fall vilka? Tillfrågades AMS om vilka bedömningar som där gjordes?
- Gjordes från regeringens sida mer detaljerade bedömningar – utöver vad som angavs i regeringsbeslutet – om när informationsinsatserna borde genomföras? Vidarebefordrades i så fall bedömningarna till AMS?
- Inhämtades från regeringens sida uppgifter från AMS om det förekom ett ramavtal som AMS kunde avropa de aktuella tjänsterna ifrån?

Som svar har den 8 mars respektive den 12 april 2007 översänts två inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättade promemorior (*bilagorna A3.7.2 och A3.7.3*), vari bl.a. följande uppgifter redovisas. De organisatoriska lösningarna för nystartsjobben var inte självklara, utan flera möjliga alternativ för huvudansvarig myndighet undersöktes och övervägdes. När valet slutligen föll på AMS var tiden för genomförande kort, vilket var uppenbart för alla inblandade utan särskilt informationsutbyte i frågan. Chefstjänstemän i Regeringskansliet och hos AMS diskuterade behovet av information till arbetsgivare om regelverket och kom överens om att det fanns behov av en stor informationssatsning. AMS kunde självt inte genomföra informationen på ett bra sätt utan det måste ske med hjälp av externa aktörer, vilket medförde att uppdraget passade bäst att ge i ett särskilt regeringsbeslut. Regeringsbeslutet den 30 november expedierades den 8 december.

Alla bedömningar av informationssatsningarnas utformning, tidsåtgång och eventuella upphandlingsförfaranden överläts åt AMS och inga bedömningar gjordes inom Regeringskansliet utifrån den ovan redovisade domen från EG-domstolen.

Den bärande principen för styrning av myndigheter är målstyrning. I regeringsbeslutet om informationsinsatserna angavs endast vad som skulle åstadkommas. I beslutet angav inte att en upphandling skulle göras, än minde hur en sådan skulle gå till. Flera lösningar var möjliga eftersom även kommuner, Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket har ansvar för delar av genomförandet av nystartsjobben. Regeringskansliet förutsätter att gällande regelverk följs oavsett vilket lösning som väljs för att genomföra uppdraget. Eftersom chefstjänstemän vid Regeringskansliet och AMS diskuterade informationsbehovet var det dock känt i Regeringskansliet att informationsinsatserna kunde bli föremål för upphandling, men diskussioner om regelverket förekom inte.

Den pressade tidsplanen för informationsinsatserna stod klar och började diskuteras med AMS i mitten av oktober 2006. En upphandling framstod som rimlig men ingen styrning till upphandling förekom i regeringsbeslutet, och regeringen inhämtade inte någon information om vilka ramavtal AMS hade för informationssatsningar.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger vid handen att upphandlingen av de nu aktuella informationstjänsterna var en fråga för AMS.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

4 Vissa uttalanden av statsråd

Formerna för regeringens styrning av myndigheterna m.m. och friheten för statsråd att yttra sig

Inledning

Konstitutionsutskottet har vid flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Utskottet har vid årets granskning funnit anledning att göra en genomgång av utskottets tidigare granskning i nu nämnda avseende. I det följande redogörs översiktligt för konstitutionsutskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06.

Gällande ordning

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regerings-sammanträde. Innebörden av detta är att beslutsfattandet i regeringen sker genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden (7 kap. 4 § regeringsformen). Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 79 f.).

Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i särskilt fall (11 kap. 2 § regeringsformen).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Förvaltningsuppgifter kan även lämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser, registrerade trossamfund eller någon av deras organisatoriska delar eller till enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är dock begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av den s.k. legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte till myndigheterna utfärda direktiv i strid med gällande rätt. För det andra följer en begräns-

ning av 11 kap. 7 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, bestämma hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rätts-säkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Utskottets granskning fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06

Myndigheters självständighet

Frågan har oftast gällt om uttalandet varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande.

Vid riksmötet 1991/92 granskade utskottet fyra anmälningar gällande uttalanden som gjorts av olika statsråd (bet. 1991/92:KU30 s. 43 f.). En anmälan gällde huruvida socialministern Ingela Thalén brutit mot bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen genom att i ett brev ha uttryckt kritik mot Riks försäkringsverkets sätt att informera om ett särskilt kommunalt bostadstillägg. Däravande statsminister Carl Bildt gjorde i samband med utnämningen av Gun Hellsvik till justitieminister vissa uttalanden rörande ett pågående ärende hos Regionåklagarmyndigheten i Malmö. Ärendet gällde en resa Hellsvik företagit och som bekostats av ett byggföretag. Några dagar efter utnämningen lades utredningen mot Hellsvik ned. Granskningen avsåg även statsrådet Reidunn Laurén, som i en debattartikel i DN gjort vissa uttalanden rörande Jämställdhetsombudsmannens verksamhet. Även bostadsministern Ulf Lönnqvist granskades för ett brevsvaret där han tagit upp olika möjligheter för idrottsföreningar att undgå kostnader för mervärdesskatt.

Utskottet gick först igenom bestämmelserna i regeringsformen angående myndigheternas relation till regeringen och innebörden av bestämmelserna i 11 kap. 6 § och 7 § regeringsformen. Utskottet uppehöll sig även vid frågor om informella kontakter mellan regeringen och myndigheter och risker för ministerstyre i samband med sådana kontakter. Särskilt uppmärksammades informella kontakter i samband med ärenden som avses i 11

kap. 7 § regeringsformen. Utskottet behandlade de fyra uttalandena samlat och från principiella utgångspunkter och anförde 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 ansvarig för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

Utskottet anförde vidare:

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.

Avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett visst uttalande, samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste således, enligt utskottet, tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheter.

I 1996/97 års granskningsbetänkande togs en anmälan mot näringsminister Anders Sundström upp (bet. 1996/97:KU25 s. 189 f.). Anmälan gällde vissa uttalanden där Sundström kritiserat Konkurrensverkets ledning. Under hänvisning till instruktionen för Konkurrensverket och till konkurrenslagstiftningen anfördes i anmälningen att KU borde pröva om Sundström försökt utöva ministerstyre. Enligt utskottets mening kom inte de uttalanden som statsrådet Anders Sundström gjort i konflikt med grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen.

Vid 1998/99 års riksmöte granskade utskottet ett annat uttalande som Anders Sundström gjort i egenskap av näringsminister. I anmälan begärdes att utskottet skulle granska Sundströms agerande i samband med utlovande av statliga stödmiljoner till kommuner i den egna valkretsen och huruvida han försökt att påverka en myndighet att fatta beslut om stöd till de aktu-

ella kommunerna. Utskottet redovisade samma uppfattning som vid 1991/92 års riksmöte och framhöll således att en utgångspunkt vid bedömningen av uttalanden från statsråd, var att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i skilda sammanhang. Vissa särskilda hänsyn ansågs dock behöva tas av statsråd. Auktoritativa uttalanden av statsråd ansågs i enskilda fall kunna skapa en risk för att den självständighet som enligt regeringsformen ska tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras. Av vad som kommit fram i det nu aktuella ärendet visade, enligt utskottet, inte annat än att Anders Sundström yttrat sig på ett sätt som fick anses vara normalt i den politiska debatten. Granskningen föranledde inte något vidare uttalande av utskottet (bet. 1998/99:KU25 s. 114).

En anmälan som lämnades in till KU under året 2003/04 gällde misstanke om ministerstyre i ett asylärende. Dåvarande migrationsministern Jan O. Karlsson och statsministern Göran Persson hade enligt anmälaren båda uttalat sig på ett sådant sätt att det skulle kunna tolkas som att det sökte påverka ett enskilt ärende. Utskottet konstaterade (bet. 2003/04:KU20 s. 203):

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare självfallet 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 dock återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida.

Miljöpartiets ledamot reserverade sig. Han menade att migrationsministern inte visat tillräcklig avhållsamhet i det nu aktuella ärendet eftersom uttalandet fällt i Utlänningsnämnden och där i vart fall av en beslutsfattare uppfattats som påtryckning (bet. 2003/04:KU20 s. 224).¹

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett *uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet*, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Detta framhöll utskottet vid 2003 års granskning av statsrådet Jan O. Karlssons agerande gentemot Migrationsverket när det gällde inhysning av bostadssökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.). Karlsson hade i ett uttalande till TT ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning. Granskningen i denna del föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

I två anmälningar under riksmötet 2004/05 begärdes att utskottet skulle granska skolministern Ibrahim Baylans uttalande där han ifrågasatte om en rapport som Skolverket presenterat borde ha släppts ut från Skolverket (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). Rapporten drogs tillbaka och fråga var om detta skedde på grund av ministerns uttalande. Utskottet hänvisade inledningsvis till behovet av försiktighet och till vad utskottet tidigare uttalat

¹ Beträffande kammarbehandlingen, se rskr. 2003/04:246.

om statsråds rätt att yttra sig. Utskottet anförde, liksom vid granskningen av statsrådet Karlsson 2003, att det också är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt i form av förordningar och regleringsbrev (bet. 2004/05:KU20 s. 207 f.). Granskningen föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

Åtta ledamöter (m, fp, kd, c och mp) reserverade sig mot utskottets bedömning och anförde (bet. 2004/05:KU20 s. 266): ”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.”²

I en anmälan våren 2001 begärdes vidare att utskottet skulle granska dåvarande statsministern Göran Perssons uppmaning till kommunerna att inte sänka socialbidraget i motsvarande grad som barnbidraget höjdes för vissa barnfamiljer. Utskottets ställningstagande inleddes med en hänvisning till 11 kap. 7 § regeringsformen (bet. 2000/01:KU20 s. 145). Enligt utskottet avsåg uttalandena angelägenheter som kommuner sköter på den kommunala självstyrelsens grund. Trots att uttalandena, enligt utskottet, inte stod i strid med regeringsformen kunde det ifrågasättas om de stod i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen. 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. Statsministerns uppmaning innebar, enligt utskottet, en uppmaning till kommunerna att höja nivån för barnnormen. Vid tidpunkten för KU:s granskning hade Länsrätten i Vänersborg meddelat en dom om att ett beslut om sådan höjning strider mot lag. Utskottet nämnde att den kunde komma att återkomma till denna fråga när den rättsliga prövningen slutligen var avgjord. Granskningen föranledde inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

Åtta ledamöter (s och v) reserverade sig mot denna bedömning (bet. 2000/01:KU20 s. 159). Reservationen i denna del lød: ”Utskottet anser att statsministerns uttalanden kan uppfattas som en uppmaning till kommunerna. Vid bedömningen av uttalandena bör emellertid beaktas att kommunerna genom sina politiskt valda församlingar inom ramen för den kommunala självstyrelsen på egen hand beslutar om kommunens angelägenheter. Detta framhölls också i ett uttalande från Svenska Kommunförbundet i anslutning till statsministerns uttalande.”

En anmälan våren 2003 gällde f.d. näringsminister Björn Rosengren som fällt ett uttalande om statligt ägande för att få kontroll över prisbildningen. Utskottet stod fast vid sina tidigare bedömningar och hänvisade till att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att yttra sig i olika sammanhang. Samtidigt framhöll utskottet att försiktighet måste iaktas så att

² Beträffande kammarbehandlingen, se rskr. 2004/05:279.

uttalanden inte kommer i konflikt med domstolars och myndigheters självständighet eller kan tolkas som uppmaning till lagbrott (bet. 2002/03:KU30 s. 149). Sju av utskottets ledamöter (m, fp, kd och c) förenade sig i följande reservation (bet. 2002/03:KU30 s. 156 f.): ”Vi uppfattar inte Björn Rosengrens uttalande om statligt ägande som en uppmaning till lagbrott och inte heller att detta skulle vara Björns Rosengrens avsikt. Vi vill emellertid påpeka att uttalandet står i strid med den lagstiftning som Rosengren som statsråd hade ett särskilt ansvar för.”³

Rättsavgöranden

I några fall har granskningen gällt frågan om uttalandet varit ägnat att påverka domstols bedömning. I granskningsbetänkandet från riksmötet 1993/94 aktualiserades frågan om statsråds rätt att uttala sig om rättsavgöranden (bet. 1993/94:KU30 s. 61 f.). En anmälan gällde justitieminister Gun Hellsvik, som i ett tv-program gjort vissa uttalanden om ett enskilt fall där modern till ett barn var åtalad för egenmäktighet med barn. Målet överklagades till Högsta domstolen, vars dom kom först efter justitieministerns deltagande i tv-programmet. En annan anmälan gällde uttalanden som statsrådet Reidunn Laurén gjort i ett pressmeddelande angående ett yttrande av Vattendomstolen i Växjö till regeringen över Öresundsbroprojektet. I anmälan begärdes en granskning av om Lauréns agerande var förenligt med bestämmelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen.

Utskottet framhöll inledningsvis att domstolarnas självständighet är en av grunderna för rättsstaten. Med hänsyn härtill bör statsråden visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Om uttalanden görs om enskilda fall måste, enligt utskottet, slutsatsen i uttalanden ges en allmän innebörd för att inte misstanken ska uppstå att ett statsråd har velat påverka domstolarnas avgöranden. Även om avsikten med uttalandet inte varit att påverka domstolarnas bedömning kan det ändå i vissa fall framstå som stridande mot syftet i 11 kap. 2 § regeringsformen. Utskottets bedömning blev att justitieminister Hellsvik i det nu aktuella fallet inte syntes ha haft för avsikt att påverka Högsta domstolen i dess ställningstagande. Utskottet förutsatte också att Högsta domstolen inte skulle låta sig påverkas av ett sådant uttalande. Utskottet framhöll dock vikten av att en justitieminister är utomordentligt försiktig och återhållsam i situationer där ministern gör eller förväntas göra uttalanden om fall som är föremål för prövning i domstol.

Enligt utskottet kunde inte heller Laurén anses ha agerat i strid med 11 kap. 2 § regeringsformen. Någon avsikt att påverka domstolen i det nu aktuella ärendet ansågs inte ha förelegat.

³ Beträffande kammarbehandlingen, se rskr. 2002/03:217.

I en anmälan under riksmötet 1999/2000 begärdes att utskottet skulle granska om ett uttalande av dåvarande statsminister Göran Persson var förenligt med grundlagens krav att ingen myndighet får bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall (11 kap. 2 § regeringsformen). Anmälaren anförde att statsministerns uttalande kunde ses som ett försök att påverka Regeringsrätten i dess prövning av målet om rättsprövning avseende regeringens beslut angående upphörande av rätten att driva Barsebäck. Anmälaren anförde att regeringen sannolikt hade ett intresse av ett snabbt ställningstagande i enbart svensk domstol, och att undvika att förhandsbesked skulle inhämtas från EG-domstolen, med hänsyn till sina tidigare energiuppgörelser. Utskottet hänvisade till sina tidigare uttalanden om att statsråd har rätt att uttala sig liksom andra medborgare i olika sammanhang. Vad som förekommit i det nu aktuella fallet gav inte, enligt utskottet, anledning till något uttalande av KU (bet. 1999/2000:KU20 s. 125).

I sammanhanget kan även nämnas en anmälan från riksmötet 2005/06 som gällde dåvarande socialtjänstministern Morgan Johanssons agerande vid misstanke om vanvård av asylsökande barn. I anmälan begärdes bl.a. att vissa uttalanden som statsrådet fällt i samband med att Migrationsverket polisanmälde misstankarna om vanvård granskades. Enligt anmälan kunde uttalandena tolkas som att de föregick en kommande polisutredning. Utskottet anförde att utskottet tidigare i olika sammanhang konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare har en rätt att uttala sig i olika sammanhang, men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas (bet. 2005/06: KU20 s. 177). Sådana särskilda hänsyn kan enligt utskottet avse att en rättsprocess pågår eller att en polisutredning har inletts. I dessa fall ansågs det finnas en risk för otillbörlig påverkan på myndigheterna. Utskottet fortsatte: ”I den situation som uppstått efter Migrationsverkets polisanmälan fanns ett intresse av att Morgan Johansson som statsråd med ansvar för socialtjänstfrågor skulle ge kommentarer. Han hade givetvis ändå kunnat avstå från att uttala sig och borde i varje fall ha uttalat sig med större försiktighet.” Granskningen föranledde inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Räntepolitik

Vidare gäller några fall huruvida vissa uttalanden varit avsedda att påverka räntepolitiken. I en anmälan till KU under riksmötet 1999/2000 begärdes att KU skulle granska hur ett uttalande om räntepolitiken av dåvarande finansministern Bosse Ringholm förhöll sig bl.a. till bestämmelsen 9 kap. 12 § regeringsformen. Från och med år 2002 återfinns denna bestämmelse i 9 kap. 13 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen får ingen myndighet bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Ringholm hade i en artikel i *Finansstidningen* gjort följande uttalande: ”Jag utgår från att Riksbanken inte höjer räntan så att det försvårar en minsk-

ning av arbetslösheten.” Utskottet hänvisade till att börja med till sitt tidigare gjorda principiella uttalande vid riksmötet 1991/92. Utskottet konstaterade, liksom vid tidigare granskningar som rört uttalanden av statsråd, att statsråden i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet anförde vidare att auktoritativa uttalanden i enskilda fall kan skapa en risk för att den självständighet som enligt regeringsformen ska tillkomma myndigheter äventyras. Utskottet hänvisade därefter till den bestämmelse i regeringsformen som ska tillförsäkra Riksbanken ett liknande oberoende i fråga om bankens utövande av penningpolitiken. Detta gav, enligt utskottet, anledning för statsråd att ta särskilda hänsyn även i fråga om uttalanden som berör detta ämne. Ärendet föranledde inte något ytterligare uttalande från utskottets sida (bet. 1999/2000:KU20 s. 123).

I detta sammanhang kan även nämnas att f.d. statsministern Göran Persson i juni 2003 anmälades för ett uttalande om den svenska räntenivån och Riksbankens agerande i frågan. Enligt anmälan utgjorde tidpunkten för uttalandet att det kunde ifrågasättas om det inte var ett inlägg i EMU-debatten. Utskottet började med att konstatera att både statsministern och näringsministern (Leif Pagrotsky) i skilda sammanhang hade fällt likartade uttalanden om behovet av att Riksbanken sänker räntan. Utskottet lyfte, liksom tidigare, fram bestämmelsen i regeringsformen som ska tillförsäkra Riksbanken ett oberoende i fråga om penningpolitiken. Liksom tidigare underströks vikten av att ta särskilda hänsyn till detta vid uttalanden som berör ämnet. Det var enligt utskottets mening angeläget att ledamöter av regeringen med god marginal beaktar instruktionsförbudet om de gör uttalanden om penningpolitiken (bet. 2003/04:KU20 s. 199 f.). Sju av utskottets ledamöter (m, fp, kd och c) reserverade sig och ville ha med en mening som löd (bet. 2003/04:KU20 s. 223): ”Behovet av hänsynstagande är särskilt angeläget när flera statsråd vill göra uttalanden om räntesatsen.”⁴

Till årets granskning har anmälts två fall av uttalanden av statsråd. Dessa behandlas i det följande.

4.1 Statsminister Fredrik Reinfeldts uttalande angående Radiotjänsts polisanmälningar av statsråd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 19 oktober 2006, *bilaga A4.1.1*, begärs att ett uttalande om Radiotjänsts polisanmälningar av tre statsråd ska granskas. I uttalandet har statsministern, den 18 oktober 2006, ifrågasatt huruvida de tre ministrarna har särbehandlats av Radiotjänsts vd när de polisanmälts. I anmälan begärs att konstitutionsutskottet

⁴ Beträffande kammarbehandlingen, se rskr. 2003/04:246.

ska granska huruvida statsministerns uttalande står i strid med regeringsformen 11 kap. 2 § och 7 §. Anmälaren anför att statsministerns uttalande inte kan tolkas på annat sätt än som ett ifrågasättande av Radiotjänsts myndighetsutövning mot enskilda. Vidare menar anmälaren att statsministern försökt påverka rättsprocessen genom sitt uttalande.

Underlag för granskning

Till grund för utredningen i ärendet har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (*bilaga A4.1.2*) samt svar på skriftliga frågor från Lars Lindberg, dåvarande vd för Radiotjänst i Kiruna AB (*bilaga A4.1.3*).

Utredning av ärendet

Gällande ordning

Radiotjänst i Kiruna AB (Rikab) har riksdagens uppdrag att administrera tv-avgiften samt att genomföra avgiftskontroll. Rikab är ett dotterbolag till Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Dessa bolag ägs fr.o.m. 1994 av en förvaltningsstiftelse som utgör moderbolag i public service-koncernen. All verksamhet inom Rikab som berör tv-avgiften regleras genom lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

I 17 § föreskrivs att Rikabs beslut om påförande av avgifter enligt denna lag ska anses som beslut av förvaltningsmyndighet.

Bakgrund och uttalande

Den 11 oktober 2006 uppgav Dagens Nyheter att den dåvarande kulturministern Cecilia Stegö Chiló inte betalat tv-licens de senaste 16 åren. Samma dag framkom att inte heller migrationsministern Tobias Billström och dåvarande handelsministern Maria Borelius betalat för tv-innehav (sedan 10 år respektive 2 månader tillbaka). Dagen därpå, den 12 oktober, förklarade Radiotjänsts vd Lars Lindberg att bolaget avsåg att polisanmäla de tre ministrarna för brott mot lagen om tv-avgift. Polisanmälan lämnades in påföljande dag. I en intervju med Ekot, Sveriges radio, yttrade sig statsminister Fredrik Reinfeldt på följande sätt angående migrationsministern:

Tobias Billström har mitt fulla förtroende att få göra ett bra jobb. Jag kan inte förstå att här gör man en polisanmälan mot en person som vill göra rätt för sig. Jag skulle nästan vilja höra om detta nu är allmän praxis som gäller för alla dem som har hört av sig. Annars börjar vi få någon sorts specialhantering här av personer som är medialt intressanta. Är det verkligen så, menar Radiotjänst, att varenda person som hör av sig villig att göra rätt för sig, betala och som inte bestrider att de har gjort fel, av Radiotjänst polisanmäls? Är det så? Det tycker jag är en intressant fråga.

Ekots nyhetsinslag fortsätter med följande rapportering:

Fredrik Reinfeldt är alltså ganska irriterad på att hans ministrar har polisanmälts. Frågan han ställer till Radiotjänst går dock inte att besvara just nu, säger Radiotjänsts vd, Lars Lindberg. – Nej, i dag finns det inget svar utan vi avvaktar domslutet på de här tre polisanmälningarna som har kommit, säger han. Det som skiljer de tre ministrarna från det fyrtiotal licensskolkare som också polisanmälts i år, är att man i ministrarnas fall vet hur länge som licensskolket pågått. Det brukar man inte veta i vanliga fall. Det brukar handla om folk som förnekar att de har teve och vägrar betala licens trots att kontroller visar att de visst har en teve. Lars Lindberg ger därför beskedet att just nu kommer ingen som är ångerfull och vill betala i efterskott att polisanmälans, vare sig han är minister eller inte, åtminstone inte förrän saken är prövad. – Vi vill ha domstolens prövning. Det är ju olika karaktär på de här tre anmälningarna. En är 16 år, en är tio år och en är bara två månader. Vi vill ha en prövning i domstol av om det är någon skillnad på de här fallen innan vi sedan fattar beslut, säger Lars Lindberg på Radiotjänst. Spelar det någon roll att det är politiker som har hamnat i de här situationerna? – Nej det gör det ju inte, det har ingen betydelse. (SR 18 september 2006)

Den 22 januari 2007 utfärdades ett strafföreläggande för Cecilia Stegö Chiló om 900 kr för brott mot lagen om tv-avgift. Stegö Chiló har även betalat 22 000 kr i tv-avgifter retroaktivt till Radiotjänst. Den 30 januari 2007 utfärdades även ett strafföreläggande för Tobias Billström om 900 kr (Ekot/SR 22 januari 2007, Ekot/SR 30 januari 2007).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt kommentarer till vad som anförts i anmälan samt en i utskottet upprättad promemoria. Som svar har översänts, den 8 mars 2007, en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (*bilaga A 4.1.2*). I promemorian anförts att statsministerns uttalande var ett svar på en fråga från en journalist och inte avsett att påverka någon myndighet eller något bolag i dess beslutsfattande.

Svar från Lars Lindberg

Utskottet har begärt svar på skriftliga frågor tillställda Lars Lindberg, dåvarande vd för Rikab, för att ytterligare utröna huruvida det förekommit kontakter mellan Regeringskansliet och bolaget med anledning av statsministerns uttalande. Vidare ställdes även frågan om Rikab förändrat sina rutiner till följd av statsministerns uttalande samt hur Lindberg uppfattat uttalandet i rollen som vd för Rikab.

I ett svar som inkom den 10 april 2007 (*bilaga A 4.1.3*) uppger Lars Lindberg att det inte förekommit kontakter mellan Radiotjänst och Regeringskansliet med anledning av uttalandet. Inte heller har Radiotjänst ändrat rutinerna till följd av detta. Lars Lindberg har noterat statsministerns uttalande som ett av flera i den allmänna debatt som pågick vid tillfället.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare är tillförsäkrade yttrandefrihet. Utskottet har dock även framhållit att statsråd bör iakttä särskild försiktighet i vissa hänseenden. Det kan bl.a. gälla uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter. Med hänsyn till statsråds speciella ställning torde särskilda krav kunna ställas på regeringens ledamöter i iakttagandet av denna försiktighetsprincip.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

4.2 Finansminister Anders Borgs uttalande om skattevillkor för svenska sjömän på s.k. DIS-fartyg

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 2 februari 2007, *bilaga A4.2.1*, begärs att utskottet granskar ett uttalande av finansminister Anders Borg. Anmälan gäller ett uttalande den 26 november 2006 då statsrådet utlovade skattefrihet för svenska färjeanställda vid danska fartyg som går i linjetrafik mellan en svensk och en dansk hamn. Därigenom har statsrådet, enligt anmälaren, föregripit riksdagens lagstiftningsprocess samt försatt de svenska sjömännen i ett rättsligt osäkert läge. Konstitutionsutskottet bör, enligt anmälaren, granska huruvida finansministerns agerande står i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser om ministerstyre. Anmälaren åberopar också att finansministern vid ett senare tillfälle, som svar på en fråga i kammaren, uttalat att han inte vill göra några utfästelser utan avvaktar beredningsprocessen. Därmed har statsrådet, enligt anmälan, bidragit ytterligare till att skapa oklarhet kring de berörda sjömännens rättsliga situation.

Underlag för granskning

Till grund för granskningen har legat bl.a. en artikel ur Sydsvenska Dagbladet med rubriken ”Anställda på färjor slipper skattekrav” och en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (*bilaga A4.2.2*).

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Sjömän som är bosatta i Sverige och arbetar på ett svenskt handelsfartyg som går i en specificerad fart har rätt till skattelättnader, enligt inkomstskattelagen (1999:1229) 64 kap. 1, 3 och 5 §§. Dessa består i ett s.k. sjöin-

komstavdrag (motsvarande 35 000–36 000 kr per år) samt skattereduktion (om 9 000 –14 000 kr per år). Sjömän som arbetar ombord på fartyg som är registrerat i ett annat nordiskt land och som går i internationell trafik är däremot befriade från skatt i Sverige, med undantag för danska färjor som går i linjetrafik mellan en svensk och en dansk hamn.

År 2000 ändrade Danmark regelverket för det statliga stödet till den danska färjetrafiken. För de sjömän som arbetar på företag som är registrerade i det danska internationella skeppsregistret (DIS) gäller att dansk skatt inte tas ut på inkomsten. Det betyder i sin tur att den överenskomna lönen för sådana tjänster är ca 30 % lägre än motsvarande bruttolön.

Sänkningen av den avtalsmässiga lönen medförde sämre villkor för anställda svenskar på färjorna, vilket låg till grund för att riksdagen genomförde en ändring i övergångsbestämmelserna till lagen (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna. Det innebar en skattebefrielse för svenska sjömän som årligen har förlängts med ett år. Den gäller dock enbart svenska sjömän anställda av danska rederier i januari 2001. Svenska sjömän som arbetar på danska fartyg i linjetrafik mellan svensk och dansk hamn beskattas därmed i Sverige om de anställts efter januari 2001.

Finansdepartementets beredning

I mars 2005 inkom en skrivelse från EG-kommissionen till regeringen angående gällande regler för sjömän i skattelagstiftningen. Kommissionen framförde att reglerna inte är förenliga med gemenskapsrätten. I maj 2006 tillsattes därför en arbetsgrupp i Regeringskansliet för att se över reglerna om beskattning av svenska sjömän. I arbetsgruppens promemoria, *Sjömannen, inkomstskatten och EU*, som presenterades den 5 februari 2007, föreslås att även sjömän verksamma på danska fartyg i linjetrafik mellan svensk och dansk hamn befrias från skatt. Förslaget motiveras av att de nuvarande reglerna riskerar att strida mot EG-rätten.

Det innebär att reglerna om sjöinkomstavdrag och skattereduktion för sjömän utvidgas från att bara gälla anställda på svenska handelsfartyg till att gälla alla anställda på handelsfartyg som är registrerade i EES-länder. I promemorian föreslås att inkomst från arbete på ett annat nordiskt fartyg som går i internationell trafik undantas från svensk skatt tills vidare. För att undanröja de oklarheter som tidigare har funnits beträffande dessa sjömän föreslås skattefrihet även retroaktivt. Samtliga lagändringar föreslogs träda i kraft den 1 juli 2007.

De föreslagna ändringarna berör främst innebörden i vad som anses som s.k. sjöinkomst. 64 kap. 1, 3 och 5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) vidgas så att sjöinkomsten även kan avse personer anställda på ett europeiskt handelsfartyg. I 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta föreslås ett tillägg i bestämmelser om vad som anses som sjöinkomst. Med den föreslagna lydelsen är skattepliktig inkomst:

Sjöinkomst som avses i 64 kap. 3 och 4 §§ inkomstskattelagen i den mån inkomsten förvärvats genom verksamhet på ett svenskt handelsfartyg, dock att, om fartyget hyrs ut i huvudsak obemannat till en utländsk redare, endast om sjömannen är anställd hos fartygets ägare eller hos en arbetsgivare som ägaren anlitar, eller ett utländskt handelsfartyg som en svensk redare hyr i huvudsak obemannat, om sjömannen är anställd hos redaren eller hos arbetsgivare som redaren anlitar (s. 6).

Vidare föreslås även förändringar i 3 § lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl. avseende den förändrande innebörden av termen sjöinkomst. I fråga om lagen (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna föreslås att punkt 4 i övergångsbestämmelserna (2006:1331) ska upphöra att gälla samt att en ny paragraf, 6 §, införs:

Bestämmelsen i artikel 31 punkt 3 i avtalet skall tillämpas utan den begränsning i tiden som följer av punktens andra mening. Artikel 26 punkt 2 i avtalet skall inte gälla i de fall artikel 31 punkt 3 i avtalet tillämpas. Vad som föreskrivs i första stycket skall, oberoende av bestämmelserna i bilaga 2 till denna lag, också gälla för inkomst som en person med hemvist i Sverige uppbär för arbete ombord på danskt skepp i internationell färjetrafik mellan Sverige och Danmark (s. 8).

Uttalande

Den 26 november 2006 uttalade sig statsrådet i Sydsvenska Dagbladet om de färjeanställdas situation (*se bilaga 4.2.2*).

De färjeanställda som fått skattekrav kan riva dem. Regeringen genomför nu en retroaktiv lagändring som innebär att de som drabbats av efterkraven slipper betala. Det är naturligtvis inte rimligt att svenska sjömän, som fått betalt i dansk nettolön, ska beskattas en extra gång i Sverige på sina inkomster.

Senare samma dag rapporterades nyheten via TT på följande sätt:

Det är orimligt att beskatta dem som redan har fullgjort sina skyldigheter, säger finansminister Anders Borg till TT mellan två älgjaktspass i de sörmländska skogarna. Borg lovar att regeringen ska lägga fram ett förslag om skattefrihet för de svenska sjömännen och att den ska gälla retroaktivt.

Svar på frågor i riksdagen

Den 31 januari 2007 besvarade statsrådet interpellationerna 2006/07:518 och 2006/07:519, båda av Kent Härstedt. Finansministern anförde att en arbetsgrupp inom Regeringskansliet sedan hösten 2006 arbetat med en översyn av reglerna för beskattning av svenska sjömän som arbetar på nordiska fartyg. Statsrådet poängterade även att arbetsgruppen är i slutfasen av sitt arbete och han varken ville föregripa arbetsgruppens arbete eller remissförfarandet som beräknades ta sin början under februari 2007 (svar på skriftlig fråga 2007-01-31).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt kommentarer till vad som anförs i anmälan samt en i utskottet upprättad promemoria. Som svar inkom den 8 mars en promemoria, upprättad i Finansdepartementet, med en redogörelse för beredningen av förslaget om förändrad beskattning av sjömän anställda på DIS-fartyg (*bilaga A 4.2.2*). Vidare kommenterades bakgrunden till det aktuella uttalandet samt omständigheter avseende formuleringar.

I promemorian placeras ärendet i en kontext av opinionsbildning kring de färjeanställdas villkor. Enligt denna redogörelse kallade riksdagsledamoten Kent Härstedt den 22 maj 2006 till presskonferens med rubriken "Unga sjömän riskerar bli utblottade" samt avsåg ett brev till dåvarande finansminister Pär Nuder med en beskrivning av situationen för de färjeanställda på DIS-fartyg. I ett svarsbrev, daterat den 15 augusti 2006, informerade finansministern Härstedt om att den arbetsgrupp som då såg över den svenska sjöinkomstbeskattningen ur ett EU-perspektiv fått i uppgift att ta fram ytterligare underlag avseende gruppen sjömän. Mot bakgrund av det utvidgade uppdraget fick arbetsgruppen förlängd tid för redovisning av sitt arbete, fram till den 15 januari 2007. Vidare publicerades den 19 november 2006 en artikel av Härstedt och fackliga företrädare med krav på åtgärder för att förändra situationen för de färjeanställda.

Antalet kontakter mellan allmänheten och Finansdepartementet var vid denna tidpunkt mycket stort. Det var i detta sammanhang som finansministern såg sig föranledd att svara på frågor i medierna och gjorde det för granskning anmälda uttalandet den 26 november 2006. Statsrådets uppgifter i medierna var således avsedda att ge en redogörelse för arbetsgruppens pågående arbete inom Finansdepartementet. I promemorian anförs att det var känt sedan tidigare att det ingick i gruppens uppdrag att utarbeta förslag till en retroaktiv lösning på problemet, vilket finansministern också uppgav i uttalandet till TT. Vad gäller uttalandet i Sydsvenska Dagbladet, som granskningsanmälan avser, har de tillspetsade formuleringarna lagts i statsrådets mun, enligt promemorian. Även vid detta intervjutillfälle beskrev finansministern det pågående arbetet och de förslag som var föremål för beredning i arbetsgruppen.

Följaktligen var avsikten med Borgs uttalanden, enligt promemorian, inte att föregripa lagstiftningsprocessen eller påverka Skatteverkets beslut i enskilda ärenden, utan enbart att informera en orolig allmänhet om de förslag som fanns inom arbetsgruppen. I promemorian framhålls att statsrådet enbart uttalade sig om effekterna av dessa förslag och att situationen var sådan att det krävdes ett offentligt klagörande av frågan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare är tillförsäkrade yttrandefrihet. Utskottet har dock även framhållit att statsråd bör iaktta särskild försiktighet i vissa hänseenden. Sådan särskild hänsyn kan påkallas med hänsyn till den grundlagsfästa självständighet som enligt 11 kap. 7 § regeringsformen tillkommer förvaltningsmyndigheterna i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. I den situation som förelåg med debatt i frågan om de färjeanställdas villkor fanns intresse av att finansministern skulle uttala sig. Den tillspetsade formuleringen i tidningen är som sådan inte förenlig med grunderna för det konstitutionella skyddet av myndigheternas självständighet. Finansministern har för sin del hävdats att formuleringen lagts i hans mun, och utskottets utredning varken bekräftar eller motsäger detta.

Granskningen kan därmed inte föranleda något uttalande från utskottets sida.

Utskottet vill dock, liksom vid tidigare granskningar, framhålla att alla som fullgör uppgifter inom det allmännas verksamhet har att visa försiktighet såväl i förhållande till den som är föremål för en myndighets beslut som i förhållande till myndigheterna. 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 de offentliga organen i deras maktutövning som för dem som är föremål för deras beslut.

5 Regeringens styrning av de statliga bolagen

5.1 Posten AB:s förvärv av bolaget Strålfors AB

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.1.1*, begärs att utskottet granskar flera frågor med anledning av att Posten AB (Posten) förvärvat bolaget Strålfors AB (Strålfors). Anmälaren begär att utskottet granskar om det är i överensstämmelse med grundlagen att Posten utan riksdagens godkännande genom förvärv av Strålfors förändrat sin verksamhetsinriktning samt betalat ett högre pris för aktierna i bolaget än marknadspriset. Vidare begär anmälaren att utskottet granskar vilka åtgärder ansvarigt statsråd har vidtagit för att säkerställa att Posten håller båda sina uppdrag – public service-uppdraget att tillhandahålla post- och kassaservice samt att förse meddelandemarknaden med tjänster på rent kommersiella grunder – tillräckligt ekonomiskt åtskilda när de förekommer inom samma juridiska person. Anmälaren önskar i den här delen att utskottet granskar vilka åtgärder ansvarigt statsråd har vidtagit för att skapa sådana strukturer som gör att de båda uppdragen inte kan blandas samman och att Postens expansionsplaner inte ska inverka negativt på public service-uppdraget.

Enligt anmälaren har Posten lagt ett bud på Strålfors. Budet uppgår till totalt ca 2 miljarder kronor och innehåller en premie på ca 30–35 %. Premien som motsvarar 600 miljoner kronor, tillfaller med 400 miljoner kronor Strålfors huvudägare.

Underlag i ärendet

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet (*bilaga A5.1.2*) samt bilagorna 1 och 2 i en uppsats från Ekonomihögskolan vid Lunds universitet vårterminen 2004, *Vad påverkar storleken på budpremien i praktiken? – en studie av några faktorer* av Christoffer Kjellberg och Andre Schönström.

Utredning i ärendet

Postens verksamhet enligt bolagsordningen för Posten

Enligt 3 § bolagsordningen för Posten AB (publ), fastställd vid årsstämma den 26 april 2006, ska bolaget med huvudinriktning på den svenska marknaden direkt eller genom dotter- eller intressebolag bedriva rikstäckande postverksamhet jämte annan därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska vidare genom dotter- eller intressebolag bedriva grundläggande kassaservice i Sverige jämte annan därmed förenlig verksamhet.

Postens verksamhet såsom den beskrivs i Postens delårsrapport januari – september 2006

Av Postens delårsrapport framgår att Posten förvärvade Strålfors den 22 maj 2006. Strålfors är enligt rapporten ett IT-fokuserat Business-to-Business-företag med grafisk tradition, verksamt med helhetslösningar inom informationsöverföring. Strålfors utvecklar, producerar och levererar system, tjänster och produkter för effektiv kommunikation av affärskritisk information.

I en redogörelse för verksamheten i delårsrapporten delas Postens verksamhet upp i grupperna Meddelanden och logistik, Strålfors samt Kassaservice. Gruppen Meddelanden och logistik delas i sin tur upp i Administrativ kommunikation, Direktreklam och Logistik. Administrativa kommunikationen står enligt redogörelsen för huvuddelen av Postens intäkter. Tjänsterna omfattar brevdistribution, tidningsdistribution samt flera tillhörande för- och eftermarknadstjänster. Brevdistributionen står för den största andelen av intäkterna. Kunderna är i huvudsak företag. Huvudmarknaden är Sverige. Under rubriken Direktreklam anförs att Posten distribuerar oadresserad och adresserad direktreklam. Därutöver erbjuder Posten ett antal mervärdestjänster som stöder hela direktreklamkampanjen såsom målgruppsanalys, adressering, svarspost samt effektmätning. Huvudmarknaden är Sverige. Postens logistiklösningar omfattar bastjänster såsom pall, paket och express samt systemtransport och svarar mot höga krav på tidsprecision och service. Inom tredjeparts- och fjärdepartslösningar är Posten fullserviceleverantör med ansvar för kundens logistik- och distributionsfunktion. Paket är basen för Postens logistikverksamhet. Huvudmarknaden är Norden.

Strålfors verksamhet enligt bolagsordningen för Strålfors

Enligt 3 § bolagsordningen för Strålfors aktiebolag (publ), antagen den 9 juni 2006, är föremålet för bolagets verksamhet att utveckla och producera varor och tjänster för informationshantering, överföring och finansieringsrörelse, med undantag för sådan rörelse som avses i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, samt att äga och förvalta aktier och fast egendom samt bedriva därmed jämförlig verksamhet.

Gällande bestämmelser

Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottet ska enligt 12 kap. 1 § regeringsformen (RF) granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Hur statliga bolag sköter sina angelägenheter faller utanför utskottets granskningsområde.

Disposition av statens medel

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket RF stiftar riksdagen lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Statens medel får enligt 9 kap. 2 § första stycket RF inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Enligt 9 kap. 8 § RF 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. Tillgångar som ägs av de statliga bolagen är offentligrättsligt sett inte statliga och berörs inte av bestämmelserna i 9 kap. 8 § RF. Enligt 9 kap. 9 § RF fastställer riksdagen i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtagas utan riksdagens tillstånd. Bestämmelser om förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). När det gäller aktier och andelar finns i budgetlagen endast bestämmelser om försäljning av aktier och andelar (26 §).

Aktiebolagsrättsliga regler

Aktieägarens rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas enligt 7 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) (ABL) vid bolagsstämma. Vid bolagsstämman utses en styrelse. Styrelsen i bolaget svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter (8 kap. 4 § ABL).

Bolagisering av Postverket

Riksdagen kan i samband med bildandet av ett statligt bolag eller i annat sammanhang besluta om ett statligt bolags verksamhet såsom skett när det gäller t.ex. Vattenfall AB (se nedan om konstitutionsutskottets tidigare granskning).

Bolagiseringen av affärsverket Postverket föregicks av flera beslut om inriktningen mot bolagisering. Under riksmötet 1991/92 bemyndigade riksdagen regeringen att fullfölja en påbörjad översyn av förutsättningarna och formerna för Postverkets verksamhet med en av regeringen föreslagen inriktning, som bl.a. avsåg bolagisering av Postverket. (prop. 1991/92:100 bil. 7, bet. 1991/92:TU18, rskr. 1991/92:276). Under riksmötet 1992/93 återkom regeringen till riksdagen i budgetpropositionen och begärde att riksdagen skulle godkänna inriktningen mot en bolagisering av Postverket senast den 1 januari 1994. Utskottet tillstyrkte detta och kammaren beslutade i enlighet med betänkandet (prop. 1992/93:100 bilaga 7, bet. 1992/93:TU27, rskr. 1992/93:311). Några särskilda uttalanden om Postens verksamhet gjordes emellertid inte av riksdagen i dessa ärenden.

I proposition 1993/94:38 föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna att Postverket ombildas till ett av staten helägt aktiebolag den 1 februari 1994 och att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att genomföra bolagsbildningen och överföra Postverkets verksamhet med tillgångar och skulder till Posten.

Regeringen anförde följande i propositionen. Den successivt förändrade marknadssituationen ställer krav på en utveckling av Postverkets verksamhetsform. Erfarenheten visar att de begränsningar som finns i affärsverksformen i fråga om t.ex. förvärv och försäljning av fast egendom, försäkringar och upplåning medför komplikationer. Affärsverksformen begränsar vidare möjligheterna till ändamålsenliga former för samarbete och samägande i konsortier och allianser. Genom att bilda aktiebolag inom ramen för Postverkskoncernen har man hittills kunnat lösa en del praktiska problem. Denna blandform av affärsverk och aktiebolag är emellertid olycklig och har visat sig svår att styra. En enhetlig associationsform är både bättre och mer flexibel. En förnyelse och utveckling av Postverkets verksamhetsform är således påkallad, dels av den nya marknadssituationen inom postservice och betalningsförmedling, dels av behovet av en ändamålsenlig och effektiv styrning av verksamheten. Aktiebolagsformen är en lämplig associationsform för konkurrensutsatt verksamhet. Postverkets konkurrenter på samtliga delmarknader bedriver som regel sin verksamhet i aktiebolagsform. Det är enligt regeringens mening angeläget att Postverket nu ges samma verksamhetsform som andra företag på postbefordrings- och betalningsmarknaden, dvs. aktiebolagsformen. Det nya bolaget kommer att vara helägt av staten.

Trafikutskottet tillstyrkte regeringens hemställan (1993/94:TU9). Vid kammardebatten den 16 december 1993 beslutades att ärendet skulle återförvisas till utskott för ytterligare beredning. Den 17 december 1993 behandlades propositionen igen i kammaren varvid kammaren biföll utskottets förslag och riksdagen dels godkände att Postverket ombildas till ett av staten helägt aktiebolag den 1 mars 1994, dels bemyndigade regeringen att genomföra bolagsbildningen, överföra Postgirots verksamhet med tillgångar och skulder till ett av Posten helägt bankaktiebolag Postgirot Bank AB, samt överföra Postverkets resterande verksamhet med tillgångar och skulder till Posten (bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt de kommentarer anmälan kan föranleda.

Som svar har den 12 januari 2007 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga A5.1.2*). Av promemorian framgår att Regeringskansliet inte har några kommentarer till anmälan.

Tidigare behandling

Konstitutionsutskottets tidigare granskning

Konstitutionsutskottet granskade våren 2003 om regeringen handlat på ett sätt som är förenligt med vad riksdagen beslutat när det gäller det statliga bolaget Vattenfall AB (Vattenfall). Som bakgrund beskrevs det beslut riksdagen under hösten 1997 fattat om ett omställningsprogram på energiområdet (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). I propositionen angavs vissa riktlinjer för Vattenfalls verksamhet när det gällde omställningen av energisystemet.

I granskningen ansåg utskottet att det i första hand blir fråga om vad riksdagens beslut innebär angående omställningen av det svenska energisystemet. Granskningen avsåg också regeringens agerande för att motverka koncentration på den svenska energimarknaden.

För att kunna genomföra granskningen riktade utskottet uppmärksamheten mot det sätt på vilket regeringen utövat statens roll som ägare av Vattenfall. Huruvida regeringens styrning av företaget varit förenlig med vad riksdagen beslutat visade sig enligt utskottet i de hänseenden som granskningen avsåg i det sätt på vilket Vattenfall uppträtt. De olika mål som Vattenfall i sin verksamhet skulle uppfylla hade uppenbarligen inte kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Något som väckte ett särskilt intresse vid utskottets granskning var de stora investeringar som Vattenfall gjort i Tyskland. Utskottet ansåg att det givetvis kunde 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 hade 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 (bet. 2002/03:KU30). Mot detta utskottets uttalande reserverade sig de ledamöter som tillhörde m, fp, kd, c och mp som ansåg att regeringens styrning i väsentliga hänseenden hade utövats formlöst, något som minskat möjligheterna att i efterhand granska vad som har förekommit. Det gick efter granskningen, enligt reservanterna, likväl inte att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen utövat inte har varit tillräcklig. Det sätt på vilket Vattenfall uppträtt kunde enligt reservanterna inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen beslutat. Reservanternas slutsats blev att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall. Kammaren röstade i enlighet med reservanternas förslag (rskr. 2002/03:217).

Tidigare behandling i näringsutskottet

Näringsutskottet uttalade sig våren 2005 i frågan om förändringar i verksamhetsinriktningen kräver godkännande av riksdagen i samband med att näringsutskottet behandlade Riksrevisionens styrelses framställning

(2004/05:RRS5) angående granskningen av Vattenfall AB samt en motion som väckts med anledning av framställningen (bet. 2004/05:NU12). Granskningen tog upp frågor med anledning av att Vattenfall AB gjort betydande investeringar i Tyskland. I den motion som väckts med anledning av framställningen (fp, kd, c) förordades att regeringen ska inhämta riksdagens godkännande vid väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen för statligt helägda bolag. Utskottet föreslog att Riksrevisionens framställning skulle avslås och avstyrkte motionen. Enligt utskottets mening fungerar gällande ordning väl. Andra uppfattningar framförs i två reservationer (m) och (fp, kd, c). Kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2004/05:216).

Utskottets ställningstagande

Vad som framkommit i granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

5.2 Styrningen av Vattenfall AB

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet, *bilaga A5.2.1*, begärs att utskottet granskar näringsminister Thomas Östros styrning av Vattenfall AB (Vattenfall). Enligt anmälan har Thomas Östros i medierna uttalat att Vattenfall bör satsa på förnybar energi, främst vindkraft, samt agera prispressare på elmarknaden. Thomas Östros har vidare medverkat vid Vattenfalls presskonferens dagen efter att styrelsen i Vattenfall beslutat att göra en kraftfull satsning på förnybar elproduktion. Östros medverkan medförde bl.a. att tiden för presskonferensen måste ändras. Anmälan menar att Östros haft andra syften än bolagets bästa för ögonen och att de krav som Östros ställt på Vattenfall under ett valår inte kan ses som annat än inlägg i valdebatten.

Underlag för utskottets granskning

Som underlag för utskottets granskning har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet (*bilagorna A5.2.2–3*), ett brev från Vattenfalls vd (*bilaga A5.2.4*) samt pressmeddelanden från Vattenfall (*bilagorna A5.2.5–6*). Utskottet har hållit utfrågning med Thomas Östros (*bilaga B9*).

Utredning i ärendet

Gällande rätt

Disposition av statens medel

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen (RF) stiftar riksdagen lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Statens medel får enligt 9 kap. 2 § första stycket RF inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Enligt 9 kap. 8 § RF 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. Tillgångar som ägs av de statliga bolagen är offentligrättsligt sett inte statliga och berörs inte av bestämmelserna i 9 kap. 8 § RF. Enligt 9 kap. 9 § RF fastställer riksdagen i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtagas utan riksdagens tillstånd. Bestämmelser om förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). När det gäller aktier och andelar finns i budgetlagen endast bestämmelser om försäljning av aktier och andelar (26 §).

Aktiebolagsrättsliga regler

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551 ABL). Någon särskild reglering i RF 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 (7 kap. 2 § ABL). 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. Av 7 kap. 16 § ABL framgår att en aktieägare som vill få ett ärende behandlat vid en bolagsstämma ska begära detta skriftligen hos styrelsen.

Ägaren utövar sitt inflytande över bolaget genom att rösta på bolagsstämman (7 kap. 1 § ABL). Enligt 7 kap. 2 § ABL har den aktieägare som på dagen för bolagsstämman är införd i aktieboken rätt att delta i bolagsstämma. Enligt 7 kap. 8 § får en aktieägare rösta för samtliga aktier som han eller hon äger eller företräder, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. 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 anslaget användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller annan statlig myndighet. Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är ende aktieägaren.

Illojal maktutövning

Med termen illojal maktutövning avses inom juridiken att myndighet använder en maktbefogenhet för att främja ett annat syfte än det som avsetts med befogenheten (Sture Bergström m.fl., *Juridikens termer*, 1993, s. 77; se även Thomas Bull, "Objektivitetsprincipen", i Lena Marcusson [red.], *Offentligrättsliga principer*, 2005, s. 102). Rättsskyddsprinciper (objektivitets- och likhetsprinciperna) som finns till skydd för den enskilde har sin tillämpning främst i fråga om myndighetsutövning, men principen om illojal 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 (Tom-Erik Madell, *Det allmänna som avtalspart*, 1998, s. 146 f.).

Energiomläggningen 1997

Genom riksdagens beslut 1997 gavs Vattenfall en särskild roll i energiomläggningen (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 ekologiskt och ekonomiskt uthållig.

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 affärstrategi. 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 ska 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 företagens trovärdighet på elmarknaden samt försvåra Vattenfalls upplåning på kapitalmarknaden. Regeringens förslag till riktlinjer för Vattenfalls verksamhet avstyrktes av reservanterna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

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. De två reservationer som avgavs gällde en privatisering av Vattenfall samt att det skulle tillsättas en kommission för att bl.a. undersöka om Vattenfall följt 1997 års energipolitiska beslut och lämna förslag på hur Vattenfall mer aktivt kan bidra till omställningen av det svenska energisystemet.

Riksrevisionens rapporter

Riksrevisionens rapport om Vattenfall år 2004

I juni 2004 redovisade Riksrevisionen en granskning av Vattenfall och statens ägarförvaltning av bolaget i rapporten *Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning* (RIR 2004:18). 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 tydlig 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 utgångspunkten att bolaget ska 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 bolag bör ha i denna. Riksdagen hade dock genom bifall till en reservation till konstitutionsutskottets granskning 2003 markerat att Vattenfalls investeringar i Tyskland inte överens-

stämmer med den långsiktiga inriktning 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 årliga rapport 2005

Under 2004/05 genomförde Riksrevisionen flera granskningar med inriktning på hur regeringen styr de statliga företagen. I den årliga rapporten 2005 (RiR 2005:13) lyfte revisionen fram ett antal iakttagelser och slutsatser som baserades på en samlad analys av granskningarna inom bolagsområdet. Riksrevisionen anförde därvid bl.a. följande (s. 21).

Riksrevisionen konstaterar att styrningen av bolagen i många fall sker formlöst, det vill säga att utbytet av information mellan ägarförvaltningen och bolagen ofta inte dokumenteras på ett sådant sätt att det i efterhand går att klarlägga vilka beslut som fattats, av vem, varför, när och på vilket underlag. Den formlösa styrningen minskar på så sätt de faktiska möjligheterna till insyn i hur bolagen förvaltas och därmed också möjligheterna att utkräva ansvar för hur förvaltningen utövats.

Vidare anförde Riksrevisionen följande (s. 24).

Det finns även en risk för att den formella styrningen ersätts av en annan, mindre transparent, styrning. Myndigheten eller bolaget får antingen söka stöd i informella styrimpulser eller välja att själva tolka och precisera målen. I båda fallen uppstår oklarheter i ansvarsfördelningen mellan regeringen och de myndigheter och bolag som regeringen enligt regeringsformen ska styra. Om informell styrning ersätter den formella och transparenta styrningen begränsas såväl allmänhetens insyn som riksdagens möjligheter till kontroll och uppföljning.

Regeringens ägarstyrning

Regeringskansliets organisation för ägarstyrning m.m.

Enligt bilagan till RK-instruktionen ansvarar Näringsdepartementet för av staten helt eller delvis ägda bolag som inte hör till något annat departement.

Regeringen har fr.o.m. årsskiftet 2002/03 samlat resurser och kompetens för förvaltningen av det statliga ägandet inom en särskild ägarenhet på Näringsdepartementet. Den nya ägarenheten är huvudsakligen en sammanslagning av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande samt delar av

Finansdepartementets fastighets- och bolagsenhet. Förändringen ger enligt regeringen bättre förutsättningar att kunna bedriva en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för företagen (skr. 2002/03:120 s. 24).

Regeringens ägarpolicy

I skrivelse 2004/05:120, 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande, lämnade regeringen uppgifter om utvecklingen i fråga om förvaltningen av statens företagsägande under 2004 fram t.o.m. april 2005. Regeringen anförde i skrivelsen att den s.k. kodgruppen i december 2004 överlämnade ”Svensk kod för bolagsstyrning” (Koden) till Justitiedepartementet, och att de principer som regeringen tillämpar i sin ägarpolicy i stor utsträckning överensstämmer med reglerna i Koden (s. 3). I vissa frågor har, anför regeringen, Regeringskansliet funnit skäl att komplettera eller uttolka Kodens regler (s. 18). Det främsta skälet för det uppges vara att Koden huvudsakligen riktas mot bolag med ett spritt ägande.

Vidare anför i skrivelsen att det är styrelsens och ledningens ansvar att de företag där staten har ägarintressen sköts föredömligt väl inom de ramar lagstiftningen ger och i enlighet med ägarnas långsiktiga intressen (s. 20). I frågor som rör ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling har, enligt regeringen, alla företag ett stort ansvar att ta, inte minst företag med statligt ägande. Styrelserna bör således, menar regeringen, aktivt följa och rapportera om företagens insatser i dessa frågor. Att företagen har en genomtänkt strategi för att hantera miljöhänsyn, sociala frågor, jämställdhet och etik är därför, enligt regeringen, en viktig del i den statliga ägarpolitiken, och således bör Kodens regler om styrelsens uppgift i de statligt ägda företagen kompletteras på dessa områden.

Riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning

Statsrådet Thomas Östros har den 30 mars 2006 efter bemyndigande av regeringen beslutat riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning. Riktlinjerna behandlar frågor om diarieföring av handlingar, dokumentation av förvaltningen, utvärdering av styrelser och nominering av styrelseledamöter, revisorer, upphandling, beredning av ägarfrågor m.m.

Frågor och interpellationer

Ewa Larsson (mp) ställde en fråga våren 2003 (fr. 2002/03:1171) till dåvarande näringsminister Leif Pagrotsky om Vattenfall och omställningen av energisystemet. Frågan gällde om ministern avsåg att verka för ett ägarkrav på Vattenfall vad gäller ekologisk hållbarhet så att bolaget kan få en betydande roll för omställningen av energisystemet. I sitt svar betonade näringsministern att Vattenfall spelar en betydande roll för omställningen av det svenska energisystemet. Bolaget investerar stora summor i forskning och utveckling av nya produktionstekniker och investerar även i

elproduktion från förnybara resurser. Från år 1997 räknat uppgår Vattenfalls investeringar i förnybar energi till ca 4,3 miljarder kronor. När det gäller forskning och utveckling har bolaget koncentrerat insatserna till bl.a. vindkraft, bioenergi och decentraliserad el- och värmeproduktion och solenergi. Dessa satsningar uppgår till ca 320 miljoner kronor sedan år 1997. Vidare framhöll statsrådet att det bara är genom att kontinuerligt stärka sin konkurrenskraft som Vattenfall kan skapa ekonomiska förutsättningar för att driva utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart energisystem. Vattenfall bedriver en konkurrensutsatt verksamhet på en avreglerad marknad och måste därför styras av affärsmässighet, precis som riksdagen beslutat. Näringsministern menade att det inte fanns någon anledning att formulera några nya direktiv för Vattenfall, utöver vad riksdagen redan fastställt. Riksdagsbesluten föreskriver, påpekade han, att bolaget ska medverka i omställningen av det svenska energisystemet och att det ska ske under villkor av affärsmässighet. Det ligger i bolagets intresse att ligga i framkanten när det gäller utveckling, underströk näringsministern och lyfte fram sin övertygelse att bara ett konkurrenskraftigt Vattenfall kan fortsätta att driva utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart energisystem i Sverige.

I november 2003 svarade dåvarande näringsministern Leif Pagrotsky på en fråga (fr. 2003/04:274 av Lars Ångström [mp]) om vilka åtgärder han avsåg att vidta för att ta sin del av ansvaret för att riksdagens planeringsmål för vindkraften uppnås. Statsrådet hänvisade till 2002 års energipolitiska proposition samt till sitt tidigare svar på riksdagsfrågor om ägarstyrningen av Vattenfall. En viktig utgångspunkt anförde statsrådet var att Vattenfall bedriver en konkurrensutsatt verksamhet på en avreglerad marknad och därför måste styras av affärsmässighet. Mot bakgrund av de mål som satts upp för den förnybara elproduktionen och de styrmedel som introducerats, anförde han att han utgick från att det finns goda förutsättningar för Vattenfall att i framtiden fatta affärsmässiga beslut om investeringar i förnybar elproduktion, således även vindkraft.

Dåvarande näringsministern Leif Pagrotsky redogjorde i januari 2004 med anledning av en interpellation (ip. 2003/04:264 av Peter Eriksson [mp]) för sin syn på Vattenfalls uppdrag. Statsrådet refererade i detta sammanhang till 1997 års riksdagsbeslut och vad näringsutskottet då anförde 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Promemoria den 12 januari 2007

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt de kommentarer anmälan kan föranleda.

Som svar har den 12 januari 2007 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria av vilken framgår att anmälingen inte ger anledning till några andra kommentarer än de som finns i konstitutionsutskottets promemoria (*bilaga A5.2.2*).

Promemoria den 22 februari 2007

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på följande frågor.

1. Vilken uppgift hade näringsminister Thomas Östros vid Vattenfall AB:s presskonferens? Var han där för att presentera regeringens energipolitik eller såsom företrädare för ägaren av bolaget?
2. Hur överensstämmer Vattenfall AB:s satsning på ett lågprisavtal som garanterar konsumenterna lägsta pris på marknaden med uppdraget till Vattenfall AB om att produktionen och leverans av el ska ske inom ramen för affärsmässighet? I vilken mån har regeringens ägarstyrning av bolaget medverkat till satsningen?
3. Finns det i Riktlinjerna för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning eller någon annanstans några bestämmelser om hur staten såsom ägare av ett bolag ska uppträda i sina kontakter med bolaget?

Som svar har överlämnats en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet den 22 februari 2007 (*bilaga A5.2.3*). I promemorian anförs att Vattenfall kallade till presskonferens den 18 maj 2006 i bolagets lokaler och att presskonferensen hölls för att presentera styrelsens beslut om en förhöjd ambitionsnivå vad gäller investeringar inom elproduktion från förnybara energikällor. Vidare anförs att bolaget ville kommunicera beslutet på en presskonferens eftersom beslutet omfattade investeringar om cirka 40 miljarder kronor och innebar att bolaget lade fast en inriktning som innebar omfattande satsningar på förnybar elproduktion, dvs. ett program av stor betydelse för Vattenfalls verksamhet. Vid presskonferensen deltog Vattenfalls vd Lars Josefsson och, som företrädare för regeringen, näringsminister Thomas Östros. Inom den dåvarande regeringen hade Thomas Östros ansvaret som föredragande i bl.a. ärenden om Vattenfall.

Som svar på den andra frågan anförs i promemorian att det av aktiebolagslagen följer att ett aktiebolags tecknande av konsumentavtal är en operativ fråga som ankommer på bolaget.

Som svar på den sista frågan anför Näringsdepartementet i promemorian att det utöver aktiebolagslagen och Riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning m.m., som antagits i mars 2006, inte finns några bestämmelser som reglerar hur staten som ägare av ett bolag ska uppträda i sina kontakter med bolaget.

Frågor till Vattenfalls vd

Genom en skrivelse till Vattenfalls vd Lars G. Josefsson har utskottet begärt att Josefsson ska uppge i viken omfattning Thomas Östros uttalanden i medier och eventuella kontakter med bolaget har påverkat bolaget att besluta om ett lågprisavtal. Vidare har utskottet bett Josefsson beskriva vilka kontakter som förekommit mellan Thomas Östros och bolaget i anslutning till att presskonferensen den 18 maj 2006 flyttades i tiden för att ge näringsministern möjlighet att delta.

Som svar har överlämnats ett brev undertecknat av Vattenfalls vd (*bilaga A.5.2.4*) den 3 april 2007. I brevet anføres att bolaget vid bolagsstämman i april 2006 presenterade ett lågprisavtal till privatkunder i Sverige, det s.k. trygghetsavtalet. Bakgrunden till att Vattenfall valde att lansera avtalet var de signaler från omvärlden som bolagets ledning fått beträffande behovet av mer kundorienterade erbjudanden än de som marknaden tidigare sett. Lågprisavtalet är enligt brevet ett i raden av flera initiativ som Vattenfall tagit de senaste åren i syfte att stärka kundens ställning.

Vidare anføres att ägaren vid flera tillfällen i de möten som förekom mellan Vattenfalls ledning och den politiska ledningen för Näringsdepartementet framförde önskemål om mer offensiva kunderbjudanden från Vattenfall. Josefsson uppger att han och andra företrädare för Vattenfall naturligtvis lyssnade på dessa önskemål. Det var dock inte enbart Thomas Östros eller andra politiska företrädare som framförde dessa önskemål. Kunder, medarbetare, företrädare för intresseorganisationer, styrelseledamöter och ledande befattningshavare inom bolaget hade under ganska lång tid framfört liknande åsikter, och det pågick intensiva diskussioner inom Vattenfall om hur företaget bäst kunde möta omvärldens förväntningar på ett affärsmässigt sätt.

Trygghetsavtalet är enligt Josefsson en marknadsinvestering i syfte att fördubbla antalet hushållskunder för Vattenfall och därigenom vara ett kundorienterat och lyhört företag.

När det gäller presskonferensen den 18 maj 2006 anför Josefsson att kommunikationsdirektören beslutade att ändra tidpunkten eftersom Thomas Östros meddelat att han önskade medverka men att han inte hade möjlighet att närvara vid den ursprungligen utlysta tidpunkten.

Utfrågning med f.d. näringsminister Thomas Östros

Utskottet har den 17 april 2007 hållit en utfrågning med f.d. näringsminister Thomas Östros (*bilaga B9*).

Thomas Östros inledde med att berätta hur betydelsefullt Vattenfall såsom en av Europas största elproducenter är. Han pekade på att bolaget har betydelse för industrin, för tillväxten, för statskassan och såsom arbetsgivare för människor i fyra olika länder samt att bolaget har ett stort ansvar för miljön och elsystemens utveckling mot ökad användning av förnybar energi. Han anförde vidare att Vattenfall har haft ekonomiska framgångar. Den finansiella styrkan för Vattenfall innebär att man kan göra kraftfulla satsningar på förnybar energi. Genom ett tillägg i bolagsordningen har ägaren markerat att Vattenfall tar den ledande rollen i det omställningsarbete som riksdagen har beslutat om. Detta följdes upp genom de underhandskontakter som regelbundet tas mellan Regeringskansliet och Vattenfall.

Det var ett viktigt beslut som Vattenfalls styrelse fattade i maj 2006 när man presenterade en mycket stor satsning på förnybar energi. Programmet omfattar 40 miljarder kronor och beräknades ge 10 terawattimmar i ny förnybar elenergi. Den av riksdagen beslutade förlängningen av gröna elcertifikat i samma veva gjorde att den här höga målsättningen gick att förena med kraven på affärsmässighet. Thomas Östros uppger att han deltog i presskonferensen för att markera vikten av att riksdagens målsättning med Vattenfall, att vara ledande i energiomställningen, i en del uppfylldes av denna satsning.

Vattenfalls roll i energiomställningen har varit en återkommande informationspunkt i de underhandskontakter som varit mellan bolagets ledning, dvs. ordförande och vd, och Regeringskansliet. Två andra frågor har varit uppe. Den ena frågan gäller Vattenfalls kundvänlighet och är en diskussion som många näringsministrar engagerat sig i. Det handlar om allt från leveranssäkerhet till tydlighet i information till kunderna till priser. Den andra frågan har varit industrins tillgång till konkurrenskraftiga kontrakt.

Thomas Östros avslutade sin inledning med att anförda att den förra regeringen inte bedrev någon formlös styrning. Tvärtom var grunderna för styrningen i högsta grad formella eftersom styrningen tar sin utgångspunkt i riksdagens beslut om Vattenfall, i aktiebolagslagen och i de riktlinjer för ägarstyrning som har utarbetats i Regeringskansliet. Verksamhetsinriktningen är formellt fastställd i riksdagsbeslut, medan ägarens styrning av bolaget regleras enligt aktiebolagslagens ansvars- och rollfördelning mellan ägare, styrelse och bolagets ledning.

Tidigare har vikten av att styrningen av Vattenfall präglas av riksdagens beslut diskuterats i konstitutionsutskottet. Som representant för ägaren var det av intresse att kunna delta vid en sådan presskonferens. Det påverkar inte på något sätt att bolaget självt fattar beslut. Thomas Östros uppgav att han inte exakt känner till hur det gick till när tiden för presskonferensen flyttades. Hans bild var att de var överens om att han skulle vara med.

Det är möjligt att det kan finnas något missförstånd, men Thomas Östros uppgav vidare att han inte märkte av några invändningar från bolagsledningen mot att han skulle delta i presskonferensen.

När det gäller Thomas Östros uttalande i Rapport den 27 maj 2006 om att Vattenfall ska erbjuda kunderna en lågprisgaranti uppgav Thomas Östros att Vattenfalls styrelse ansvarar för alla beslut och att han ser det som omöjligt, och för honom främmande, att försöka påtvinga styrelsen i ett aktiebolag ett beslut. Han uppgav vidare att han ansåg att det tagit tid för bolagen att agera på ett sätt som de bör i en avreglerad elmarknad och konkurrera med varandra.

Tidigare granskning när det gäller regeringens styrning av de statliga bolagen

Regeringens styrning av de statliga bolagen och särskilt styrningen av Vattenfall AB har varit föremål för konstitutionsutskottets granskning vid flera tillfällen under åren, senast våren 2005. När det gäller regeringens formlösa styrning har den främst tagits upp under både våren och hösten 2003.

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, från både 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 ska producera och leverera el till sina kunder och att detta ska 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 långt som det var 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 ska 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 hade 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 enligt reservanterna 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 gäller 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 hade 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 (rskr. 2002/03:216).

Hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10 s. 66). Utskottet erinrade inledningsvis om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen samt pekade på de möjligheter till styrning som bl.a. framgår av aktiebolagslagen. Utskottet pekade också på att 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 ska 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 bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen gjordes i medvetande om detta.

Utskottets ställningstagande

Utskottet utgår från att regeringen vid ägarstyrningen av de statliga bolagen iakttar vad riksdagen har bestämt för bolaget. När det gäller Vattenfall har riksdagen bestämt bl.a. att bolaget ska satsa på ny elproduktionsteknik samt investera i förnybara energislag inom ramen för krav på affärsmässighet. Det är bolagets styrelse som ansvarar för bolagets beslut. Riksdagens krav på att bolaget agerar affärsmässigt medför att motsvarande krav ställs på ägaren. Det krävs därför en varsamhet i ägarens kontakter med ledningen för bolaget så att det blir klart för omgivningen hur ansvaret är fördelat mellan ägaren och ledningen för bolaget.

Vad som framkommit i granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

Reservationer

Följande reservationer har avgivits. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Utrikesminister Laila Freivalds och regeringens roll vid stängning av en hemsida (avsnitt 1.1)

av Mauricio Rojas (fp)

Utskottets granskning avser två inslag i Utrikesdepartementets agerande under de första månaderna 2006 under det som ibland har kallats Muhammedkarikatyrkrisen. Det ena inslaget avser besöket av en tjänsteman hos webbhotellet Levonline, det andra det budskap som framfördes till regeringarna i ett antal muslimska länder. Beträffande båda gäller att ansvaret för vad som gjorts ytterst ligger hos utrikesministern, nämligen Laila Freivalds.

Utskottet vill inledningsvis betona att utskottet inte med detta ställnings-tagande avser att överpröva JK:s beslut av den 24 mars 2006 i vilket han finner att agerandet från Utrikesdepartementets sida inte kan anses ha inneburit ett brott mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud. JK har dock i fråga om lämpligheten i departementets agerande hänvisat till att det skett på utrikesministrarnas ansvar och hänvisat till att statsråd granskas av konstitutionsutskottet (KU).

Utskottet yttrar sig således avseende lämpligheten i utrikesministrarnas agerande.

I bedömningen av lämpligheten hos ett statsråds agerande används i KU-sammanhang termen säkerhetsavstånd för att beteckna det avstånd som ett statsråd bör hålla till överträdelser eller brott mot grundlagsbestämmelserna, exempelvis censurförbudet.

Diskussionen i ärendet tar sin utgångspunkt i dels behovet av att undvika sådana åtgärder som är eller kan uppfattas som hindrande och därmed otillåtna ur tryck- och yttrandefrihetens synvinkel, dels behovet av att statsledningen i den allvarliga situation som rådde skulle värna hotade, inte minst svenska, väsentliga intressen. Det bör i detta sammanhang noteras att det grundlagsskydd som tillkommer svenska medborgare genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är absolut, alltså gäller utan inskränkning oavsett det säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig i. Vid en avvägning mellan dessa motstående intressen måste statsråd sålunda ovillkorligt agera på ett sådant sätt att de alltid upprätthåller ett stort säkerhetsavstånd till brott mot det grundlagsstadgade censurförbudet.

I detta sammanhang är det på sin plats att påminna om att den nuvarande tryckfrihetsförordningen tillkom i nära anslutning till slutet på andra världskriget. Under krigsåren ställdes frågor avseende tryck- och yttrande-

frihetens gränser på sin absoluta spets då de ställdes mot det upplevda behovet av censur motiverad av hänsyn till rikets säkerhet. Efter krigsslutet konstaterades att Sverige behövde en tryckfrihetsförordning som tydligt markerade ett absolut avstånd från alla former av censur oavsett säkerhetsläge. Departementschefen uttryckte detta i propositionen till ny tryckfrihetsförordning (1948:230, sidan 104) med följande ord:

Censur är förkastlig under fredstid, i krig kan den bli en verklig fara för landet och den demokratiska ordningen. [...] Om möjlighet till censur över huvud taget finnes, föreligger alltid risken att den tillgripes i andra fall och för andra syften än som avsetts. Den kan lätt komma att utvidgas till en allmän censur.

Censurförbudet gäller också försök att påverka eller hindra en publicering genom att försvåra eller omöjliggöra de tekniska eller materiella möjligheterna att göra en sådan publicering. I den utredning (SOU 1947:60) som föregick propositionen (prop. 1948:230) ville utredarna att censurförbudet skulle rikta sig såväl till myndigheter som till enskilda. Den grundlag som sedermera antogs riktar sig dock endast till myndighet eller annat allmänt organ. I utredningen (s. 211) gavs följande exempel för att illustrera en sådan typ av hindrande eller försvärande ingrepp som åsyftas i 1 kap 2 § TF:

Ej heller är det tillåtet för en leverantör av papper, vilken åtagit sig att leverans till ett tidningsföretag, att avbryta leveransen på grund av tidningens innehåll eller för en fackförening, som är bunden av gällande kollektivavtal, att förmå sina medlemmar att nedlägga arbetet vid ett tryckeri på grund av innehållet i de skrifter som där tryckas [...] För att hinder skall anses föreligga bör ej fordras att det är av sådan absolut karaktär att det medför omöjlighet för tryckning, utgivning eller spridning över huvud taget. Även partiellt hinder, exempelvis omöjliggörande av försäljning på viss plats, faller under lagrummet.

I det fall som här granskas av konstitutionsutskottet kan konstateras att Sverige befann sig i ett mycket problematiskt säkerhetspolitiskt läge. Trots att situationen inte kan anses komma i närheten av de säkerhetspolitiska problem som förelåg för landet under andra världskriget väcker ärendet samma typ av frågor avseende avvägningen mellan censur på grund av landets utsatta läge och medborgerliga fri- och rättigheter. Läget hade uppstått i samband med publiceringen av bilder på profeten Muhammed i Jyllandsposten, och för Sveriges del förvärrades det när Sverigedemokraternas nättidning SD-kurirens teckningstävling blev känd i Mellanöstern genom medierna där. Kritik avseende publiceringen av bilderna riktades mot Sveriges regering från företrädare för ett antal länder vid ett möte mellan utrikesministern och ambassadörer den 7 februari 2006 på Utrikesdepartementet.

Utrikesministern har i konstitutionsutskottets utfrågning anført att hon tycks minnas det som att hon först informerades om SD-kurirens tävling av en av ambassadörerna vid sammanträdet den 7 februari och att det ledde till att UD bestämde sig för att ta itu med saken. Så uttryckte sig Laila Freivalds vid KU-utfrågningen:

Jag har nästan ett minne av att jag därför fick informationen från en av ambassadörerna. Det blev i alla fall mycket diskussion om just den frågan vid detta möte, och efter det hade vi överläggningar inom UD om vilka ytterligare åtgärder vi kunde vidta från UD:s sida för att motverka de negativa konsekvenserna av situationen i sin helhet men också situationen med att det fanns en nättidning i Sverige som hade denna tävling.

I samband med dessa överläggningar anger utrikesministern att den bedömning som gjordes var att publiceringen från Sverigedemokraternas sida var avsedd som ett ”politiskt agerande i provokativt syfte och att det inte var meningsfullt att erbjuda information om de utrikespolitiska konsekvenserna, utan att vi hade anledning att utgå från att man i allra högsta grad var medveten om – åtminstone i allmänna huvuddrag – vilka konsekvenserna var.”

Då utrikesministern gjort bedömningen att kontakter med Sverigedemokraterna inte vore meningsfulla, rimligen ur aspekten att förmå dem att avbryta tävlingen, ombads i stället en tjänsteman vid departementet att kontakta webbhotellet Levonline vilket tillhandahöll länken till webbplatsen. Mötet mellan tjänstemannen och Levonline ägde rum dagen efter mötet mellan utrikesministern och ambassadörerna. Varken vid JK:s prövning eller hos utskottet har framkommit något som motsäger uppgifterna att UD-tjänstemannen vid besöket hos Levonline, i medvetande om de yttrandefrihetsrättsliga reglerna, endast erbjudit och lämnat företaget information om föreliggande utrikespolitiska aspekter. Det har inte heller vid utskottets granskning framkommit något som tyder på att kontakten med företaget tagits för att informera om en eventuell hotbild mot företaget. Det är enligt utskottets mening av central betydelse för att här diskutera lämpligheten i utrikesministerns agerande.

Enligt utrikesministern var motivet till kontakten att företaget skulle informeras om de utrikespolitiska aspekterna i ärendet som en del av de åtgärder ”från UD:s sida för att motverka de negativa konsekvenserna av situationen i sin helhet men också situationen med att det fanns en nättidning i Sverige som hade denna tävling.” Det fanns alltså ett klart syfte med att informera webbhotellet och på det viset lägga en del av ansvaret för den fortsatta säkerhetspolitiska utvecklingen på företaget. Det är utskottets bedömning att webbhotellet inte hade några som helst möjligheter att påverka den utrikespolitiska situationen och därmed begagna sig av den information som gavs på utrikesministerns uppdrag på annat sätt än genom att hindra publiceringen av SD-kurirens webbsidor. Denna omständighet kunde givetvis inte ha undgått utrikesministern, annars hade utrikesministerns initiativ varit helt meningslöst. Kontakten var med andra ord ägnad att uppfattas som en påtryckning oavsett hur företaget faktiskt uppfattade kontakten. JK har bedömt att detta agerande ligger inom ramen för vad grundlagen tillåter, men olämpligheten i ett sådant agerande måste enligt utskottets mening på skarptast tänkbara sätt understrykas.

Sammanfattningsvis kan sägas att utrikesministrernas agerande finner sin enda rimliga förklaring i en vilja att påverka SD-kurirens publicering genom att påverka det företag som tillhandahöll de tekniska förutsättningarna för publiceringen. Detta skulle uppnås genom att ge företaget sådan information som gjorde att företaget kände sig pressat att självmant besluta att stoppa publiceringen. Det torde vara uppenbart att utrikesministern genom ett sådant agerande upprätthöll ett minimalt säkerhetsavstånd till censurförbudet. Detta agerande är enligt utskottets mening oförsvarligt, och för detta kan hon inte undgå kritik.

Utskottet vill i detta sammanhang betona att det aldrig kan vara försvarbart att direkt eller indirekt försöka påverka eller stoppa en publicering genom att kringgå den som uppbär det publicistiska ansvaret och i stället rikta sig mot tryckerier, webbhotell, pappersleverantörer, distributörer osv. Principen om censurförbudets absoluta giltighet får inte urholkas eftersom det skulle riskera att leda till just den godtycklighet och normglidning som tryckfrihetssakkunniga varnade för och som den nuvarande tryckfrihetsförordningen kom till för att förhindra.

Avseende det budskap som den 9 februari och dagarna därefter framfördes via ett pressmeddelande från Utrikesdepartementet, ett brev från Laila Freivalds till Jemens utrikesminister och kontakter med regeringar i olika muslimska länder via Sveriges utlandsmyndigheter bör det påpekas att det är oacceptabelt att utrikesministern eller de svenska utlandsmyndigheterna sänder ut budskap som över huvudtaget är möjliga att tolka på annat sätt än att Sveriges regering odelat och fullständigt respekterar den grundlagskyddade tryck- och yttrandefriheten.

I det budskap som kommunicerats skriftligt kunde enligt utskottets uppfattning större försiktighet ha iakttagits särskilt i fråga om hänsyftningar på missbruk (*abuse*) och åklagar- och polismyndigheter (*Attorney General and the police*). Inte minst tillsammans med den i och för sig korrekta uppgiften i det samtidigt överlämnade ambassadörsbrevet att hemsidan stängts, kunde budskapet i den miljö det framfördes lätt leda till den tolkning som Yemen Observer gav uttryck för, nämligen att den svenska regeringen låtit stänga hemsidan. Som hon själv framhållit var Laila Freivalds som utrikesminister ytterst ansvarig för vad som skedde inom Utrikesdepartementet i hennes namn.

Det budskap som sändes ut från utrikesministern via utlandsmyndigheterna blir ännu mer oförsvarligt om det ses i sitt sammanhang tillsammans med utrikesministrernas övriga agerande. I denna helhetsbedömning ingår även dialogen med webbhotellet Levonline samt det faktum att kontakten med webbhotellet togs dagen efter att utrikesministern träffat och diskuterat SD-kurirens tävling med ambassadörerna från de länder vilka senare kontaktades via utlandsmyndigheterna.

Utskottet ser mycket allvarligt på att utrikesministern och Utrikesdepartementet agerat på ett sådant sätt att det vid en samlad bedömning för omvärlden kunnat ge intrycket av att Sveriges regering givit efter för påtryckningar syftande till censur från andra stater eller extremistiska våldverkare. För detta kan utrikesministern inte undgå kritik.

Utskottet konstaterar sammantaget att utrikesministern inte levde upp till de krav som rimligen bör kunna ställas när det gäller statsrådets agerande i de granskade ärendena.

2. Statsminister Reinfeldts förordnande av statsråd (avsnitt 1.2)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Enligt 6 kap. 1 § andra stycket regeringsformen tillsätter statsministern övriga statsråd. Detta är en central och grannliga uppgift som innebär att statsministern har ett tungt ansvar för att den inte utses till statsråd som har en bakgrund som inte till alla delar går att försvara. Detta ställer krav på att statsråden inte utses utan noggranna förberedelser. Sådana förberedelser kan innebära att det upprättas en plan för hur utnämningarna ska gå till i fråga om t.ex. referenser, intervjuer och listor på lämpliga frågor att ställa till de tilltänkta statsråden. En förutsättning för att statsministern ska kunna leva upp till sitt ansvar är vidare självklart att utnämningarna föregås av personlig kontakt och samtal med samtliga tilltänkta statsråd.

Granskningen visar enligt vår mening att statsminister Fredrik Reinfeldt inte har levt upp till de krav som rimligen bör kunna ställas när det gäller förberedelser för uppgiften att utse statsråd.

3. Utrikesminister Carl Bildts uppdrag och finansiella intressen (avsnitt 1.3)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Utskottet vill inledningsvis erinra om att den s.k. Etikkommittén varit angelägen om att framhålla att statsråden – eftersom de inte ens bör kunna misstänkas för att handla i strid med kraven på integritet och opartiskhet – bör iaktta ett betryggande säkerhetsavstånd till gränsen för vad som kan vara ägnat att skada tilltron till dem.

Utskottet behandlar först frågan om utrikesminister Carl Bildt på grund av jäv bort avstå från att delta i regeringsbeslutet den 9 november 2006 varigenom giltighetstiden för ett tillstånd att utforska den svenska kontinentalsockeln förlängts.

Beslutet har fattats på ansökan av och till förmån för företaget Peter Gaz, som är nära knutet till Gazprom. Tillgångar i Gazprom utgör 90 % av tillgångarna i Vostok Nafta, i vars styrelse Carl Bildt ingått och i vilket bolag han vid tiden för regeringsbeslutet alltjämt, som tidigare styrelseledamot, hade optioner till ett värde av nästan 5 miljoner kronor. Optionerna skulle bli möjliga att lösa in någon månad efter tillståndsbeslutet. Carl Bildt begärde också i början av december att få lösa in dem. Trots att han avgått ur styrelsen tilläts han att utnyttja sina optioner. Huruvida det förelegat ett direkt sakägar- eller intressejävt beror på hur man bedömer betydelsen av gasledningen för Vostok Naftas ekonomi. Här har bolaget i årsredovisningar hävdad att denna utbyggnad är viktig för Gazprom, och därmed för Vostok Nafta. Vid utfrågningen med verkställande direktören Per Brilioth hävdade emellertid denne plötsligt att den har en obefintlig betydelse för Gazpromaktien. Hur det egentligen förhåller sig är inte klarlagt. Det måste däremot anses fullständigt klart att det förelegat s.k. delikatessjävt, dvs. det har förelegat en särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till Carl Bildts opartiskhet i ärendet. De rutiner och riktlinjer som gäller för genomgång av värdepappersförteckningar m.m. inför regeringssammanträden är ett värdefullt och nödvändigt stöd för att jävssituationer ska kunna undvikas, men det är, som också Etikkommittén framhållit, ytterst statsrådet själv, i detta fall Carl Bildt, som har ansvaret för att han inte deltar i ett beslut där hans opartiskhet kan ifrågasättas. I det aktuella ärendet förefaller det som om rutinerna inte ens föranlett att ärendet observerats som ett fall där jävsfrågan bort diskuteras. Med tanke på den uppmärksamhet som frågan om den tilltänkta rördningen väckt finner utskottet detta ytterst anmärkningsvärt.

Carl Bildt har vidare, sedan han tillträtt posten som utrikesminister, behållit optioner som han erhållit som styrelseledamot i Legg Mason. Värdet av optionerna kan uppskattas till närmare 10 miljoner kronor. Etikkommittén har i sina rekommendationer för statsråds placeringar uttalat att statsråd bör avhålla sig från optioner. Skälet till det är att ett statsråd inte ska riskera att hamna i en beroendeställning i förhållande till ett enskilt företag. Rekommendationerna är välgrundade, och Carl Bildt borde enligt utskottets uppfattning ha gjort sig av med, eller förklarat sig avstå från, optionerna. Carl Bildt har vidare inte, förrän förhållandet uppmärksammats av medier, anmält sitt totala innehav av optioner i Legg Mason.

Bland de företag som Carl Bildt, innan han utsågs till utrikesminister, var involverad i finns Lundin Oil och Lundin Petroleum. Han behöll efter tillträdet som utrikesminister aktier i Lundin Petroleum. Aktierna såldes först en tid därefter. Företaget har under lång tid utsatts för stark kritik av Human Rights Watch och andra MR-organisationer framför allt för dess verksamhet i Sudan. Med hänsyn till att situationen i Sudan är en central utrikespolitisk fråga kan ett sådant engagemang göra att utrikesministerns trovärdighet ifrågasätts, och detta skadar Sveriges möjligheter att verka för

en positiv utveckling av situationen. Aktieinnehavet var därför enligt utskottets uppfattning olämpligt, och Carl Bildt borde omedelbart vid tillträdet som utrikesminister ha gjort sig av med det.

När det gäller uppgifterna om att Carl Bildt har kvar uppdrag i organisationer som han inte redovisat så står uppgift mot uppgift. Carl Bildt hävdar att han av sagt sig allt utom samarbete med tre internationella tidskrifter, medan ett antal organisationer säger sig inte ha tagit emot någon avsägelse. Hans namn fortsätter därför att förekomma på vissa av dessa organisationers hemsidor, som medlem i *councils* eller *advisory boards*.

Hur det egentligen förhåller sig med avsägelseerna är inte klarlagt, och mot den bakgrunden så hade det varit bra om Carl Bildt hade kunnat dokumentera sina avsägelser. Det är också viktigt att de inaktuella uppgifterna på hemsidorna rättas eller dementeras, så att allmänheten inte ges intrycket att dessa organisationers ståndpunkter delas av Sveriges utrikesminister. .

Utskottet noterar det vidare som anmärkningsvärt att Carl Bildt underlåtit att svara på frågor från utskottet i den form som utskottet begärt.

4. Regeringens beredning av ärenden (avsnitt 3.5)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Det är enligt vår mening av grundläggande betydelse att regeringsärenden enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen även efter regeringsskiften blir föremål för behövlig beredning. Remissbehandling i enlighet med beredningskravet är ett demokratiskt inslag av yttersta vikt i den politiska beslutsprocessen.

Vid regeringsskifte finns förvisso ett politiskt intresse att en ny majoritet får ett snabbt genomslag för sin politik. Samtidigt har en nytillträdd regering kort tid på sig för att utarbeta i första hand budgetpropositionen, men även andra propositioner som den önskar överlämna till riksdagen under infallande höst. Sådana strävanden får emellertid inte leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagstiftningsärenden åsidosätts. Denna ståndpunkt har också framförts av både Lagrådet och Riksdagskommittén.

Riksdagskommittén anförde bl.a. att svårigheten för en tillträdande regering att lägga fram ett budgetalternativ där alla dess förslag får genomslag omedelbart är uppenbar. Kommittén kunde emellertid av flera skäl inte dela uppfattningen att detta förhållande skulle vara odemokratiskt eller ens olämpligt. Om den nya majoriteten inte hinner få med allt, kan den återkomma med förslag under våren. En del förslag från en ny regering kan kräva mer tid. Att förändra lagstiftning, myndighetsorganisation etc. kräver ofta ganska lång tid för utredning, remissförfarande, regeringsberedning,

m.m. Dessutom bör riksdagen fatta beslut i god tid före ikraftträdandet. Detta förhållande har enligt Riksdagskommittén inte förändrats med den nya budgetprocessen.

Vidare är, såsom Lagrådet påpekat i de två av nu aktuella ärendena som remitterats dit, en sådan beredning som föreskrivs i regeringsformen av väsentlig betydelse, bl.a. för att påvisa eventuella oklarheter och tillämpningssvårigheter som kan vara förknippade med lagförslaget. Vilka krav som ska ställas på beredningen i ett konkret lagstiftningsärende beror enligt Lagrådet bl.a. på lagstiftningens vikt, tillämpningsområde, omfattning och komplexitet.

Ärendena om ändringar i arbetslöshetsförsäkringen och i fastighets- och förmögenhetsskatten, som berör stort antal personer, bereddes under mycket kort tid.

Vad Riksdagskommittén och Lagrådet således anfört ger enligt vår mening vid handen att det är uppenbart att regeringen inte får ge avkall på den grundlagsfästa beredningsskyldigheten på grund av regeringsskifte.

Statsminister Fredrik Reinfeldt har under utskottets utfrågning hänvisat till att beredningsprocessen påbörjades redan under valrörelsen genom att de aktuella ändringsförslagen fanns utformade som allianspolitik redan då. Den borgerliga alliansen gav enligt statsministern klara besked inte bara om vad alliansen ville uppnå med sin politik utan också om hur den konkret skulle utformas. Med anledning av detta vill vi kraftigt understryka att valrörelsen inte är en del i beredningen av t.ex. lagärenden. Regeringsformen och den svenska beredningstradition som varit rådande under mycket lång tid riskerar annars att urholkas. Regeringen borde inte ha låtit intresset av ett snabbt genomslag för sin politik ta över behovet av att uppfylla beredningskravet i regeringsformen.

5. Regeringens handlande efter riksdagens beslut om ändringar i presstödet – nuvarande regeringen (avsnitt 3.6)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Våren 2006 beslutade riksdagen om förändringar i presstödet varpå regeringen notifierade förändringarna till kommissionen. Utskottet konstaterar att regeringen i propositionen rörande förändringar i presstödet anförde att den avsåg att anmäla förändringarna i presstödsförordningen till kommissionen samt att förändringarna förutsatte ett godkännande från kommissionen. Om kommissionens behandling av ärendet skulle innebära att tidpunkten för ikraftträdandet behövde ändras avsåg regeringen att återkomma till riksdagen.

Hösten 2006 beslutade dåvarande kulturminister Cecilia Stegö Chiló att annotifiera dessa förändringar. Beslutet medförde i praktiken att riksdagens beslut om förändrat presstöd blev omöjligt att verkställa. Först efter det att

avnotifieringen hade skett återkom regeringen till riksdagen med förslag på ändrat ikraftträdande. Genom sitt handlande satte således Stegö Chiló sig över vad riksdagen beslutat och hon överskred därmed sin konstitutionella befogenhet som statsråd. Den beslutsbefogenhet som enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet och arbetsordningen för Regeringskansliet tillkommer ett enskilt statsråd kan under inga omständigheter anses innefatta befogenhet att besluta på ett sätt som åsidosätter ett av riksdagen fattat beslut utan att först inhämta och följa riksdagens uppfattning i frågan.

Vidare kan konstateras att beslutet att avnotifiera förändringarna av presstödet föranleddes av ett telefonsamtal från en tjänsteman i kommissionen till en tjänsteman i Regeringskansliet. Något skriftligt meddelande har inte inkommit från kommissionen, utan Regeringskansliets akt i ärendet inskränker sig i denna del till en anteckning på det dagboksblad som förvaras i akten. Telefonkontakt mellan kommissionens och Regeringskansliets tjänstemän är lika naturliga som självklara inslag när ärenden av det här aktuella slaget hanteras. Att, som nu skedde genom Stegö Chilós beslut om avnotifiering, avsluta ett ärende enbart med anledning av ett telefonsamtal mellan två tjänstemän är däremot, enligt vår mening, inte acceptabelt. Det innebär att insynen i Regeringskansliets och regeringens arbete och beslutsfattande försvåras samt riskerar att leda till sämre beredning med bristfälligt beslutsunderlag som följd. I förlängningen riskerar också ett sådant förfarande att bidra till att undergräva de i svensk förvaltning centrala principerna om skriftlig dokumentation och allmänna handlingars offentlighet.

6. Upphandlingen av informationstjänster om nystartsjobb (avsnitt 3.7)

av Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Enligt vår mening har regeringen brustit i beredningsskyldigheten enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Vi vill understryka att det är angeläget att offentlig upphandling sker i konkurrens i enlighet med lagen om offentlig upphandling och att denna utgångspunkt präglar beredningen av sådana beslut av regeringen som avses föra med sig upphandlingar. I beredningen av det nu aktuella ärendet borde ha inhämtats sådant underlag att det aktuella uppdraget kunnat ges till en myndighet som hade förutsättningar att utföra uppdraget inom ramen för upphandlingslagens bestämmelser om upphandling i konkurrens. Om beslutet hade meddelats med större hänsyn till tidsaspekterna hade förutsättningarna för att genomföra en upphandling i konkurrens självfallet varit bättre.

Särskilt yttrande

Utskottets granskning har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i det särskilda yttrandet.

1. Statsrådet Mats Odells uppdrag och finansiella intressen (avsnitt 1.4)

av Marianne Berg (v).

Enligt 6 kap. 9 § andra stycket i regeringsformen får statsråd "ej heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom." Mats Odell är i sin nuvarande roll ansvarig för övergripande lagstiftning gällande bland annat kommuner och landsting, men också för viss inriktning, styrning och uppföljning av länsstyrelsernas verksamhet. Samtidigt har han ekonomiska intressen i företag som ägnar sig åt vård- och omsorgsverksamhet.

Konstitutionsutskottet konstaterar i sitt utlåtande i ärendet att "med de ärendegrupper som Mats Odell denna gång har ansvar för som statsråd – bl.a. övergripande lagstiftning gällande kommuner, landsting och kommunalförbund, vissa frågor om inriktning, styrning och uppföljning av länsstyrelsernas verksamhet och utvecklingen av den statliga förvaltningen - får hans intressen i företag som bedriver omsorgsverksamhet anses mera känsliga." Utskottet konstaterar också att en fullständig redovisning om hans situation i jävshänseende saknas, men förutsätter också att det finns en insikt inom regeringskansliet "om betydelsen av säkerhetsavstånd i ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen."

Det är dock inte alldeles uppenbart vad det där med "betydande säkerhetsavstånd" i praktiken innebär. Vänsterpartiet ser det som ett problem att det idag finns en gråzon där uppenbart jäv inte föreligger, men där ett statsråds ekonomiska intressen ändå skulle kunna innebära sådana kopplingar till det egna ansvarsområdet som riskerar att påverka förtroendet för honom/henne, men som ändå inte med självklarhet kan anses strida mot regeringsformens 6 kap. 9 §. Inom den nuvarande regeringen har flera ministrars ekonomiska intressen blottlagt denna gråzon.

Vänsterpartiet har inget att erinra mot utskottets ställningstagande i ärendet Mats Odell, men ser den nuvarande gråzonen vad gäller statsrådets ekonomiska intressen som ett demokratiskt problem. Vi efterlyser en stringentare praxis eller ett tydligare regelverk vad gäller statsrådets värdepappersinnehav och andra ekonomiska intressen och avser att återkomma med förslag i denna fråga.