



Granskningsbetänkande

Inledning

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Till grund för den granskning som nu redovisas har utskottet haft att tillgå bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–5.2.3.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal offentliga och slutna utfrågningar. Uppteckningar från de offentliga utfrågningarna och en slutna utfrågning återfinns i bilaga B1–13.

Under det förra riksmötet bordlade utskottet två granskningsanmälningar (se bet. 2010/11:KU20, se vidare utskottets särskilda protokoll 2011/12:11 § 4) som behandlas vid årets granskning. Båda dessa gäller *regeringens agerande i fråga om den amerikanska ambassadens övervakning av svenska medborgare i Sverige*. En granskningsanmälan har under innevarande riksmöte bordlagts av utskottet. Den gäller *Näringsdepartementets hantering av frågan om införande av elprisområden i Sverige*.

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

Sammanfattning

Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet har tidigare under innevarande riksmöte på eget initiativ avgivit ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2011/12:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel i vilket vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. I det därpå följande kapitlet behandlas olika frågor som avser handläggningen av vissa regeringsärenden m.m. Därefter följer ett kapitel om frågor som rör regeringens ansvar för förvaltningen m.m. Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m. behandlas i kapitel fyra. I det avslutande kapitlet behandlas vissa frågor som avser statliga bolag. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *arbetsmarknadsministerns uttalande och agerande i en viss EU-fråga*. Enligt utskottet agerade arbetsmarknadsministern och regeringen inte med tillräckligt eftertryck i enlighet med de råd och synpunkter som riksdagen genom sina organ lämnade till regeringen. Regeringen borde i rådets förberedande organ tydligare ha markerat att rådsslutsatser som saknade skrivningar om att motverka social dumpning skulle gå emot svenska intressen. Utskottet anser också att arbetsmarknadsministern vid EU-nämndens samråd har gjort uttalanden som har varit missvisande. *Reservation M, FP, C, KD*

Vidare har utskottet granskat *justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund*. Frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt, och genom regleringen av dem förankras enligt utskottet den enskilde riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes tjänsteutövning. Utskottet noterar att frågor om bidrag till statsrådets parti rör förhållandena i ett politiskt parti. När justitieministern nu fick frågor om bidrag till sitt parti är det givetvis viktigt att det svar hon lämnar är korrekt, anser utskottet.

Granskningar av om *regeringen har brutit i samrådet med EU-nämnden när det gäller Portugals ansökan om krislån* och av *Socialdepartementets agerande i fråga om en konsekvensbedömning* ger inte anledning till några uttalanden av utskottet.

Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

Utskottet har granskat *regeringens ansvar för förseningen av lärarlegitimationsreformen*. Enligt utskottet visar de uppkomna problemen i samband med genomförandet av reformen att innehållet i beredningen i viktiga delar har brutit i kvalitet. Centrala frågor har berörts endast sporadiskt och otillräckligt. Framför allt kan det enligt utskottet ifrågasättas om en så pass viktig aspekt som det praktiska genomförandet av reformen har uppmärksamats i tillräcklig utsträckning. Vidare anser utskottet att upplysningar och yttranden från berörda myndigheter borde ha inhämtats i betydligt större utsträckning än vad som nu skedde inför regeringens beslut om den s.k. behörighetsförordningen, detta mot bakgrund av förord-

ningens omfattning och komplexitet och dess stora betydelse för arbetet med att utfärda lärarlegitimationer. Brister i beredningsarbetet har enligt utskottet sammantaget bidragit till att reformen inte har kunnat genomföras inom den tidsram som ursprungligen beslutades. Regeringen har ett ansvar för att beredningsarbetet resulterar i ett fullgott beslutsunderlag, och utskottet konstaterar att regeringen har brustit i detta avseende. *Reservation M, FP, C, KD*

I granskningen *Möjligheter till arbetslöshetsersättning för den som nekar att ta arbete inom Försvarsmakten* noterar utskottet regeringens avsikt att noga följa frågan om det befintliga regelverket är ändamålsenligt, och utskottet framhåller vikten av att en sådan uppföljning sker. Vad som har framkommit i granskningen om hur regeringen hittills har hanterat frågan ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

När det gäller *regeringens åtgärder vid lämplighetsbedömning av en utländsk affärsmans ägande i Saab Automobile AB* (Saab) visar granskningen enligt utskottet att varken regeringen eller Riksgäldskontoret har försett någon annan stats regering eller myndigheter med information eller uppgifter om den berörda affärsmannen, och inte heller har regeringen eller Riksgäldskontoret gett Säkerhetspolisen något uppdrag att granska affärsmannen. Granskningen visar även att den dåvarande näringsministern på ett tidigt stadium hade vetskap om att General Motors inte hade för avsikt att godkänna den aktuella affärsmannen som ägare till Saab. Detta vidarebefordrades aldrig till Riksgäldskontoret. Om det i regeringen fanns uppgifter som kunde styrka rykten som fanns kring den aktuella affärsmannen borde de ha vidarebefordrats till Riksgäldskontoret, anser utskottet. Särskilt mot bakgrund av de stora värden som var aktuella i sammanhanget kan det enligt utskottet anses anmärkningsvärt att ministern inte uppmärksammade Riksgäldskontoret på den information hon hade fått från General Motors. *Reservationer M, FP, C, KD respektive SD*

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.

Utskottet har granskat *Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll*. I sitt ställningstagande noterar utskottet att Trafikverket inte informerade det ansvariga statsrådet om tecknandet av ett s.k. upphörandeavtal av entreprenadkontrakt om banhållning, som berättigade entreprenören till viss ersättning. Utskottet framhåller att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom sina respektive områden. Det aktuella fallet understryker vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Därutöver ställer utskottet sig frågande till en ordning som innebär att i regleringsbrev ange endast vissa av de villkor och ändamål som finns i t.ex. budgetpropositioner för bemyndiganden att göra ekonomiska

åtaganden för staten, och utskottet anser att det kan finnas skäl att se över hur man formulerar bemyndiganden i regleringsbrev. *Reservation M, FP, C, KD*

Vidare har utskottet granskat *Socialdepartementets ansvar i fråga om s.k. vertikal integration i apoteksbranschen*. I sitt ställningstagande konstaterar utskottet att det ankommer på Läkemedelsverket att pröva frågor om vertikal integration och att eventuellt återkalla tillstånd. Utskottet framhåller att regeringen och ansvarigt statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter fullgör sina uppgifter, och det är viktigt att regeringen följer utvecklingen av sådana genomgripande omregleringar som apoteksreformen. I detta fall har också flera myndigheter fått i uppdrag att utvärdera apoteksreformen.

När det gäller *regeringens agerande i fråga om den amerikanska ambasadens övervakning av svenska medborgare i Sverige* har granskningen enligt utskottet visat att den s.k. SDU-verksamheten inte har varit känd för regeringen förrän den 4–5 november 2010. Det är också klarlagt att varken regeringen eller några svenska myndigheter har sanktionerat eller på något sätt godkänt den nämnda verksamheten. När regeringen fick kännedom om SDU-verksamheten inleddes ett arbete med att ta reda på sakförhållandena men dessa ansträngningar avbröts när åklagare beslutade om förundersökningar. Utskottet menar att regeringen har visat en alltför stor passivitet i frågan. En jämförelse kan göras med hur motsvarande situation hanterades i Norge. Om inte annat efter att förundersökningarna hade lagts ned borde även den svenska regeringen ha kunnat vidta liknande åtgärder. Vidare konstaterar utskottet att det inom polismyndigheten i Stockholms län och Säpo samt även inom Regeringskansliet har funnits viss, om än fragmentarisk, information som kan kopplas till SDU-verksamheten. Det har också i granskningen framkommit uppgifter av visst slag som enligt utskottets mening borde ha nått regeringen långt tidigare än vad som nu blev fallet. Utskottet förutsätter mot denna bakgrund att det görs en översyn av hur informationsutbytet mellan dessa myndigheter fungerar och vilken information som bör vidarebefordras till regeringen i frågor som har aktualiserats i granskningen. *Reservation M, FP, C, KD*

En granskning som gäller *utbildningsministerns ansvar för Skolverkets anlitan av ett bemanningsföretag* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

I granskningen *Användningen av regeringens webbplats i samband med vissa intervjuer av statsministern* anför utskottet att i ett fall som det aktuella får användningen av webbplatsen anses som ett legitimt sätt att nå ut till allmänheten. Utskottet framhåller också vikten av hålla isär den offentliga verksamhet som bedrivs av Regeringskansliet och den verksamhet som bedrivs av de politiska partierna.

Beträffande *publiceringen på regeringens webbplats om s.k. nätmyter rörande invandring* anför utskottet i sin granskning att det får anses legitimt att regeringen använder webbplatsen för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor. Information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad, vilket även gäller information av det slag som uppmärksammas i granskningen.

En granskning rör *fråga om dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten* i samband med en utbildningsfältövning. Av granskningen framgår att kontakten mellan dåvarande statssekreteraren och dåvarande generaldirektören vid Försvarsmakten var inriktad på frågor och information, inte styrning. Efter kontakten har generaldirektören fattat ett självständigt beslut om upplägget av fältövningen.

Utskottet har även granskat *dåvarande forskningsministerns hantering av en överläkare*, som av regeringen tidigare hade förordnats att vara ledamot i en etikprövningsnämnd. När Utbildningsdepartementet informerades av nämndens ordförande om att överläkaren var misstänkt för brott fanns det enligt utskottet anledning för departementet och ansvarigt statsråd att följa händelseutvecklingen. Utskottet anser dock att frågan borde ha hanterats på ett annat sätt än man nu gjorde. Utbildningsdepartementet tog kontakt med överläkaren för att framföra det lämpliga för henne att ta en timeout. Utskottet menar att frågan om en eventuell timeout i första hand borde ha varit en fråga för den självständiga myndigheten, dvs. nämnden och dess ordförande, att hantera. Ordföranden är den som leder arbetet i nämnden, och det hade därför legat närmare till hands att ordföranden i samtal med ledamoten hade tagit upp frågan om hennes deltagande i nämndens sammanträden under rådande omständigheter. Det bör ankomma på departementet att följa upp information av det slag som nu kom fram, men kontakterna bör då inskränkas till en dialog med ordföranden. Om en ordförande inte skulle ta sitt ansvar, eller om regeringen inte skulle vara nöjd med hur ett ärende hanteras, återstår för regeringen att besluta om ett entledigande av ledamoten i fråga. Utskottet framhåller slutligen att det är angeläget att företrädare för regeringen och Regeringskansliet alltid vinnlägger sig om att vara tydliga och omsorgsfulla i sina kontakter med enskilda och att enskilda får ett korrekt bemötande. *Reservation M, FP, C, KD*

Granskningar av *energiministerns agerande i samband med säkerhetsstopp i kärnreaktorer* och av *om chefen för Socialdepartementet har fullgjort sitt arbetsgivaransvar* ger inte anledning till några uttalanden av utskottet.

Vissa frågor som avser statliga bolag

I granskningen av *regeringens agerande rörande samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S* anser utskottet att regeringen inte har överskridit riksdagens bemyndigande genom att det i aktieägaravtalet sär-

skilt har reglerats vilka sanktioner som kan komma i fråga vid ett avtalsbrott. Vidare noterar utskottet att regeringen i sina redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser har redovisat att aktieägaravtalet har ingåtts och vid vilken tidpunkt detta skedde, och således har avtalets existens varit känd för riksdagen. Om näringsutskottet i ett tidigare skede hade haft information om den närmare innebörden av aktieägaravtalet hade det i sin beredning kunnat beakta alla konsekvenser av att föreslå en återkallelse av bemyndigandet. Mot bakgrund av avtalets karaktär hade det självfallet varit önskvärt att det berörda utskottet hade fått information om avtalets innehåll efter att det hade ingåtts, anser utskottet.

Slutligen redovisas en granskning av *regeringens styrning av bl.a. Vat-tenfall i fråga om ersättning till vissa ledande befattningshavare*, vilken inte ger anledning till något uttalande av utskottet.

Innehållsförteckning

Inledning	1
Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	10
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	11
1.1 Arbetsmarknadsministerns uttalande och agerande i en viss EU-fråga	11
Ärendet	11
Utredning i ärendet	11
Utskottets ställningstagande	21
1.2 Fråga om regeringen har brutit i samrådet med EU-nämnden när det gäller Portugals ansökan om krislån	23
Ärendet	23
Utredning i ärendet	24
Utskottets ställningstagande	30
1.3 Socialdepartementets agerande i fråga om en konsekvensbedömning	30
Ärendet	30
Utredning i ärendet	30
Utskottets ställningstagande	36
1.4 Justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund	36
Ärendet	36
Utredning i ärendet	37
Utskottets ställningstagande	42
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.	43
2.1 Regeringens ansvar för förseningen av lärarlegitimationsreformen	43
Ärendet	43
Utredning i ärendet	43
Utskottets ställningstagande	61
2.2 Möjligheter till arbetslöshetsersättning för den som nekar att ta arbete inom Försvarsmakten	62
Ärendet	62
Utredning i ärendet	63
Utskottets ställningstagande	68
2.3 Regeringens åtgärder vid lämplighetsbedömning av en utländsk affärsmans ägande i Saab Automobile AB	69
Ärendet	69
Utredning i ärendet	69
Utskottets ställningstagande	82
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.	83
3.1 Fråga om utbildningsministerns ansvar för Skolverkets anlitande av ett bemanningsföretag	83
Ärendet	83
Utredning i ärendet	83
Utskottets ställningstagande	90

3.2 Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll	90
Ärendet	90
Utredning i ärendet	91
Utskottets ställningstagande	101
3.3 Socialdepartementets ansvar i fråga om s.k. vertikal integration i apoteksbranschen	102
Ärendet	102
Utredning i ärendet	102
Utskottets ställningstagande	115
3.4 Regeringens agerande i fråga om den amerikanska ambassadens övervakning av svenska medborgare i Sverige	116
Ärendet	116
Utredning i ärendet	117
Utskottets ställningstagande	143
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning	145
4.1 Användningen av regeringens webbplats i samband med vissa intervjuer av statsministern	145
Ärendet	145
Utredning i ärendet	145
Utskottets ställningstagande	153
4.2 Publiceringen på regeringens webbplats om s.k. nätmyter rörande invandring	154
Ärendet	154
Utredning i ärendet	155
Utskottets ställningstagande	161
4.3 Fråga om dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten	161
Ärendet	161
Utredning i ärendet	162
Utskottets ställningstagande	170
4.4 Energiministerns agerande i samband med säkerhetsstopp i kärnreaktorer	170
Ärendet	170
Utredning i ärendet	171
Utskottets ställningstagande	175
4.5 Dåvarande forskningsministerns hantering av en överläkare	175
Ärendet	175
Utredning i ärendet	176
Utskottets ställningstagande	186
4.6 Fråga om chefen för Socialdepartementet har fullgjort sitt arbetsgivaransvar	188
Ärendet	188
Utredning i ärendet	188
Utskottets ställningstagande	192
5 Vissa frågor som avser statliga bolag	193
5.1 Regeringens agerande rörande samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S	193
Ärendet	193

Utredning i ärendet	194
Utskottets ställningstagande	207
5.2 Regeringens styrning av bl.a. Vattenfall i fråga om ersättning till vissa ledande befattningshavare	209
Ärendet	209
Utredning i ärendet	209
Utskottets ställningstagande	214
Reservationer	215
1. Arbetsmarknadsministerns uttalande och agerande i en viss EU- fråga (avsnitt 1.1)	215
2. Regeringens ansvar för förseningen av lärarlegitimationsreformen (avsnitt 2.1)	216
3. Regeringens åtgärder vid lämplighetsbedömning av en utländsk affärsmans ägande i Saab Automobile AB (avsnitt 2.3)	217
4. Regeringens åtgärder vid lämplighetsbedömning av en utländsk affärsmans ägande i Saab Automobile AB (avsnitt 2.3)	218
5. Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll (avsnitt 3.2)	218
6. Regeringens agerande i fråga om den amerikanska ambassadens övervakning av svenska medborgare i Sverige (avsnitt 3.4)	219
7. Dåvarande forskningsministerns hantering av en överläkare (avsnitt 4.5)	220

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 31 maj 2012

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Sven-Erik Österberg (S), Andreas Nörlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Ann-Britt Åsebol (M), Anna-Lena Sörenson (S) och Mathias Sundin (FP).

Sven-Erik Österberg (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitt 3.4.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Arbetsmarknadsministerns uttalande och agerande i en viss EU-fråga

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 27 maj 2011, *bilaga AI.1.1*, begärs att utskottet granskar arbetsmarknadsministerns uttalanden i EU-nämnden och agerande vid unionens råd när det gäller antagande av rådsslutsatser i ärendet om den gemensamma sysselsättningsrapporten i samband med den årliga tillväxtöversikten för 2011. Anmälarna framför att arbetsmarknadsminister Hillevi Engström under samrådet med EU-nämnden uttalade att rådsslutsatserna varit låsta och omöjliga att påverka. Anmälarna önskar att utskottets granskning även berör frågan om ministerns agerande i rådet mot bakgrund av att EU-nämnden uttalade en ståndpunkt som innehöll villkor för regeringens godkännande av rådsslutsatser.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund m.m.

Rådsslutsatser om den gemensamma sysselsättningsrapporten

Enligt artikel 148.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska Europeiska rådet varje år överväga sysselsättningssituationen i unionen och anta slutsatser i fråga om denna på grundval av en gemensam årsrapport från rådet och kommissionen.

Inför Europeiska rådets vårtoppmöte i mars 2011 antog Epsco rådet den 7 mars 2011 den gemensamma rapporten om sysselsättningen och rådets slutsatser om den nämnda rapporten.

Överläggning med arbetsmarknadsutskottet den 15 februari 2011

Statssekreterare Bettina Kashefi överlade med arbetsmarknadsutskottet enligt 10 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen den 15 februari 2011. Av arbetsmarknadsutskottets protokoll (prot. 2010/11:23) framgår dels att utskottet beslutade om bandupptagning vid överläggningen, dels att underlaget vid överläggningen utgjordes av ett utkast till rådsslutsatser och en

promemoria daterad den 10 februari 2011 och upprättad av Arbetsmarknadsdepartementet inför överläggningen (båda tidigare utsända), dels att regeringens förslag till ståndpunkt framgick i huvudsak av promemorian.

Vidare anges i arbetsmarknadsutskottets protokoll att när överläggningen inleddes presenterade företrädare för Socialdemokraterna ett dokument med förslag till ändringar av den svenska ståndpunkten. Med utgångspunkt i dokumentets skrivningar föreslogs ändringar i regeringens ståndpunkt på tre punkter: 1) ett tillägg om att inskräpa behovet av ökade investeringar i utbildning och kompetensutveckling, 2) ett tillägg om behovet av insatser för att förhindra social dumpning och konkurrens genom låga löner och 3) en ändring så att det tydligare betonades att förslag som leder till att EU, eller den svenska staten, ska lägga sig i lönebildningen är oacceptabla och måste avvisas.

Av protokollet framgår att företrädarna för Miljöpartiet och Vänsterpartiet instämde i Socialdemokraternas tre förslag till ändringar av regeringens ståndpunkt. Även företrädaren för Sverigedemokraterna ställde sig bakom punkterna 2 och 3 i Socialdemokraternas dokument, men inte bakom punkt 1, med hänvisning till att utbildningsfrågor inte hörde till EU:s kompetens.

I protokollet anges att statssekreteraren därefter med anledning av vad som framförts lade fram följande förslag till förändringar av regeringens ståndpunkt så som den formulerats i den tidigare utsända promemorian:

- till fjärde stycket läggs en fjärde strecksats ”satsningar på utbildning och kompetensutveckling bör lyftas fram”
- ändra sjunde stycket, första meningen till ”Regeringen kommer aktivt att verka för att skrivningar om arbetsrätt, anställningsskydd och lönebildning inte inkräktar på parternas roll på arbetsmarknaden”.
- efter sjunde stycket, sista meningen lägga till ”Sverige kommer aldrig att acceptera förslag som inkräktar på arbetsmarknadens parternas autonomi”.

Vidare står i protokollet att ordföranden framförde att företrädarna för Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna kunde ställa sig bakom regeringens ståndpunkt som den framgick av promemorian, men att man också kunde acceptera de nu föreslagna förändringarna. Företrädare för Socialdemokraterna sade sig kunna ställa sig bakom de nu föreslagna förändringarna, men efterlyste en tydlig skrivning också när det gällde frågan om att förhindra social dumpning. Miljöpartiet och Vänsterpartiet instämde i detta ställningstagande. Sverigedemokraterna instämde också i ställningstagandet, med undantag för den ovan redovisade synpunkten om satsningar på utbildning.

Av protokollet kan utläsas att statssekreteraren anförde att de förstärkte skrivningarna om försvar för den svenska modellen som regeringen föreslagit under överläggningen var just en sådan skrivning om att förhindra social dumpning som efterlysts. Ordföranden konstaterade att alliansparti-

erna stod bakom regeringens ståndpunkt som den framgick av den utsända promemorian. Han konstaterade vidare att Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet inte stod bakom regeringens ståndpunkt om den inte kompletterades med en skrivning om att motverka social dumpning. Ordföranden konstaterade slutligen att ärendet skulle komma att beredas vidare i EU-nämnden. Företrädarna för Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet anförde att de stod bakom de synpunkter som framförts i dokumentet från Socialdemokraterna. Av protokollet framgår slutligen att företrädaren för Sverigedemokraterna anförde att han stod bakom punkterna 2 och 3 i det ovan nämnda dokumentet från Socialdemokraterna.

Samrådet med EU-nämnden den 4 mars 2011

Arbetsmarknadsminister Hillevi Engström samrådde den 4 mars 2011 med EU-nämnden inför Epsco rådets möte den 7 mars 2011. I en rådspromemoria från Arbetsmarknadsdepartementet som sändes till EU-nämnden inför samrådet återges följande svenska ståndpunkt inför beslutet om rådsslutsatserna.

Regeringen välkomnar rådsslutsatserna. Regeringen välkomnar att arbetsmarknads- och socialförsäkringsministrarna i EU genom dessa slutsatser kan bidra med sin vägledning inför medlemsstaternas rapportering inom Europa 2020-strategin. Regeringen tycker det är positivt att slutsatserna understryker vikten av att främja ökat deltagande på arbetsmarknaden bland kvinnor och män och minska och förhindra risken för utanförskap.

Av rådspromemorian framgår även bl.a. att frågan ej tidigare behandlats i EU-nämnden och att den rättsliga grunden och beslutsförfarandet vid antagandet av rådsslutsatserna är enhällighet.

Av de stenografiska anteckningarna från EU-nämndens sammanträde den 4 mars 2011 framgår att samrådet vad gäller den här aktuella frågan innebar en längre diskussion (bl.a. ajournerades nämndens sammanträde) innan nämndens mandat kunde sammanfattas av EU-nämndens ordförande. Nedan återges en sammanfattning av diskussionen och beskrivning av EU-nämndens mandat.

Sammanfattning av EU-nämndens samråd

Efter ministerns inledning påpekade *nämndens ordförande* att ett rättelseblad hade lagts ut på bänkarna. Av bladet framgår att regeringen i diskussionen kommer att säkerställa att Socialdemokraternas synpunkter tillvaratas genom att i diskussionen bl.a. påpeka vikten av utbildning, välkomna fortsatt invandring, motverka s.k. social dumpning samt påtala vikten av att behålla den svenska partsautonomin och den svenska modellen (anf. 89).

En företrädare för Socialdemokraterna påpekade bl.a. dels att ärendet varit föremål för överläggning i arbetsmarknadsutskottet men att man där inte lyckades komma överens (särskilt vad gäller social dumpning), dels att även om man nu accepterar att lyfta fram dessa tre punkter (utbildning,

social dumpning och partsautonomi) i diskussionen är det Socialdemokraternas ståndpunkt att detta måste framgå av den svenska ståndpunkten vid antagandet av rådsslutsatserna, dels att om lyhördheten hade varit större hade detta kunnat lösas i arbetsmarknadsutskottet, dels att den svenska ståndpunkten ska vara i enlighet med det som man har pratat om i arbetsmarknadsutskottet (anf. 90, 95, 101 och 103).

Företrädaren för Vänsterpartiet anförde bl.a. att om regeringen inte driver frågan om social dumpning agerar man mot det arbetsmarknadsutskottets majoritet sagt i frågan och att Sverige, med mindre än att man på ett tydligare sätt slår fast att man ska respektera ingångna avtal och partsautonomi och att man får med en skrivning om social dumpning, bör rösta nej till rådsslutsatserna (anf. 91 och 98).

Företrädaren för Sverigedemokraterna anförde bl.a. att partiet önskar ett tillägg om behovet av insatser för att förhindra social dumpning och konkurrens genom låga löner och en ändring så att det tydligare betonas att förslag som leder till att EU lägger sig i lönebildningen är oacceptabla och att Sverigedemokraterna ställer sig bakom Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet när det gäller tillägget om social dumpning (anf. 94 och 100).

Arbetsmarknadsministern betonade dels att eftersom det krävs enhällighet blir resultatet om Sverige inte antar de föreliggande sysselsättnings slutsatserna att Sverige inte skulle vara med i beslutet, dels att det nu var fråga om att Sverige antingen antar riktlinjerna eller också avstår från att delta i beslutet, dels att det som fanns med i den reviderade dagordningen (och som gällde vikten av utbildning, att välkomna fortsatt invandring, motverka s.k. social dumpning samt påtala vikten av att behålla den svenska partsautonomi) skulle föras fram och understrykas muntligt av ministern inför alla EU:s övriga 26 medlemsländer och inför kommissionen. Vidare uttalade ministern att slutsatserna redan var låsta och att det nu inte var en förhandlingsposition. Enligt ministern hade regeringens företrädare försökt få med frågor om s.k. social dumpning men inte vunnit gehör hos de andra medlemsstaterna (anf. 92, 96, 102, 108 och 113).

Efter en ajournering uttalade *en företrädare för Socialdemokraterna* att hon även talade för *Miljöpartiet* och *Vänsterpartiet*: För att regeringen ska kunna acceptera rådets slutsatser måste dessa innehålla tydliga skrivningar som klargör dels att arbetsmarknadens parter autonomi och ingångna avtal på arbetsmarknaden respekteras, dels att alla former av social dumpning ska motverkas, dels att öppenhet för invandring är en viktig drivkraft för ekonomisk utveckling. Vidare anförde hon följande (anf. 116):

Det är klart att det finns möjlighet att förhandla på ministerrådsmötet. Att det är slutet, att det är färdigt är inte sant, det har varit i Coreper. Annars behöver vi inte åka dit över huvud taget, om vi inte har möjlighet att påverka. Om det är så svårt att få in en svensk ståndpunkt om det vi tycker då är det en hund begravd här.

Företrädaren för Sverigedemokraterna anförde att hennes parti stod bakom de ovannämnda skrivningarna utom vad gäller invandringen (anf. 117).

Beskrivning av EU-nämndens mandat

Ordföranden sammanfattade EU-nämndens mandat inför beslutet om de aktuella rådsslutsatserna så att för att regeringen ska kunna acceptera rådets slutsatser måste dessa innehålla tydliga skrivningar som klargör att arbetsmarknadens parter autonomi och ingångna avtal på arbetsmarknaden respekteras och att alla former av social dumpning ska motverkas (anf. 143).

Återrapporten från Epsco rådets möte

I en promemoria som är upprättad vid Arbetsmarknadsdepartementet den 14 mars 2011 och som innehåller en rapport från Epsco rådet redovisas vad ministern framförde som Sveriges ståndpunkt i ministerrådet. Enligt promemorian framhöll ministern dels vikten av att respektera de sociala parternas roll i lönebildning, dels vikten av att motverka s.k. social dumpning, vikten av utbildning samt behovet av fortsatt invandring, dels vikten av åtgärder för att höja arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor och män. Sverige valde att lägga ned sin röst om rådsslutsatserna då slutsatserna saknade skrivningar om att motverka s.k. social dumpning och tillräckligt tydliga skrivningar gällande arbetsmarknadsparternas autonomi, inklusive respekt för ingångna avtal.

Promemorian och återrapporten behandlades vid EU-nämndens sammanträde den 15 juni 2011. Av de stenografiska anteckningarna från nämndens sammanträde framgår att återrapporten inte diskuterades.

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

I 10 kap. 10 § första stycket regeringsformen (RF) föreskrivs att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU och att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen. Inför Sveriges medlemskap i EU angavs i förarbetena vad gäller utgångspunkter för samråd och information mellan regeringen och riksdagen att det inte är tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand utan att det är önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutfattande inom EU samt att även i övrigt bör riksdagen som folkets främsta företrädare få insyn i och ges inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut (prop. 1994/95:19 s. 533). Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning i detta avseende (bet. 1994/95:KU22 s. 14). Utskot-

tet bedömde även att riksdagen genom EU-nämnden i praktiken får reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd (s. 15).

Riksdagsordningen

Föreskrifter om regeringens informations- och samrådsskyldighet finns i 10 kap. 2–4 och 10 §§ riksdagsordningen (RO). I 10 kap. 2 § första stycket erinras om att regeringen enligt 10 kap. 10 § regeringsformen förlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Enligt 10 kap. 3 § ska regeringen informera riksdagen om sin syn på de dokument som Europeiska unionens institutioner överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla. Av 10 kap. 4 § framgår bl.a. dels att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden, dels att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer. Enligt 10 kap. 10 § ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska överlägga med nämnden i andra frågor rörande arbetet i EU när nämnden på grund av särskilda skäl påkallar en sådan överläggning. Vidare anges att regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet.

Praxis vid regeringens samråd med EU-nämnden

Riksdagsstyrelsen underströk i sitt förslag Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1) dels det angelägna i att utskottens synpunkter beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen, dels att den praxis som utvecklats och som innebär att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter borde bestå. Vidare angavs i riksdagsstyrelsens förslag (s. 137) att en fråga dock kan utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. I sammanhanget erinrade riksdagsstyrelsen om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med EU-nämndens ställningstaganden ska regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapport som ska tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Riksdagsstyrelsen betonade i likhet med konstitutionsutskottet att mycket goda skäl måste föreligga för att regeringen inte ska företräda nämndens ståndpunkt. Slutligen framhöll riksdagsstyrelsen att det står riksdagen fritt att utnyttja de parlamentariska kontrollinstrumenten oavsett vilka skäl regeringen anför för sitt agerande. Det är således riksdagen och inte regeringen som avgör om de skäl som regeringen anför för sitt agerande är tillräckliga.

Konstitutionsutskottet ställde sig bakom riksdagsstyrelsens bedömningar och överväganden (bet. 2000/01:KU23).

Tidigare granskning

Våren 1998 granskade utskottet ett statsråds handläggning av frågan om turismsamarbetet inom EU (bet. 1997/98:KU25 s. 33 f.). Granskningen avsåg i vilken utsträckning som statsrådet hade följt EU-nämndens ställningstagande när han utformade instruktioner till den svenske representanten vid ministerrådets sammanträde. Utskottet erinrade om sina tidigare uttalanden om att man kan utgå från att regeringen inte vid mötena i EU:s ministerråd kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samråd med regeringen. Utskottet noterade att det samtidigt kan uppstå situationer, t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Utskottet bedömde att det emellertid måste föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse och att sådana skäl inte förelåg i det aktuella fallet. Utskottet utgick vidare från att personer som representerar Sverige i rådet får fullständig och korrekt information om vad som förevarit vid EU-nämndens sammanträde.

Våren 2005 granskade utskottet regeringens agerande vid Europeiska rådets beslut om en översyn av vapenembargot mot Kina (bet. 2004/05: KU20 s. 168 f.). Utskottet uttalade bl.a. att det av tillgänglig utredning framgick att regeringen under den tidsperiod som avsågs i granskningsanmälan hade fullgjort sin skyldighet att samråda med EU-nämnden med avseende på frågan om vapenembargot mot Kina. Vidare anförde utskottet att det material som utskottet tagit del av inte kunde ligga till grund för att slå fast att regeringen i diskussioner i EU-kretsen hävdade någon uppfattning som avvikit från de ståndpunkter i frågan som utkristalliserats vid dess samråd med EU-nämnden. I övrigt hade utskottet inte funnit anledning att från konstitutionell synvinkel yttra sig över det sätt på vilket regeringen drivit dessa ståndpunkter i förhandlingarna i EU-kretsen. Till ställningstagandet lämnades en reservation (M, FP, KD, C, MP) med följande lydelse (s. 264 f.):

Av tillgänglig utredning framgår att regeringen under den tidsperiod som avses i granskningsanmälan har fullgjort sin skyldighet att samråda med EU-nämnden med avseende på frågan om vapenembargot mot Kina. Utskottet vill erinra om att det i riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet konstaterades att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och synpunkter, och att Riksdagskommittén – i likhet med riksdagsstyrelsen senare – ansåg att denna praxis borde bestå. Detta har bekräftats av riksdagen. Det kan av utredningen utläsas att regeringen inte med kraft har drivit den i EU-nämnden fastlagda svenska linjen i förhandlingarna rörande en översyn av vapenembargot mot Kina. Snarare har regeringen låtit andra EU-länder styra processen. Utskottet anser att regeringen förtjänar kritik för sin passivitet i detta sammanhang.

Kammaren lade betänkandet till handlingarna. Av kammarens protokoll den 3 juni 2005 (§ 12 i prot. 2004/05:133) framgår att kammaren godkände anmälan i reservationen.

Tillägg i rådsslutsatser i ett annat fall

Inför Epsco rådets möte den 3 oktober 2011 samrådde socialminister Göran Hägglund den 30 september med EU-nämnden om antagandet av rådsslutsatser i fråga om demografiska utmaningar och medlemsstaternas samarbete rörande demografi och möjlighet att förena arbetsliv och familjeliv. Av en kommenterad dagordning som upprättades den 26 september 2011 vid Social- och Arbetsmarknadsdepartementen framgår följande svenska ståndpunkt:

Regeringen anser att Sverige kan välkomna rådsslutsatserna. Regeringen välkomnar detta initiativ till en förbättrad samordning av de olika formationer i vilka medlemsstaterna träffas och utbyter erfarenhet kring demografiska frågor och frågor kring möjligheten att förena familjeliv och arbetsliv. Regeringen välkomnar att texten speglar vikten av mäns och kvinnors lika deltagande både på arbetsmarknaden och i hemmet.

Vidare framgår av den kommenterade dagordningen bl.a. att överläggning med socialförsäkringsutskottet ägt rum den 29 september 2011. Av socialförsäkringsutskottets protokoll från överläggningen framgår bl.a. följande:

Ordföranden konstaterade att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt. S-, MP- och V-ledamöterna var av avvikande mening och angav följande: Vi stödjer regeringens ståndpunkt men anser såvitt avser punkt 11 i rådsslutsatserna att man bör eftersträva att moderniseringen av de sociala trygghetssystemen blir såväl finansiellt som socialt hållbara. Detta bör tydligt framhållas i den svenska ståndpunkten.

Av EU-nämndens överläggningar den 30 september 2011 (prot. 2011/12:3) framgår att socialministern hade förstått att det fanns önskemål om att man skulle ta in ett resonemang om att en modernisering av de sociala trygghetssystemen skulle innebära att de är både finansiellt och socialt hållbara (anf. 5), vilket bekräftades av inlägg från ledamöter för tre oppositionspartier (anf. 6, 7 och 9). Av socialministerns följande anförande framgick bl.a. att regeringen avsåg att i rådet föreslå att skrivningar om det ovannämnda resonemanget skulle tas in i rådsslutsatserna. Om Sverige inte fick stöd för detta vid rådet skulle man understryka ytterligare att resonemanget skulle finnas med i det fortsatta arbetet, dock utan att Sverige fällde förslaget till rådsslutsatser (anf. 11). Under samrådet uttalade nämndens ledamöter bl.a. att en svensk position där socialministern aktivt föreslår skrivningar och tar dem till omröstning i rådet men inte faller hela texten om han förlorar omröstningen vore acceptabelt och att det borde finnas stöd för sådana skrivningar i rådet. Mot bakgrund av dessa uttalanden anförde socialministern bl.a. följande.

Jag är beredd att säkra att Sverige lägger fram det här förslaget, men jag är angelägen om att vi inte skjuter i sank möjligheten till ett beslut på det här området.

Nämndens ordförande sammanfattade samrådet genom att uttala att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt, men med avvikande mening från Sverigedemokraterna som betonade att familjepolitiken är en nationell angelägenhet, och att det fanns ett medskick som ministern accepterade i enlighet med den avvikande mening som hade anmälts i socialförsäkringsutskottet.

I ett telemeddelande daterat den 7 oktober 2011 från Sveriges ständiga representation vid EU lämnades en återrapport från det aktuella rådsmötet den 3 oktober 2011. Av telemeddelandet framgår att de aktuella rådsslutsatserna om den demografiska utmaningen antogs med ett tillägg som Sverige föreslog vid mötet. Tillägget återges i telemeddelandet och motsvarar det medskick som fördes fram vid EU-nämndens samråd och som hade anmälts som avvikande mening under socialförsäkringsutskottets överläggning. Vidare anges i telemeddelandet att det svenska förslaget antogs utan diskussion och att ”i marginalen av mötet kunde dock noteras undran och även sura miner över att förslaget presenterades i ett sådant sent skede av processen”.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 24 november 2011 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 11 januari 2012 emot en svarspromemoria utarbetad vid Regeringskansliet (bilaga A1.1.2).

Av svarspromemorian framgår bl.a. att vid arbetsmarknadsministrerns uttalande i EU-nämnden hade rådsslutsatserna inte formellt antagits, men det fanns en text som godkänts av Coreper och som medlemsstaterna förväntades kunna anta på rådsmötet. Att rådsslutsatserna var ”låsta” var ett uttryck för att texten godkänts av Coreper och att det stod klart att krav på tillägg av den art och omfattning som skulle följa av samrådet i EU-nämnden i ett så sent skede i praktiken hade inneburit att slutsatserna inte hade kunnat antas på rådsmötet. Vidare anges i svarspromemorian att framtagande av rådsslutsatser sker i en process som bygger på samförstånd och som till sin natur innebär ett givande och tagande. Av svarspromemorian framgår att regeringen i de tidigare förhandlingarna av rådsslutsatserna i Sysselsättningskommittén hade framfört förslag på de i detta ärende aktuella tilläggen men att inget annat land gett sitt stöd för dessa tillägg. I promemorian betonas att regeringen verkade framgångsrikt för skrivningar om respekten för arbetsmarknadens parter roll, bl.a. i fråga om lönebildning.

Som svar på utskottets fråga om vad som skilde de i granskningsärendet aktuella rådsslutsatserna från andra där sena tillägg gjorts som t.ex. rådsslutsatserna i fråga om demografiska utmaningar (se ovan) framgår av svarspromemorian att de sistnämnda rådsslutsatserna ändrades på förslag av Sverige vid rådsmötet och med hänvisning till samrådet i riksdagen utan att de framförda tilläggen hade föreslagits tidigare. Dessutom anges att tilläggen var korta och anslöt nära till den befintliga texten.

Enligt svarspromemorian bygger rådsslutsatser på samförstånd, vilket innebär att varje medlemsstat i praktiken kan ställa ultimativa krav om att få in vissa skrivningar. Ett sådant agerande uppskattas inte och står i motsats till den kompromissinställning som måste präglade en förhandling av denna art. Enligt svarspromemorian är det över huvud taget sällsynt att en medlemsstat vid ett rådsmöte kommer med nya förslag på tillägg och mycket ovanligt med mera omfattande förslag. Alla medlemsstater har på detta stadium i processen slutfört sina interna förankringsprocedurer och nya texter är därmed svåra att hantera. Vidare har många också fått släppa delar av vad de velat få in i texten och den naturliga reaktionen på ändringsförslag blir att åter framföra egna krav.

Som svar på frågor om ministerns agerande i rådet och ytterligare åtgärder för att tillföra rådsslutsatserna de nämnda skrivningarna anges att möjliga tillägg till texten i linje med utfallet av samrådet med riksdagen diskuterades och prövades inför rådsmötet med företrädare för andra medlemsstater på tjänstemannanivå. Det stod klart att det fanns ett starkt motstånd från andra medlemsstater mot att öppna texten. Vid rådsmötet framförde ministern muntligt den ståndpunkt som samrådet i EU-nämnden resulterade i samt att hon inte kunde ställa sig bakom rådsslutsatserna, men att hon ändå ville uttrycka sitt stöd för att de betonade främjandet av kvinnors och mäns deltagande på arbetsmarknaden samt respekten för arbetsmarknadens parter roll i lönebildningen. Av svarspromemorian framgår även att ministern vidare anförde att hon, efter samråd med riksdagen, återigen ville peka på dels vikten av att motverka alla former av s.k. social dumpning, dels vikten av tydliga skrivningar om att arbetsmarknadens parter autonomi och ingångna avtal på arbetsmarknaden ska respekteras och att hon mot denna bakgrund lade ned Sveriges röst rörande rådsslutsatserna.

Som svar på utskottets fråga om de överväganden som regeringen och ansvarigt statsråd gjorde gällande möjligheten att rösta mot förslaget till rådsslutsatser när nämnda skrivningar saknades anges att EU-nämndens mandat tolkades på så sätt att slutsatstexten visserligen inte stod i strid med riksdagens ståndpunkt, men att Sverige inte kunde ställa sig bakom rådsslutsatserna om inte tillägg gjordes. Eftersom rådsslutsatser antas i samförstånd och de inte kan antas om någon medlemsstat motsätter sig dem skulle ett svenskt nej således berövat EU:s övriga arbetsmarknadsministrar möjligheten att anta rådsslutsatserna. I denna situation valde Sverige att lägga ned sin röst och på så vis markera att Sverige inte fullt ut kunde ställa sig bakom rådsslutsatserna men samtidigt inte ville förhindra att de antogs.

Som svar på frågor om huruvida Sverige tidigare röstat mot rådsslutsatser och i så fall när samt hur ofta ”sena ändringar” förekommer i rådsslutsatser anges bl.a. följande i svarspromemorian. Rådsslutsatser räknas till s.k. atypiska akter, varmed förstås beslut som fattas av rådet men vars beslutsförfarande inte regleras i fördraget. Detta oreglerade förfarande inne-

bär att verkan av ett ”avstående” inte heller finns reglerat. Vidare anges i svarspromemorian att rådsslutsatser, som inte är rättsligt bindande för medlemsstaterna utan uttrycker en gemensam politisk viljeinriktning, bereds på samma sätt som andra frågor, dvs. av arbetsgrupper och Coreper innan de sätts upp på rådets dagordning. Enligt artikel 19.2 i rådets arbetsordning gäller att Coreper ska sträva efter att på sin nivå nå enighet om en lösning som ska föreläggas rådet för antagande. I svarspromemorian anges att det förutsätts allmänt att medlemsstaterna för fram sina synpunkter så tidigt som möjligt så att alla medlemsstater kan ta ställning till dem. Medlemsstaterna förväntas således i de förberedande organen framföra sina förslag till ändringar av ordförandeskapets förslag till slutsatser. Under denna beredning modifieras normalt ursprungsförslaget på ett sådant sätt att det kan antas i samförstånd. Om någon medlemsstat motsätter sig att rådsslutsatser antas kan ordförandeskapet välja att anta slutsatserna i eget namn, s.k. ordförandeskapsslutsatser. Enligt svarspromemorian förekommer det att det finns utestående frågor i utkast till rådsslutsatser inför rådsmötet då medlemsstaterna är beredda att förhandla om dessa frågor, vilket kan leda till sena ändringar. Däremot är det mycket sällsynt att medlemsstater tar upp helt nya frågor eller öppnar tidigare accepterade formuleringar.

Som svar på frågan om hur vanligt det är att andra medlemsstater röstar mot rådsslutsatser framgår av svarspromemorian att det är ytterst ovanligt och att det i sådana fall normalt är så att medlemsstaten i fråga tydligt markerat i Coreper att den inte kan ställa sig bakom ett visst innehåll som anses gå emot dess nationella intressen. Sverige har t.ex. motsatt sig rådsslutsatser om den gemensamma jordbrukspolitiken då svenska intressen som framförts under förhandlingen inte tillgodosetts. Polen motsatte sig i juni 2011 antagande av rådsslutsatser om klimatfärdplanen 2050. I dessa fall antogs slutsatserna som ordförandeskapsslutsatser.

Utskottets ställningstagande

I regeringsformen och riksdagsordningen finns föreskrifter om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen i fråga om unions-samarbetet. Regeringen ska bl.a. överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer samt underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Den praxis som utvecklats när det gäller regeringens samråd med EU-nämnden innebär att utskottens synpunkter beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen. Enligt praxis gäller även 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.

Utskottet konstaterar att arbetsmarknadsministern vid EU-nämndens samråd delgavs att nämndens ståndpunkt inför beslutet om de aktuella rådsslutsatserna var att för att regeringen ska kunna acceptera rådets slutsatser

måste dessa innehålla tydliga skrivningar som klargör att arbetsmarknadens parter autonomi och ingångna avtal på arbetsmarknaden respekteras och att alla former av social dumpning ska motverkas. Konstitutionsutskottet noterar även att regeringen i ett tidigare skede överlade i frågan med arbetsmarknadsutskottet. Arbetsmarknadsutskottets ordförande konstaterade då att en majoritet av utskottets ledamöter inte stod bakom regeringens då presenterade ståndpunkt om den inte kompletterades med en skrivning om att motverka social dumpning.

Granskningen visar att EU-nämndens mandat tolkades av regeringen på så sätt att rådsslutsatserna visserligen inte stod i strid med riksdagens ståndpunkt, men att Sverige inte kunde ställa sig bakom rådsslutsatserna om inte tillägg gjordes. Utskottet noterar att regeringen i denna situation valde att lägga ned Sveriges röst och på så vis markera att Sverige inte fullt ut kunde ställa sig bakom rådsslutsatserna men samtidigt inte ville förhindra att de antogs. Även om att det är ytterst ovanligt att medlemsstater röstar mot rådsslutsatser noterar utskottet att Sverige vid tidigare tillfälle har röstat emot rådsslutsatser. Av granskningen framgår att det i sådana fall där en medlemsstat röstar mot rådsslutsatser normalt är så att medlemsstaten i fråga tydligt markerat i Coreper att den inte kan ställa sig bakom ett visst innehåll som anses gå emot dess nationella intressen.

Mot bakgrund av det nämnda bedömer utskottet att arbetsmarknadsministern och regeringen inte med tillräckligt eftertryck agerade i enlighet med de råd och synpunkter som riksdagen genom sina organ lämnade till regeringen. Regeringen borde i rådets förberedande organ tydligare ha markerat att rådsslutsatser som saknade skrivningar om att motverka social dumpning skulle gå emot svenska intressen. Detta skulle i ett tidigare skede ha markerat Sveriges avsikt att inte acceptera rådsslutsatser utan dessa skrivningar och därmed att rösta mot slutsatserna. Granskningen visar även att arbetsmarknadsministerns uttalande vid EU-nämndens samråd om att rådsslutsatserna var "låsta" gjordes när slutsatserna fortfarande formellt inte hade antagits. Oaktat det att statsrådets uttalande i denna del var ett uttryck för att texten godkänts av Coreper får yttrandet i det sammanhang det fälldes anses som missvisande.

Såvitt granskningen har kunnat visa anser utskottet att arbetsmarknadsministern inte kan undgå kritik för sitt agerande vid unionens råd och sitt uttalande vid samrådet med EU-nämnden.

1.2 Fråga om regeringen har brustit i samrådet med EU-nämnden när det gäller Portugals ansökan om krislån

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 14 juli 2011, *bilaga A1.2.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen eventuellt har brustit i samrådet med riksdagens EU-nämnd när det gäller Portugals ansökan om krislån från Europeiska unionen (EU).

I anmälan anges att Portugal i början av april 2011 aviserade att en ansökan om krislån skulle lämnas in till EU och att finansminister Anders Borg kommenterade händelsen i flera medier. Bland annat uttalade Anders Borg att det här beskedet borde ha kommit i november eller december, att Portugal nu har landat i en regeringskris, med lån som förfaller på 150–200 miljarder under mellantiden, och att det är en väldigt besvärlig situation.

Detta uttalande och andra som gjorts till pressen tyder enligt anmälaren på att Anders Borg vid någon session i Europeiska unionens råd för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin) under hösten 2010 ska ha framfört officiella svenska synpunkter om att Portugal då borde ha ansökt om krislån från EU. En sådan synpunkt vid den nämnda tidpunkten skulle enligt anmälaren ha varit ett mycket betydelsefullt ställningstagande med stor betydelse såväl politiskt som ekonomiskt. Från EU-nämnden känner anmälaren emellertid inte igen att nämnden diskuterat och än mindre sanktionerat den ståndpunkt kring Portugals agerande som Anders Borg gett uttryck för.

I anmälan framhålls att ett statsråd, precis som alla andra, har rätt till yttrandefrihet och möjlighet att göra allmänpolitiska uttalanden. I samband med beslut i EU gäller emellertid den särskilda ordning där regeringen företräder Sverige men ska ha förankrat sina ståndpunkter efter samråd med riksdagen. Enligt anmälaren har det veterligt inte skett något samråd kring den av Anders Borg uttryckta uppfattningen att Portugal i november eller december 2010 borde ha lämnat in en ansökan till EU om krislån, och därför vill anmälaren att konstitutionsutskottet granskar vad som förts fram som svenska ståndpunkter på Ekofin-sessionerna under hösten och vintern och om dessa ståndpunkter varit föremål för samråd i enlighet med regeringsformen och riksdagsordningen. Om synpunkterna inte förts fram vid någon Ekofin-session finns det anledning för utskottet att granska varför Anders Borg i så fall ger sken av att så varit fallet.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Artikeln i Arbetarbladet

Den 7 april 2011 publicerade Arbetarbladet en artikel med uttalanden av Anders Borg om den finansiella situationen i Portugal. Artikelrubriken lyder ”Borg: Portugal i besvärlig situation”. Finansministern konstaterar i artikeln att Portugal befinner sig i en mycket svår finansiell situation. Vidare säger Anders Borg att beskedet om att Portugal bitt EU om krislån borde ha kommit i november eller december och att Portugal nu har landat i en regeringskris med lån som förfaller på 150–200 miljarder under mellantiden.

Artikeln i Svenska Dagbladet

Den 7 april 2011 publicerade Svenska Dagbladet en artikel om den ekonomiska situationen i Portugal. I artikeln finns uttalanden av Anders Borg. Enligt finansministern borde beskedet om att Portugal bitt kommissionen om krislån ha kommit i november eller december. Anders Borg säger vidare att nu har Portugal landat i en regeringskris med lån som förfaller på 150–200 miljarder under mellantiden och att det är en väldigt besvärlig situation.

Artikeln i Dagens Nyheter

Den 8 april 2011 publicerade Dagens Nyheter en artikel om Portugals begäran om finansiellt stöd. I artikeln finns uttalanden av Anders Borg. Enligt finansministern har Portugals utdragna motstånd till att be om hjälp försatt Grekland och Irland i ett svårare läge, men framför allt drabbar det den portugisiska ekonomin. Vidare konstaterar Anders Borg att mycket tid har förlorats i det här politiska dödläget, vilket kostat tusentals jobb i Portugal och i Europa. Det här är enligt finansministern ett problem som borde ha lösts för flera månader sedan.

EU-nämndens sammanträden

Inledning

Vid flera av EU-nämndens sammanträden under perioden oktober 2010–maj 2011 har den finansiella situationen i EU varit uppe på dagordningen. Den finansiella situationen i just Portugal har dock inte varit uppe som en punkt på någon dagordning inför rådets möten under hösten 2010 och vintern 2010/11.

Som redovisats ovan lämnade Portugal in en formell begäran om ekonomiskt stöd till Europeiska kommissionen den 7 april 2011, och den 8–9 april 2011 ägde ett informellt Ekofinmöte rum i Budapest. Från början var mötet endast avsett för euroländernas finansministrar men med anled-

ning av Portugals ansökan utvidgades antalet mötesdeltagare till att omfatta samtliga medlemsstaters finansministrar (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2010/11:31, 1 §, anf. 1).

EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2011

Vid EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2011 återrapporterade Anders Borg från det informella ministermötet den 8–9 april 2011. Vidare lämnade Anders Borg information och samrådde med EU-nämnden inför Ekofinmötet den 17 maj 2011.

Av EU-nämndens stenografiska uppteckning från det aktuella sammanträdet (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2010/11:33, 1 §, anf. 2 och 30) framgår bl.a. att diskussionen vid det informella Ekofinmötet rörde den finansiella situationen i Portugal och att landets begäran om finansiellt stöd från EU skulle behandlas vid ett kommande Ekofinmöte. Vid mötet i EU-nämnden redogjorde finansministern närmare för den finansiella situationen i Portugal.

Fredrik Olovsson (S), ledamot i EU-nämnden, ställde följande fråga till Anders Borg (1 §, anf. 34).

Herr ordförande! Jag tyckte mig höra finansministern säga att Portugal borde ha ansökt om hjälp eller kastat in handduken redan i november. Jag undrar om det har varit den svenska ståndpunkten på något sätt. Jag har inte upplevt det som att det redovisats på det viset tidigare, att vi tyckte att fler länder skulle göra det då.

Anders Borg uppgav följande (anf. 35).

Fredrik Olovsson undrar om Portugal och den svenska hållningen. Det fördes i november–december en diskussion som jag tror att jag återkopplade till EU-nämnden. Man sade att det var Tyskland som blockerade att man skulle göra ett program för Portugal. Som jag minns det försökte jag vara tydlig med att det inte var den situation vi hade >>>

Hemlig enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen<<<

>>> **Hemlig enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen**
<<< Tyvärr är det väl så att det här är förtroendekriser. Grekland försvårar för Portugal, Portugal försvårar för Grekland och Irland försvårar för Portugal. Vi stängde Irlandsoron med de paket som gjordes i november. Man kan aldrig veta om det hade hjälpt om man då hade stängt Portugal också, men jag skulle nog bedöma att vi hade haft väsentligt bättre chanser att slippa den oro vi haft i vår och som naturligtvis också har kostat väldigt mycket för framför allt grekerna. Detta har gjort att de har skjutits upp av portugiserna i ränteluften. Det var bakgrunden till detta.

Den här typen av diskussioner förs alltid med ett visst mått av försiktighet på Ekofin och oftast på de möten vi har kring detta. Som jag redovisade detta i EU-nämnden var Sveriges bedömning då att det inte var Tyskland som blockerade ett program. Kommer ni ihåg uttalandena från Tyskland och Frankrike? De var väldigt nära att explicit säga att det var dags för ett portugisiskt program, så nära man över huvud taget oftast kommer i de här sammanhangen.

Fredrik Olovsson anförde bl.a. följande (anf. 48).

Jag delar kanske inte riktigt finansministerns bild av hur rapporteringen om Portugal skedde tidigare och att man skulle kasta in handduken tidigare. Men det är möjligt att jag bara har sett frågan från EU-nämnden.

Jag inser att det kan finnas problem med att driva den typen av uppfattningar, kanske dessutom oombedd ibland. Men det kan möjligen också vara ett konstitutionellt problem om det känns som att finansministern inte kan ta upp saker här som han sedan måste prata om i rådet och ha uppfattningar om. Det är naturligtvis principiellt bekymmersamt.

Jag tycker förstås inte att vi oombedda ska låna ut pengar till någon bilateralt som inte har begärt det, kanske inte heller om det kommer en sådan begäran.

Anders Borg svarade Fredrik Olovsson på följande sätt (anf. 51).

Jag måste erkänna att mitt minne inte är lika exakt som Fredrik Olovssons. Jag kan inte återkalla vad jag exakt har sagt i finansutskottet, i andra delar av riksdagen och vad jag har sagt här under de senaste tre till sex månaderna. Min minnesbild är dock att jag i olika sammanhang har försökt att vara så tydlig man kan vara utan att ställa till problem i processen, nämligen att svårigheten inte ligger i att Tyskland och Frankrike blockerar utan att det snarast har handlat om något annat, det vill säga att portugiserna borde ha agerat tidigare.

Det är klart att man ogärna säger det publikt i november och december, av det enkla skälet att man då bidrar till mycket problem för Portugal. Man får försöka säga saker i dessa sammanhang lite grann mellan raderna. Jag vill dock hävda att vi har förankrat oss bredare och tydligare än vad jag föreställer mig att man har gjort i praktiskt taget alla andra länder. Vi brukar ha en öppen attityd i EU-nämnden, och det beror på att det oftast har fungerat väl med att ha det utan att det ställer till problem. Det är min absoluta ambition – det kan jag försäkra Fredrik Olovsson om – att så tydligt som möjligt i alla sammanhang återkoppla till riksdagen.

Gällande ordning

Regeringsformen

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

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

ende (bet. 1994/95:KU22 s. 14). Utskottet bedömde även att riksdagen genom EU-nämnden i praktiken får reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd (s. 15).

Riksdagsordningen

Enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen gäller bl.a. dels att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden, dels att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor som rör arbetet i EU och som utskotten bestämmer.

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

Regeringskansliets cirkulär

Inom Regeringskansliet har ett cirkulär upprättats om samråd och information mellan regeringen och riksdagen i EU-frågor (cirkulär 2).¹

Av cirkuläret framgår bl.a. att regeringen ska rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför beslut i rådet och att alla punkter på rådsdagordningen, dvs. både informations- och beslutspunkter, bör behandlas vid samråd med EU-nämnden inför rådsmöten. Vidare framgår av cirkulär 2 att EU-nämnden får preliminära och slutliga dagordningar av rådssekretariatet inför rådets möten, liksom listor över A-punkter samt att ansvarigt departement har till uppgift att underrätta EU-nämndens kansli om ändringar som rör rådsmötena.

Det skriftliga underlaget för samrådet med EU-nämnden ska enligt cirkulär 2 sändas direkt från det ansvariga departementet till EU-nämndens kansli.

Enligt cirkuläret ska materialet innehålla bl.a. en kommenterad dagordning för rådsmötet i fråga. Den kommenterade dagordningen ska för samtliga dagordningspunkter innehålla kortfattade uppgifter om vad saken gäller, vad rådet förväntas göra, förslag till svensk ståndpunkt och tidigare behandling i riksdagen. Det ska anges om ärendet är en beslutspunkt eller en diskussionspunkt samt vilket beslut rådet föreslagits fatta. För viktigare dagordningspunkter bör den kommenterade dagordningen även innehålla hänvisning till särskilda redogörelser och hur frågan ska beredas vidare.

I cirkulär 2 anges även att samtliga rådsmöten och informella ministermöten ska avrapporteras till riksdagens kammarkansli med kopia direkt till EU-nämndens kansli inom fem arbetsdagar från rådsmötets avslutning och att det av rapporten ska framgå vilken inställning Sverige har redovisat i rådet samt hur den fortsatta hanteringen av frågan väntas ske. Därtill

¹ Senast cirkuläret uppdaterades var den 29 januari 2008. Cirkuläret omarbetas för närvarande inom Regeringskansliet.

anges i cirkuläret att utskotten och EU-nämnden i samband med information och samråd ska få en muntlig redovisning av regeringens företrädare om vad som hänt vid det senaste rådsmötet på det aktuella sakområdet.

Tidigare granskning

I ett av konstitutionsutskottets granskningsärenden under riksmötet 2002/03 aktualiserades begreppet non-paper (bet. 2002/03:KU30). Ärendet avsåg omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med riksdagen och aktualiserades av att en handling, betecknad non-paper, som innehöll förslag om ordförandeskapet i EU, hade lagts fram i EU-kretsen utan att förslaget behandlats i EU-nämnden. Utskottet uttalade bl.a. följande (s. 36).

Utskottet har vid tidigare granskningar, som rört uttalanden av statsråd, konstaterat som en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det aktuella dokumentet kan emellertid inte ses som ett allmänt inlägg i den offentliga debatten utan har haft en speciell mottagarkrets i form av de övriga medlemsstaternas regeringar inför diskussionen om ett konstitutionellt fördrag för EU. Även om beteckningen non-paper innebär att förslagsställaren inför fortsatta diskussioner inte behöver känna sig bunden av innehållet är det uppenbart att den svenska regeringen på detta vis förde fram ett förslag som saknade den förankring i nämnden som både statsministern och utrikesministern i efterhand konstaterat borde ha funnits. Statsministern konstaterade inför utskottet att förslaget mycket väl kunde bli verklighet till följd av regeringens initiativ. Det är vidare uppenbart att detta förslag utan förankring har kommit att framstå som den svenska regeringens linje. Utskottet vill i detta sammanhang understryka att det knappast kan hävdas att regeringens företrädare i diskussioner som gäller utformningen av det konstitutionella fördraget kan försvara bristande förankring och stöd i Sveriges riksdag med att det är personliga uppfattningar som man därmed för fram. Man måste kunna förutsätta, både från riksdagens och från mottagarkretsens sida, att de uppfattningar som den svenska regeringens företrädare för fram i diskussioner med de övriga medlemsstaternas företrädare inte bara är personliga uppfattningar utan faktiskt uttrycker de ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar. Statsministern och utrikesministern kan mot denna bakgrund inte undgå kritik för bristande samråd och förankring i denna fråga.

Hösten 2003 granskade utskottet bl.a. frågor med anknytning till EU-arbetet (bet. 2003/04:KU10). Beträffande handlingar som betecknas som non-paper anförde utskottet bl.a. följande (s. 93).

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

Våren 2007 granskade utskottet justitie- och miljöministrarnas agerande i EU-nämnden (bet. 2006/07:KU20 s. 104 f.). I miljöministrarnas fall konstaterade utskottet att miljöministerrådet i fråga skulle handla om bl.a. uppfölj-

ning av en konferens, och eftersom frågan om ett EU-mål för koldioxidutsläpp inte fanns på dagordningen förelåg inga krav på samråd om detta. Utskottet noterade att miljöministern hade varit oförhindrad att till EU-nämnden kommunicera sin uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i fråga om målet för koldioxidutsläpp.

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

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

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

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

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

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på följande frågor.

Har det av finansministern under hösten 2010 eller vintern 2010/11 vid eller i anslutning till något Ekofinmöte eller något informellt Ekofinmöte framförts att Portugal i november eller december 2010 borde ha lämnat in en begäran om finansiellt stöd från EU? Och, om så är fallet, har regeringen dessförinnan informerat riksdagen eller samrått med EU-nämnden i denna del och hur, har i så fall informationen eller samrådet sett ut? Om regeringen inte har informerat riksdagen eller samrått med EU-nämnden, vilka är skälen till detta?

Som svar översändes den 8 mars 2012 en promemoria som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A1.2.2). Av svarspromemorian framgår att finansministern inte har framfört någon sådan ståndpunkt vid något Ekofinmöte eller informellt Ekofinmöte, eller i samband med de frukost- och lunchöverläggningar som hållits i finansministerkretsen i anslutning till dessa möten.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottet.

1.3 Socialdepartementets agerande i fråga om en konsekvensbedömning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 12 september 2011, *bilaga A1.3.1*, begärs att utskottet granskar beredningen av ett yttrande från Socialdepartementet, speciellt med avseende på kostnadsberäkningarna. Av anmälan framgår att socialförsäkringsutskottet i slutet av riksmötet 2010/11 övervägde att genom ett utskottsinitiativ föreslå kammaren ett tillkännagivande om behovet av förändringar i sjukförsäkringsreglerna. Av anmälan framgår även att Socialdepartementet i samband med att ett förslag till utskottsinitiativ var på remiss till olika instanser lämnade ett yttrande till riksdagen. Enligt anmälaren hade något sådant yttrande inte efterfrågats. I yttrandet från Socialdepartementet lämnades bedömningar om de övervägda regelförändringarnas kostnader som på ett betydande sätt översteg de kostnadsberäkningar som hade tagits fram av socialförsäkringsutskottets kansli.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en redogörelse från finansutskottets kanslichef, *bilaga A1.3.2*, samt en promemoria från Socialdepartementet, *bilaga A1.3.3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund m.m.

Socialförsäkringsutskottets beslut om yttrande från finansutskottet

Den 9 juni 2011 beslutade socialförsäkringsutskottet att ge finansutskottet tillfälle att yttra sig över ett förslag till utskottsinitiativ om tillkännagivande om vissa ändringar i sjukförsäkringen.

Promemorian från Socialdepartementet

Den 14 juni 2011 inkom till finansutskottet en promemoria från Socialdepartementets socialförsäkringsenhet (*bilaga A1.3.4*). I promemorian anges bl.a. att enheten har ombetts att lämna en konsekvensbedömning av de punkter som föreslås i förslaget till utskottsinitiativet.

Av en redogörelse från finansutskottets kanslichef (*bilaga A1.3.2*) som konstitutionsutskottet begärde den 17 januari 2012 framgår att kanslichefen som ett led i beredningen av ärendet i finansutskottet på kvällen den 10 juni 2011 efterfrågade ett underlag från Regeringskansliet som skulle kunna användas som grund för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de olika delarna i förslaget till utskottsinitiativ. Kanslichefens önskemål framfördes per telefon till budgetchefen på Finansdepartementet. Skälet till att en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget till utskottsinitiativ efterfrågades var att det underlag som dittills hade tagits fram, av socialförsäkringsutskottets kansli, var begränsat av vissa antaganden; bl.a. saknades bedömning av hur förslagen skulle kunna slå på statens inkomster. En komplettering av socialförsäkringsutskottets kanslis beräkningar med ett underlag från Regeringskansliet bedömdes av kanslichefen leda till ett mer fullständigt beslutsunderlag för finansutskottet. Därtill bedömde kanslichefen att det fanns en risk för att ärendet skulle kunna försenas om inte det nämnda underlaget fanns tillgängligt inför den planerade föredragningen i ärendet den 14 juni 2011. Mot den bakgrunden valde kanslichefen att själv ta initiativ till att begära ett underlag.

Finansutskottets yttrande till socialförsäkringsutskottet

Den 16 juni 2011 yttrade sig finansutskottet (ytr. 2010/11:FiU7y) till socialförsäkringsutskottet. I finansutskottets yttrande hänvisas bl.a. till ett underlag från Socialdepartementet och de bedömningar som lämnas i detta underlag (s. 4 f.). Vidare framgår det av finansutskottets yttrande att det finns stora skillnader mellan socialförsäkringsutskottets kanslis och Socialdepartementets bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna av de ändringar i sjukförsäkringen som behandlas i utskottsinitiativet. Enligt socialförsäkringsutskottets kanslis beräkningar skulle ändringarna medföra ökade sjukpenningutgifter med 394,6 miljoner kronor för 2012, och enligt underlaget från Socialdepartementet skulle ändringarna medföra årliga kostnadsökningar om ca 3,2 miljarder kronor.

Övriga beredningsåtgärder från socialförsäkringsutskottet

Som ett led i beredningen av initiativärendet beslutade socialförsäkringsutskottet den 14 juni 2011 att inhämta yttranden över initiativförslaget från Försäkringskassan (FK) och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) samt att Handikappförbunden skulle ges möjlighet att inkomma med synpunkter (bet. 2010/11:SfU11 s. 4 och 7). Den 16 juni 2011 inkom de två ovan nämnda myndigheterna med remissyttranden (*bilaga A1.3.5–6*).

*Gällande rätt m.m.***Regeringsformen**

Enligt 1 kap. 9 § RF gäller bl.a. att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet iakttä saktlighet och opartiskhet.

Riksdagsordningen

Enligt 4 kap. 11 § riksdagsordningen gäller att en statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har dock regeringen endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en begäran från ett utskott till regeringen för avgörande. Om minst fem av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, ska utskottet inhämta upplysningar eller ett yttrande enligt första stycket. Detsamma ska gälla om en sådan begäran framställts utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen. Utskottet får avslå en begäran om upplysningar eller ett yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet ska i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Socialdepartementets promemoria

I promemorian (bilaga A1.3.4) redovisas en konsekvensbedömning av de punkter som föreslås i utkastet till utskottsinitiativ. Inledningsvis anges bl.a. att bedömningar av detta slag är förknippade med osäkerhet, dels p.g.a. att förslagen i utkastet till utskottsinitiativ inte är särskilt detaljerade, dels p.g.a. att det i stor utsträckning saknas ordentliga effektutvärderingar på området. Vidare påpekas i promemorian att det också är mycket svårt att förutse vilka långsiktiga beteendeförändringar som blir följden av de förändringar i sjukförsäkringen som föreslås i utskottsinitiativet. I promemorian lämnas bedömningar av kostnadseffekter och i förekommande fall beteendepåverkan för var och en av utskottsinitiativets tre punkter (dvs. återförsäkring, stopp i utförsäkringarna och ändrad prövning av arbetsförmågan).

I fråga om kostnadsberäkningen för den första punkten (återförsäkring) framgår av promemorian bl.a. att en fullständig utjämning skulle kosta ca 347 miljoner kronor och att jämfört med förslagen som presenterats av Socialdepartementet i maj 2011 i frågan (Ds 2011:18) innebär utskottets utkastet till initiativ en kostnadsökning på 43 miljoner kronor. När det gäller denna punkt anges att kostnadsberäkningen inte är förknippad med någon större osäkerhet.

När det gäller kostnadsberäkningen för den andra punkten (stopp i utförsäkringarna) framgår av promemorian bl.a. att den kortsiktiga kostnaden för 2012 beräknas till ca 250 miljoner kronor och att eventuella långsiktiga beteendeförändringar kan medföra betydligt större kostnader.

I fråga om kostnadsberäkningen för den tredje punkten (ändrad prövning av arbetsförmågan) görs följande bedömning i promemorian:

Förslaget innebär en betydande uppmjukning av dagens regelverk. Att i dag återgå till det tidigare arbetsmarknadsbegreppet leder till en de facto mer generös bedömning av rätten till sjukpenning än den som gällde före 1 juli 2008. Orsaken är en vägledande regeringsrättsdom från april 2008 som vid tiden för regeländringen ännu inte hade hunnit få genomslag i praxis. På kort sikt skulle det leda till att färre sjukfall avslutas och att fallängderna ökar. Den exakta effekten är mycket svår att beräkna men bedömningen är att det skulle leda till en betydande effekt på utflödet främst för sjukfall kortare än ett år.

En grov uppskattning av vilken betydelse prövningen mot reguljär arbetsmarknad har pekar mot att den i sig har minskat det årliga antalet sjukdagar med drygt 6 miljoner. Mot bakgrund av bedömningen att en återgång till det gamla begreppet sannolikt skulle leda till en mer generös praxis än vad som gällde innan 1 juli 2008 är det vår bedömning att i storleksordningen ca 75 procent av den effekten skulle kunna gå förlorad. Det innebär en årlig ökad kostnad för sjukpenning på ca 2,4 miljarder. Det förutsätter dock att den bortre gränsen finns kvar annars blir kostnaden högre. Fler riktigt långa sjukfall kommer också med stor sannolikhet att leda till att fler personer beviljas sjukersättning.

Slutligen anges i promemorian när det gäller den tredje punkten i utkastet till utskottsinitiativ att det på lite längre sikt också är sannolikt att förändringen skulle ha en vidare beteendepåverkan och att signalen om en återgång till gamla regler även skulle leda till ett högre inflöde, dvs. att fler sjukfall startas. Detta kan enligt promemorian i sig leda till kostnader i storleksordningen flera miljarder.

Remissyttrandena från FK och ISF

Nedan återges delar av Försäkringskassans (FK) och Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) remissyttranden (bilaga A1.3.5–6) med avseende på den tredje punkten (dvs. utkastet till utskottsinitiativs förslag om en återgång till det gamla begreppet ”normalt förekommande arbete”), där stora skillnader finns mellan socialförsäkringsutskottets kanslis och Socialdepartementets beräkningar av utkastet till utskottsinitiativs ekonomiska konsekvenser.

Enligt FK:s uppfattning innebär en återgång till begreppet normalt förekommande arbete att Regeringsrättens dom (RÅ 2008 ref. 15) från den 8 april 2008 i mål nr 7437-06 kommer att gälla. Domen innebär att FK kan bevilja sjukpenning om den försäkrade har så begränsad arbetsförmåga att det krävs mer än marginella anpassningar av ett arbete för att den försäkrade ska klara det. Försäkringskassan har svårt att se att en återgång till begreppet ”normalt förekommande arbete” i praktiken skulle ha avgörande betydelse på bedömningarna av rätten till sjukpenning.

Inspektionen för socialförsäkringens uppfattar att förslaget att ändra prövningen av arbetsförmågan innebär att i sjukpenningärenden byta begrepp från prövning av arbetsförmågan mot den reguljära arbetsmarknaden till prövning mot ”normalt förekommande arbete”, vilket innebär en återgång till det begrepp som användes före regeländringen 2008. Det finns enligt ISF inget underlag som visar att bytet av det aktuella begreppet har inneburit någon förändring av den aktuella prövningen av arbetsförmågan. Vidare anges i ISF:s remissyttrande att det är osäkert om en återgång till det tidigare begreppet normalt förekommande arbete skulle leda till en mer restriktiv eller generös bedömning och en mer rättssäker tillämpning. Vidare anges följande i ISF:s remissyttrande:

Huruvida en återgång till begreppet normalt förekommande arbeten skulle leda till en mer restriktiv eller generös tillämpning är därmed enligt ISF:s uppfattning oklart. Försäkringskassan har i sin *Analys av rättsläget avseende sjukförsäkringsreformerna* (Rapport 2010-11-15) konstaterat att frågan om införandet av begreppet ”reguljära arbetsmarknaden” inte har aktualiserats i någon av de kammarrättsdomar som granskats. Något stöd för att utgången skulle ha blivit en annan om arbetsförmågan skulle ha prövats mot det tidigare begreppet ”normalt förekommande arbete” kan inte Försäkringskassan finna.

Dessutom anförs i ISF:s remissyttrande att någon tydlig praxis inte hade utvecklats gällande begreppet ”normalt förekommande arbete” och att det endast finns en dom från Regeringsrätten (RÅ 2008 ref 15) i ämnet. Enligt ISF kan domen utgöra viss ledning vid tolkning av det tidigare begreppet, men eftersom det finns ett antal kammarrättsdomar kan även det nya begreppet ”reguljära arbetsmarknaden” komma att prövas av högsta instans. En sådan prövning kan ge viss ledning även för tolkningen av det nya begreppet. ISF framhåller vidare i sitt remissyttrande att förändringar av begrepp övergångsvis alltid är problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv, vilket styrks av intervjuer som ISF har gjort inom ramen för granskningen av Försäkringskassans tillämpning av den nya sjukskrivningsprocessen (ISF Rapport 2011:4).

Synpunkter från Handikappförbunden

Av Handikappförbundens yttrande till socialförsäkringsutskottet framgår bl.a. att förbunden bedömer att förslaget till utskottsinitiativ i sin verkställighet inte dramatiskt kommer att förändra förutsättningarna av de genomförda reformer som gjorts inom socialförsäkringen under senare år. Vidare bedömer Handikappförbunden att förslaget till utskottsinitiativ inte kommer att leda till stora kostnadsökningar, i synnerhet inte betraktat ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Vad gäller prövningen av den enskildes arbetsförmåga anser Handikappförbunden att det råder en stor oklarhet kring hur det nya begreppet ”reguljär arbetsmarknad” ska uttolkas vid prövningen av arbetsförmåga. Det tidigare använda begreppet ”normalt förekommande på arbetsmarknaden” har enligt Handikappförbunden en

utarbetad praxis som är enklare att tillämpa vid bedömningen av arbetsförmåga och har därmed en större förutsägbarhet. Ur rättssäkerhetssynpunkt finner Handikappförbunden det därför olyckligt att begreppet har ändrats.

Uppgifter ur budgetpropositionen för 2012

I budgetpropositionen för 2012 noterar regeringen att begreppet "normalt förekommande arbete" i allt väsentligt rymmer samma problem som kan finnas med dagens begrepp. Av propositionen framgår att regeringens sammantagna bedömning är att frågan om ett eventuellt byte av arbetsmarknadsbegrepp kräver ytterligare beredning (prop. 2011/12:1 utg.omr. 10 s. 61). Därtill framgår av propositionen att regeringen, mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande, då avsåg att ge Försäkringskassan i uppdrag att även utreda vilken betydelse det skulle få att ändra begreppet "reguljär arbetsmarknad" till begreppet "normalt förekommande arbete". Försäkringskassans uppdrag ska enligt propositionen återrapporteras senast den 5 mars 2012. Enligt propositionen (s. 62) avser regeringen därefter att återkomma till riksdagen i frågan om hur riksdagens tillkännagivande om behovet av stärkt rättssäkerhet kan tillgodoses.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 16 februari 2012 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 8 mars 2012 emot en svarspromemoria från Socialdepartementet (bilaga A1.3.3).

Som svar på utskottets fråga om vilken kännedom som regeringen och enskilda statsråd hade om beredningen av Socialdepartementets promemoria innan den överlämnades till finansutskottet anges att den politiska ledningen med ansvar för socialförsäkringslagstiftningen informerades om ärendet.

Som svar på frågor om beredningen av promemorian från Socialdepartementets socialförsäkringsenhet inom Regeringskansliet framgår av svarspromemorian att ärenden med budgetära konsekvenser enligt samrådsformerna ska beredas med Finansdepartementets budgetavdelning och att så skedde också i det här aktuella fallet. Vidare anges att någon beredning med myndigheter, sammanslutningar eller enskilda inte har skett.

Som svar på utskottets fråga om vilka kommentarer som kunde lämnas till kostnadsberäkningen i Socialdepartementets promemoria i den del som rörde utkastet till utskottsinitiativets tredje punkt om ändrad prövning av arbetsförmågan anges följande. I promemorian redovisades de utgångspunkter som ledde fram till socialförsäkringsenhetens bedömning av effekterna av den föreslagna regeländringen. Som betonades i promemorian var den åsyftade beräkningen förknippad med mycket stor osäkerhet.

Proposition från regeringen

Den 15 mars 2012 beslutade regeringen om proposition 2011/12:113, i vilken regeringen föreslår, i enlighet med riksdagens tillkännagivande i frågan, ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete. Ändringarna i socialförsäkringsbalken föreslås träda i kraft den 1 juli 2012. I propositionen (s. 14) lämnar regeringen en bedömning av förslagens ekonomiska konsekvenser. Regeringen bedömer att ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete på kort sikt kan leda till något fler långa sjukskrivningsfall. Med hänsyn till att Försäkringskassan har bedömt att det inte finns någon betydande skillnad mellan begreppen den reguljära arbetsmarknaden och normalt förekommande arbete torde de ekonomiska konsekvenserna under 2012 bli relativt begränsade. Osäkerheten om de ekonomiska konsekvenserna är dock enligt regeringen stor, särskilt på lite längre sikt. Vidare anges i propositionen bl.a. att regeringen avser att återkomma i höstens budgetproposition med en bedömning av de finansiella konsekvenserna.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottet.

1.4 Justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 30 november 2011, *bilaga A1.4.1*, begärs att utskottet granskar om justitieministerns uttalanden om partibidrag vid riksdagens frågestund den 24 november 2011 kan anses stå i överensstämmelse med de bestämmelser som finns kring frågeinstitutens anda och bokstav.

I anmälan anges att vid aktuell frågestund fick justitieminister Beatrice Ask frågan om det finns några ekonomiska kopplingar mellan Moderata samlingspartiet (Moderaterna) och ett vårdföretag. Enligt anmälaren valde Beatrice Ask att besvara frågan genom att vid två tillfällen påstå att Moderaterna inte har tagit emot bidrag från juridiska personer sedan 1976.

Problemet är enligt anmälaren att det som justitieministern påstod i kamraren inte är sant. I en tidningsartikel från 2007 har nämligen den dåvarande partisekreteraren bekräftat att Moderaterna har tagit emot bidrag från stiftelsen Fria Media. Stiftelsen är enligt anmälaren otvetydigt en juridisk person.

I anmälan framhålls att frågeinstituten är en viktig del av riksdagens kontrollmakt. För att frågeinstituten ska kunna fungera som en del av kontrollmakten måste riksdagens ledamöter kunna lita på att de svar som lämnas är faktamässigt väl underbyggda. Enligt anmälaren kan man ha förståelse för att det kan uppstå missförstånd eller tveksamheter vid besvarande av framför allt muntliga frågor. I nu aktuellt fall rör det sig dock om en mycket exakt faktauppgift som har lämnats utan att frågeställaren har efterfrågat den och som dessutom har upprepats.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Riksdagens frågestund den 24 november 2011

Den 24 november 2011 var det frågestund i riksdagen med bl.a. Beatrice Ask. Av kammarens protokoll framgår att justitieministern vid frågestunden besvarade såväl allmänpolitiska frågor som frågor inom sitt ansvarsområde (prot. 2011/12:36, 11 §, anf. 33).

Riksdagsledamoten Morgan Johansson (S) ställde följande fråga till Beatrice Ask (anf. 34).

Fru talman! Jag har en fråga till justitieministern som ju har hand om partibidragsfrågan.

Ditt parti har sammanlagt tagit emot över 90 miljoner kronor i privata och hemliga donationer de senaste tio åren. Ni har inte velat redovisa var pengarna kommer ifrån. Jag vill nu veta om företaget Carema eller personer kopplade till Carema har gett bidrag till er.

Skälet till att jag frågar är att det verkar finnas ett väldigt nära samarbete mellan Moderaterna och Carema. Förra finansborgarrådet Kristina Axén Olin, som först privatiserade stora delar av äldreomsorgen i Stockholm, gick sedan till Carema som något slags etisk rådgivare, med klen resultat, kanske man kan konstatera, och säkert inte gratis. Häromdagen avslöjades att en annan toppmoderat i Stockholm, Henry Sténson, har anlåtats som något slags PR-konsult åt Carema, säkert inte gratis det heller. Det är lätt att misstänka att det här samarbetet mellan Carema och Moderaterna också är finansiellt.

Min fråga är: Har Moderaterna tagit emot pengar från Carema eller från personer kopplade till Carema under dessa år?

Beatrice Ask besvarade frågan på följande sätt (anf. 35).

Fru talman! Först tycker jag att det är viktigt att ha klart för sig att frågan om partibidrag i nuläget hanteras via de överenskommelser som finns mellan de olika partierna. Det har varit viktigt att det finns överenskommelser om hur bidrag ska redovisas och inte.

Moderaterna har inte tagit emot bidrag från juridiska personer sedan vi ingick i regering 1976. Därefter är det privatpersoner som haft möjlighet att bidra, precis som skett i många andra partier. Och de redovisningar som har skett har gjorts utifrån de träffade överenskommelserna.

Jag har inte i mitt huvud alla de personer som kan ha bidragit, men det handlar inte i första hand om enstaka stora bidragsgivare utan om en ganska bred skara.

Att enskilda människor kan bidra med såväl eget arbete och insatser som ett och annat ekonomiskt bidrag till politisk verksamhet tycker jag inte är fel.

Morgan Johansson gav följande replik (anf. 36).

Fru talman! Men pengar kan ta olika vägar, antingen direkt från företaget eller via privatpersoner kopplade till företaget.

Problemet för justitieministern är att hon inte kommer att bli trodd så länge som hon hemlighåller donationerna. Varifrån kommer de 90 miljonerna? Vad har ni egentligen att dölja?

Nu är det inte bara så att Moderaterna tycks gå som barn i huset hos Carema, utan samarbetet går också åt det andra hållet. Häromdagen utsåg regeringen en Caremadirektör till ny generaldirektör för Statens institutionsstyrelse, Kent Ehliasson. Bilden man får är att Caremadirektörer anställer moderater och att moderater i sin tur utnämner Caremadirektörer till generaldirektörer i staten.

Fru talman! Det här är en hygienfråga. Medborgarna har rätt att veta vilka ekonomiska intressen som står bakom olika partier. Det handlar ytterst om att förebygga korrupktion. Och som vi vet sitter jag som ledamot i Europarådet, den parlamentariska församlingen. Där får vi nu skämmas för att vi inte har en bättre ordning på plats.

Om du vill bli trodd, lägg då korten på bordet, Beatrice Ask! Varifrån kommer de hemliga bidragen?

Beatrice Ask anförde följande (anf. 37).

Fru talman! Jag har naturligtvis ingenting att dölja. Vad vi diskuterar är hur politiska partier i Sverige redovisar de ekonomiska bidrag de får från enskilda personer och andra.

Moderaterna har sedan 1976 inte tagit emot bidrag från juridiska personer. Vi har också, precis som reglerna föreskriver, redovisat hur mycket som ges i bidrag. Vi har en transparent redovisning. Däremot anges inte person för person, och det är kopplat till vår inställning till valhemligheten som det är rimligt att man respekterar. Vanliga medborgare ska, utan att partiboken avslöjas, kunna bidra till politiska partier.

Det pågår just nu en intensiv diskussion om vilka regler vi ska ha i framtiden, och de diskussionerna får naturligtvis föras i laga ordning.

Däremot finns det andra partier som har kopplingar till olika organisationer och annat som kan ifrågasättas om man vill vara konspiratorisk. Jag tycker att det är att föra debatten på en för låg nivå.

Artikeln i Resumé

Den 7 juni 2007 publicerade tidningen Resumé en artikel om stiftelsen Fria Media. I artikeln anför bl.a. att stiftelsen skänker pengar till politiska partier och att pengarna ska vara till särskilda projekt. I artikeln finns uttalanden från bl.a. Per Schlingmann. Han var vid den aktuella tidpunkten

partisekreterare för Moderaterna. Enligt Per Schlingmann tar man emot bidrag från stiftelsen Fria Media, och bidraget uppgick 2006 till 820 050 kronor.

Gällande ordning

Regeringsformen

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Av kommentaren till grundlagarna framgår bl.a. att uttrycket statsrådets tjänsteutövning inte är begränsat till statsrådets position såsom medlemmar av regeringen (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 527). Utskottet kan även granska deras beslut och åtgärder såsom statsminister, departementschef eller statsråd. I kommentaren sägs vidare att statsrådets handlande utanför tjänsten inte är föremål för utskottets granskning och att det här kan föreligga gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.

I 13 kap. 5 § regeringsformen stadgas att en riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

Riksdagsordningen

Enligt 6 kap. 2 § riksdagsordningen kan en fråga till ett statsråd vara muntlig eller skriftlig, och den ska ha ett bestämt innehåll.

Av 6 kap. 3 § riksdagsordningen följer att en muntlig fråga framställs vid en frågestund som anordnas i kammaren och att frågan besvaras omedelbart av ett statsråd. Talmannen beslutar om vem som ska få ordet vid en frågestund. Talmannen får besluta om en begränsning av anförandena till längst en minut.

En fråga vid statsrådets frågestund ska antingen vara av övergripande allmänpolitiskt slag eller avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområde och gälla statsrådets tjänsteutövning (Parlamentarisk handbok, Arbetet i kammaren och utskott och interparlamentariskt samarbete, s. 25).

En frågestund anordnas i regel varje torsdag (tilläggsbestämmelsen 6.3.1 riksdagsordningen).² Regeringskansliet anmäler till kammarskansliet senast på fredagen i veckan före frågestunden vilka statsråd som kommer att närvara vid statsrådets frågestund. Enligt praxis anmäls fem statsråd till statsrådets frågestund, och ett av dem svarar på allmänpolitiska frågor (Frågeinstitutet som kontrollinstrument, En utvärdering, volym 1, Rapport från riksdagen 2011/12:RFR6, s. 65). Med allmänpolitiska frågor avses frågor av övergripande allmänpolitiskt slag. Uttrycket övergripande allmänpolitiskt slag är ganska obestämt, men torde inte utesluta frågor som ligger

² Statsministerns frågestund anordnas en gång var fjärde eller femte vecka.

utanför statsrådets tjänsteutövning (s. 31). Att dessa frågor ofta handlar om förhållanden och problem som ligger inom andra, inte närvarande statsråds ansvarsområde anses självklart och närmast avsett (s. 31 f.).

En ledamot som vill ställa en fråga anmäler sig i kammaren eller förhandsanmäler sig till kammarkansliet senast kl. 13.00 den dag frågestunden äger rum (Parlamentarisk handbok s. 25). Förhandsanmälan ska inte omfatta frågans innebörd utan enbart vilket statsråd som frågan riktar sig till.

Vid en muntlig frågestund är det den sittande talmannens uppgift att hålla ögonen på att frågorna håller sig inom ramen för vad som är statsrådets tjänsteutövning (Frågeinstitutet som kontrollinstrument s. 31).

Partibidrag

Det finns ingen författningsreglering i Sverige som ger allmänheten insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Däremot har det utvecklats en tradition som innebär att riksdagspartierna ensidigt eller genom frivilliga ömsesidiga överenskommelser åstadkommer öppenhet för sina intäkter.

Den senaste överenskommelsen som har träffats mellan riksdagspartierna om redovisning av partiernas intäkter är från 2000, och den redovisas i betänkandet Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22 s. 62 f.).

Under 2011 har det tagits kontakter i syfte att inleda diskussioner mellan samtliga riksdagspartier om en ny överenskommelse kring partifinansieringen (se bet. 2011/12:KU1 s. 70).

Tidigare granskning

Våren 2005 behandlade utskottet tre anmälningar som bl.a. hade det sambandet att de alla innehöll påståenden om att statsråd skulle ha lämnat vilseledande eller oriktiga uppgifter i sina spörsmålssvar (bet. 2004/05:KU20). I två av anmälningarna handlade det om interpellationssvar, medan den tredje anmälan avsåg svar på en skriftlig fråga.

I det första ärendet (s. 45 f.) uttalade utskottet, utan att kommentera huruvida vilseledande uppgifter ansågs ha förekommit i statsrådets svar, att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras. De två andra ärendena (s. 50 f.) föranledde inte något uttalande från utskottet.

Våren 2006 behandlade utskottet två anmälningar i vilka statsråd kritiserades för sitt uppträdande i kammaren vid besvarande av spörsmål (bet. 2005/06:KU20). Den ena anmälan gällde avlämnande av interpellationssvar, medan den andra anmälan avsåg svar vid muntlig frågestund.

I det första ärendet (s. 43 f.) ansåg anmälaren att statsrådet, i fråga om vissa interpellationer, på tvivelaktiga grunder hade undvikit att lämna fullödig svar eller att delta i debatt. I sitt uttalande påpekade utskottet inledningsvis att det för kammarsammanträden finns bestämmelser i riksdagsordningen. Det är talmannen, fortsatte utskottet, som har att vaka över att

dessa bestämmelser följs och att sammanträdena planeras så effektivt som möjligt. Utskottet upprepade sedan sitt uttalande från 2005 om att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras.

I det andra ärendet (s. 45 f.) kritiserade anmälaren ett statsråd som, enligt anmälaren, skulle ha underlåtit att besvara en fråga som anmälaren hade ställt samt avbrutit anmälarens andra inlägg. I sitt uttalande hänvisade utskottet till att det finns bestämmelser om ordningen vid sammanträden i kammaren och att det är talmannen som har att vaka över att dessa bestämmelser följs.

Våren 2009 behandlade utskottet en anmälan där det begärdes att utskottet skulle granska ett statsråds uppträdande vid en interpellationsdebatt då statsrådet, enligt anmälaren, hade lämnat plenisalen under pågående debatt (bet. 2008/09:KU20 s. 35 f.). Anmälaren framhöll vidare att samma statsråd även tidigare lämnat kammaren under pågående interpellationsdebatt. Utskottet erinrade inledningsvis om att interpellationsinstitutet är en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Vidare konstaterade utskottet att bestämmelserna i riksdagsordningen hade uppfyllts, då statsrådet hade lämnat ett svar på interpellationen i kammaren, och att det därutöver är talmannen som har att vaka över de bestämmelser som finns om ordningen vid sammanträden i kammaren.

Hösten 2009 genomförde utskottet bl.a. en översiktlig granskning av frågeinstitutet (bet. 2009/10:KU10). Utskottet konstaterade inledningsvis att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att genom regleringen av dem förankras den enskilde riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes tjänsteutövning (s. 162 f.). Vidare påpekade utskottet att instituten fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är enligt utskottet mot denna bakgrund uppenbar.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet översändes den 23 februari 2012 en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A1.4.2).

På frågan om vilka kommentarer anmälarens påståenden om att justitieministern skulle ha lämnat oriktiga uppgifter i kammaren föranleder framhåller departementet att den fråga som ställdes under riksdagens frågestund den 24 november 2011 var om Moderaterna hade tagit emot pengar från Carema eller personer kopplade till det företaget. Genom sitt svar ville justitieministern framhålla att Moderaterna sedan 1970-talet har haft som policy att inte ta emot bidrag från sådana kommersiella företag. I promemorian framhålls att det kan i efterhand konstateras att justitieministerns uttrycksätt var olyckligt.

I promemorian påpekas att stiftelsen Fria Media visserligen är en egen juridisk person, men den har en mycket nära koppling till Moderaterna. Vidare framhålls att statsrådets svar inte avsåg bidrag från denna, närmast interna, stiftelse utan syftade på kommersiella företag såsom t.ex. Carema.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har konstaterat är frågeinstitutet ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt, och genom regleringen av dem förankras den enskilde riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes tjänsteutövning. Institutet fyller alltså inom det parlamentariska systemet en viktig funktion genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är – som utskottet tidigare har påpekat – mot denna bakgrund uppenbar.

Utskottet kan notera att konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti. Den sittande talmannen har att vaka över att de frågor som ställs vid en muntlig frågestund håller sig inom ramen för vad som är ett statsråds tjänsteutövning. När justitieministern i det nu aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti är det givetvis viktigt att det svar hon lämnar är korrekt. I den svarspromemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet påpekas också att det i efterhand kan konstateras att ministerns uttryckssätt vid den aktuella frågestunden var olyckligt.

2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Regeringens ansvar för förseningen av lärarlegitimationsreformen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 4 mars 2011, *bilaga A.2.1.1*, begärs att utskottet granskar huruvida utbildningsministern i en intervju lämnat vilseledande information angående övergångsbestämmelser för lärarlegitimation för de lärare utan lärarexamen som en gång läst någon äldre, inte längre förekommande lärarutbildning, men lämnat denna utan examen och alltså saknar några poäng till examen. Anmälaren framhåller att det inte finns några övergångsbestämmelser för den grupp lärare som avses i den aktuella lagstiftningen, och inte heller i några andra dokument, men att utbildningsministern i den aktuella intervjun ger sken av att så är fallet.

Under våren har utskottet, med anledning av uppkomna förseningar i genomförandet av reformen, beslutat att bredda granskningen till att omfatta lärarlegitimationsreformens beredning och genomförande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A.2.1.2–4*. Därutöver har offentliga utfrågningar ägt rum med Anna Ekström, generaldirektör för Statens skolverk (hädanefter Skolverket), utbildningsminister Jan Björklund och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B6, B8 och B12*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Beredningskravet

I 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) föreskrivs att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Således kan RF anses föreskriva ett visst remisstväng. Däremot går inte att utläsa ur vare sig bestämmelserna i RF eller av dess förarbeten hur ett remissförfarande bör gå till. Det faller på vederbörande departementschef

eller annan föredragande att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det krävs att organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig.

Propositionshandboken (1997:1), som statsrådsberedningen har utarbetat, innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § RF som styr behovet av remissbehandling (s. 27). 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. Som huvudregel bör remisstiden inte sättas kortare än tre månader (s. 32). Eventuellt kan ännu längre tid behövas, t.ex. om kommuner och landsting ska svara på remissen. Hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv.

Ibland kan det finnas anledning att göra ändringar i ett redan remitterat förslag, t.ex. med anledning av de remissynpunkter som skickats in. Ifall det rör sig om stora och väsentliga ändringar är det oftast, enligt Propositionshandboken, nödvändigt att ta fram ett nytt förslag för en ny remissomgång (s. 34). Ändringarna kan också gälla en väl avgränsad delfråga. Även i dessa fall styrs, enligt handboken, kravet på beredning av 7 kap. 2 § RF. Det finns inga regler för hur en komplettering av remissomgången ska göras, utan det får avgöras från fall till fall. De möjligheter som nämns i handboken är skriftliga kompletterande synpunkter från de remissinstanser som särskilt berörs av frågan, remissmöte och underhandskontakter.

Vidare beskrivs i Propositionshandboken den s.k. delningen (s. 87 f.) som äger rum i slutfasen av propositionsarbetet, innan regeringen beslutar om lagrådsremisser och propositioner. Det departement som ansvarar för ärendet ger då övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. När ett förslag har delats med någon utanför Regeringskansliet får man i varje enskilt fall avgöra vilken betydelse delningssynpunkterna ska tillmätas. I handboken understryks att det tekniska kontrollarbetet blir extra viktigt när lagändringar, administrativa förutsättningar och kostnadsberäkningar inte har prövats av remissinstanser. Även delningar blir särskilt betydelsefulla och det blir ofta nödvändigt att dela med fler myndigheter än vanligt.

I Propositionshandboken framhålls även vikten av att börja skriva lagtext på ett tidigt stadium för att upptäcka sakliga och lagtekniska problem (s. 52). I anslutning till detta anges även att förordningar bör planeras och förberedas på så sätt att man förebygger eventuella luckor som kan vara svåra att rätta till efter ett riksdagsbeslut. Vidare anges (s. 58) att de förslag som läggs fram i en proposition ofta kräver kompletterande förordningar för att kunna tillämpas. Utkast till sådana föreskrifter bör utarbetas parallellt med de avsnitt som innehåller skälen för regeringens förslag, då

det annars kan bli svårt att i efterhand åstadkomma en författning som stämmer överens med vad riksdagen beslutat. Detta förfarande spar också tid och arbete när regeringens föreskrifter så småningom ska meddelas. Slutligen anges att om tiden inte medger att man gör så kan det vara klokt att ha gjort en förteckning över de föreskrifter som behöver beslutas.

Hösten 2008 granskade konstitutionsutskottet Regeringskansliets beredningsprocess detaljerat. Av betänkandet 2008/09:KU10 framgår att upplysningar och synpunkter kan inhämtas även vid delningen (s. 62). Som regel har myndigheter och eventuella berörda sammanslutningar och enskilda då haft möjlighet att också tidigare skicka in sina synpunkter. Att bereda myndigheter möjlighet att yttra sig under själva delningsfasen är inte ovanligt. Bland annat förekommer det inför beslut om lagförslag och förordningar samt kommitté- och tilläggsdirektiv.

Regeringens styrfunktion

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Detta framgår av 1 kap. 6 § RF. En statlig förvaltningsmyndighet lyder enligt 12 kap. 1 § RF under regeringen om den inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Med myndighetens ställning som organ under regeringen följer i princip en direktivrätt för regeringen och en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen för myndigheten.

Enligt 12 kap. 2 § RF gäller att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lagen.

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

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

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

Saklighetskravet

I 1 kap. 9 § RF anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska iaktta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Utskottet har tidigare redogjort mer utförligt för betydelsen av saklighetskravet i regeringsformen (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Bland annat refereras till Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet, som är av den uppfattningen att saklighetskravet i regeringsformen inte enbart handlar om krav på lagstöd för myndigheters beslutsfattande (Thomas Bull, "Objektivitetsprincipen", i Lena Marcusson (red), Offentlighetsprinciper, 2005, s. 71 f.). Bull går igenom ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och Justitiekanslern – där kraven på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. En typ av fall gäller förekomsten av faktafel och en andra typ av fall gäller bristande rutiner vid ärendehantering. En tredje typ av fall gäller uppträdanden och uttalanden. Enligt Bull har grundlagens krav på saklighet i dessa fall medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter ska uppföra sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna kring dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna. Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § RF med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten. I detta sammanhang kan nämnas Justitiekanslerns beslut 1994-09-26 (dnr 1590-94-20). En polismyndighet hade i den brottsbekämpande verksamheten lämnat vilseledande information till massmedier. I beslutet uttalade Justitiekanslern med hänvisning till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF att det givetvis bör gälla som en generell regel för all polisverksamhet liksom för all annan myndighetsverksamhet att uppgifter som myndigheter lämnar för publicering i medierna eller till allmänheten ska vara korrekta.

Legitimation för lärare och förskollärare

Bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare finns främst i skollagen (2010:800). Här kan nämnas att det av 2 kap. 13 § framgår att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen. Skolverket ska efter ansökan meddela legitimation till en lärare under förutsättningar som anges i 16 § samma kapitel. Ett beslut av Skolverket om avslag på en sådan ansökan får överklagas hos en allmän förvaltningsdomstol, enligt 28 kap. 3 § 2 skollagen (prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr 2010/11:171). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2011 och tillämpas i fråga

om bl.a. 2 kap. 16 § fr.o.m. den 1 juli 2011; övriga paragrafer ska tillämpas först fr.o.m. den 1 juli 2012. Utbildade lärare och förskollärare som vid ikraftträdandet var eller nyligen varit verksamma, skulle så snart lagen trädde i kraft kunna ansöka om legitimation hos Skolverket. Det är Skolverkets uppgift att bedöma vilken behörighet som ska framgå av varje enskild legitimation, dvs. i vilken verksamhet eller skolform, årskurser och ämnen läraren eller förskolläraren är behörig att undervisa.

Tidigare granskning

Beredningskravet

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat frågor om beredning av regeringsärenden. Hösten 2008 genomförde utskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden, se bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. Syftet med granskningen var att klargöra och bedöma rutinerna i Regeringskansliets arbete.

Inom ramen för granskningen gjordes en genomgång av granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det gällde inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra. I sammanfattningen av resultatet av genomgången nämndes bl.a. följande (s. 59 f.).

- Ett skriftligt remissförfarande bör alltid vara det normala sättet för att inhämta synpunkter under beredningen av lagförslag. Remissmöten fyller främst en funktion som komplement. Ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter bör endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.
- Vissa omständigheter, t.ex. tidsbrist efter ett val, kan tillåtas påverka beredningsförfarandet. Om möjligt bör regeringen dock planera sitt arbete så att tidsnöd inte uppstår.
- Om det görs väsentliga ändringar i ett redan remissbehandlat lagförslag bör förslaget bli föremål för ny remiss. Ett remissmöte är då inte till fyllest utan förslaget bör bli föremål för ett skriftligt remissförfarande.
- Att en fråga har behandlats i valrörelsen utgör inte ett led i frågans behandling enligt 7 kap. 2 § regeringsformen.

I granskningsärendet inhämtade utskottet information om dels huruvida upplysningar och yttranden från myndigheter inhämtas under beredningen, dels huruvida sammanslutningar och enskilda som regel inbjuds att yttra sig under beredningen. Det gällde bl.a. formen för förfarandet (traditionellt remissförfarande, remissmöte, underhandskontakter, delning eller annat sätt), i vad mån upplysningar och yttranden dokumenterades när förfarandet inte var skriftligt och hur lång tid som stod till myndigheters och enskildas förfogande.

- I den mån remissmöten förekommer förefaller det främst vara som komplement till det vanliga remissförfarandet, när tiden som finns till förfogande för ett lagstiftningsprojekt är begränsad. Under sådana förhållanden förekommer det även att remissmöten används i stället för det traditionella remissförfarandet. Muntliga synpunkter som förs fram i sådana sammanhang dokumenteras i regel genom minnesanteckningar eller tjänsteanteckningar.
- Även i slutfasen av beredningen av ett ärende, vid delningen, kan upplysningar och synpunkter inhämtas. Som regel har myndigheter och eventuella berörda sammanslutningar och enskilda då haft möjlighet att också tidigare inkomma med synpunkter. Att bereda myndigheter möjlighet att yttra sig under själva delningsfasen är inte ovanligt. Bland annat förekommer det inför beslut om lagförslag och förordningar samt kommitté- och tilläggsdirektiv.

Av Regeringskansliets svarspromemoria med anledning av konstitutionsutskottets frågor om rutinerna vid beredning framkommer bl.a. att lagförslag regelmässigt bereds genom att ett utredningsbetänkande eller en promemoria remitteras till berörda myndigheter samt att remisstiden normalt är tre månader (bet. 2008/09:KU10 s. 187). I fråga om beslut eller förslag i en proposition som innebär större ändringar för en viss myndighet, t.ex. när det gäller inriktningen på dess verksamhet, anförs att dessa många gånger har sin upprinnelse i förslag i en upprättad promemoria eller ett utredningsbetänkande (s. 194). Dessa remitteras regelmässigt till berörda myndigheter, men när ett särskilt beslut inte grundas på en promemoria eller ett utredningsbetänkande inhämtas som regel upplysningar under hand. Om detta dokumenteras beror på vilken typ av kontakter det är fråga om. Slutligen nämns att om det är fråga om omfattande förändringar i förordningar av stor betydelse för den aktuella verksamheten förekommer det ofta att ett traditionellt remissförfarande genomförs (s. 188). I ett sådant fall kan såväl berörda myndigheter som berörda sammanslutningar och enskilda omfattas. Remisstiden varierar från några veckor till ca tre månader. I andra fall inhämtas upplysningar inför beslut om förordningar som regel i samband med gemensam beredning och delning.

I sitt ställningstagande (s. 63 f.) uttalade utskottet bl.a. följande:

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

lats, bl.a. vägled av utskottets granskning, innebär för vissa ärendetyper såsom lagförslag ett i huvudsak preciserat beredningskrav. För andra ärendetyper är däremot motsvarande vägledning för beredningsförfarandet mindre utvecklad. Enligt utskottets bedömning har dock inte framkommit något som föranleder någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet. De skilda rutiner som har beskrivits för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden får således anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden. Likväl kan det enligt utskottets mening finnas anledning att framhålla vikten av god planering ... för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd.

Nästföljande år gjorde konstitutionsutskottet en granskning av beredningen inför ett hundratal olika regeringsbeslut, däribland ett flertal förordningar (2009/10:KU10 s. 2). Av granskningen framgick att förfarandet vid beredningen av olika förordningar varierar beroende på förordningens innehåll och komplexitet (s. 38 f.). I sitt ställningstagande (s. 43) uttalade utskottet bl.a. att granskningen gav vid handen att beredningen av förordningar hade skett på ett sätt som svarade mot beredningskravet i regeringsformen och lyfte fram att berörda myndigheter, i vart fall i samband med delningen, hade getts möjlighet att lämna synpunkter

Med anledning av konstitutionsutskottets granskning av beredningen av Försäkringskassans omorganisering 2005 (bet. 2008/09:KU20 s. 220) uttalade utskottet följande:

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att reformer föregås av grundlig beredning med sedvanlig remissbehandling m.m. Vid förändringar av myndighetsstrukturer eller andra organisatoriska förändringar är det ofta fråga om längre förändringsprocesser där det även kan finnas anledning att under processens gång dra lärdom av gjorda erfarenheter.

I den anslutande granskningen om socialförsäkringsministerns agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag (bet. 2008/09:KU20 s. 248) menade utskottet att det är viktigt att reformer föregås av grundlig beredning med sedvanlig remissbehandling m.m. Vid längre förändringsprocesser kan det även finnas anledning att under processens gång dra lärdom av gjorda erfarenheter. Därför betonade utskottet också vikten av att riksdagen och regeringen i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den bedrivs i överensstämmelse med vad som har varit avsett.

Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheterna

När det gäller regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheterna framhöll utskottet betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet för att regeringen ska hålla sig informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden (2008/09:KU20 s. 220 och 248). Utskottet underströk även att regeringen under alla förhållanden ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används och framhöll att trots den självständighet för förvaltningsmyndigheter som

föreskrivs av RF bär regeringen ett ansvar för förvaltningsmyndigheters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Slutligen ansåg utskottet att det är det berörda statsrådets uppgift att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som krävs för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet.

Våren 2008 behandlade konstitutionsutskottet (bet. 2007/08:KU20) en granskningsanmälan som gällde f.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks agerande angående utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning. Anmälaren fäste särskild vikt vid brister i Integrationsverkets efterlevnad av en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister. Ett enigt utskott uttalade bl.a. att det ingår en skyldighet i regeringens styrande funktion att leda den statliga förvaltningens verksamhet samt att en förvaltningsmyndighet är självständig vid tillämpning av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt.

Efter en genomgång av vad granskningen i det fallet visat, uttalade utskottet avslutningsvis följande i sitt ställningstagande (s. 70):

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

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

I betänkande 2001/02:KU20 behandlade konstitutionsutskottet en granskningsanmälan som gällde utbildningsministerns ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter, där anmälaren vänt sig mot de långa handläggningstiderna hos CSN och svårigheterna att få kontakt med myndighetens handläggare. Utskottet uttalade följande i sitt ställningstagande (bet. 2001/02:KU20 s. 196):

Centrala studiestödsnämnden har under en följd av år haft problem med att klara kraven på handlingstider och tillgänglighet. Från regeringens sida har fortlöpande vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Bland annat har anslaget till myndigheten under de senare åren ökat kraftigt, en ny ledning tillsatts och ett kundcentrum i Kiruna inrättats. Utskottets granskning visar inte annat än att utbildningsminister Thomas Östros noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Som utbildningsministern framhållit finns det omständigheter som talar för att de vidtagna åtgärderna kommer att förbättra situationen bl.a. genom att det nya förenklade studiemedelssystemet får allt större genomslag.

Det kan emellertid inte bortses ifrån att de åtgärder som vidtagits hittills inte har lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Till stor del tycks de upprepade reformerna – Kunskapslyftet 1997 och studiemedelsreformen 2001 – ha varit orsak till den besvärliga situationen. Mycket talar för att konsekvenserna för Centrala studiestödsnämnden

av de ingripande förändringarna inte analyserats tillräckligt innan förslagen lades fram och att det har funnit brister i förberedelsearbetet. Oavsett orsaken har emellertid situationen när det gäller handläggnings-tider och tillgänglighet under en följd av år varit oacceptabel. Utskottet vill mot bakgrund av att situationen inte har kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade understryka att regeringen, och framför allt utbildningsminister Thomas Östros, bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom Centrala studiestödsnämnden.

Uttalanden av statsråd

Utskottet har tidigare i olika sammanhang granskat uttalanden av statsråd. Utskottet har då konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. I betänkande 2009/10:KU20 (s. 261 och 275 f.) granskade utskottet ett uttalande av näringsministern angående ett svenskt företag inom fordonsindustrin och dess låneansökan hos Europeiska investeringsbanken (EIB). Ministern hade uttalat i medierna att en sådan ansökan inte hade lämnats in och anmälaren menade att detta var att fara med osanning. Senare på kvällen samma dag gjorde ministern ett nytt uttalande där hon meddelade att hon fått ny information i frågan med den innebörden att en låneansökan lämnats in. Utskottet uttalade då att granskningen inte hade givit belägg för att anta att näringsministerns uttalanden i ärendet skulle ha fallits i något vilseledande syfte (s. 279). Vidare har utskottet i en tidigare granskning uttalat i ett liknande ärende rörande felaktiga uppgifter från landsbygdsminister Eskil Erlandsson i medierna (bet. 2010/11: KU20 s. 230):

Av utredningen framgår att felaktiga uppgifter har kommunicerats på regeringens webbplats, av ministern i olika massmedier och av ministern under hösten 2010 i skriftliga frågesvar i riksdagen. Allmänheten och riksdagen har därigenom givits en felaktig uppfattning om vad som förevarit. Som utskottet uttalat tidigare ansvarar ansvarigt statsråd för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han förmedlar är korrekta. Detta har även framförts av landsbygdsministern som beklagat det inträffade.

Utskottet anser att tydliga fel har begåtts och förutsätter att det inträffade inte kommer att upprepas.

Även i en annan granskning av näringsministerns hantering av utredare av trygghetssystem för företagare (bet. 2007/08:KU20, s. 213) uttalade utskottet att det ansvariga statsrådet svarar för sina uttalanden och därmed att de uppgifter som förmedlas är korrekta. I en tidigare granskning om ett visst agerande av regeringen inom det internationella samarbetet mot terrorism var det bl.a. fråga om att för offentligheten förklara bakgrunden till beslut som regeringen fattat (bet. 2005/06:KU20 s. 66). I sitt ställningstagande ansåg utskottet bl.a. att det givetvis var viktigt att uttalanden som statsråd gör är korrekta.

Bakgrund

Övergripande kronologi

Före 2010

Den 23 mars 2006 tillsattes en utredning av behovet av ett system med auktorisation av lärare. Av direktiven (dir. 2006:31) framgår att utredningen skulle analysera och bedöma behovet av att införa ett system med auktorisation av lärare i syfte att främja förskolans, förskoleklassens, fritidshemmets, skolans och vuxenutbildningens utveckling.

Den 21 december 2006 lämnades nya direktiv som utvidgade utredningens uppdrag till att även lämna ett förslag till utformning av ett statligt auktorisationssystem (dir. 2006:140). Utredaren skulle även lämna förslag till behörighetsregler för lärare och vilka krav som i övrigt skulle gälla vid anställning av lärare.

Tidpunkten och formerna för utredningens redovisning ändrades den 12 juli 2007 (dir. 2007:117) och den 21 februari 2008 (dir. 2008:21).

Den 26 maj 2008 presenterades SOU 2008:52 Legitimation och skärpta behörighetsregler. Av betänkandet framgår att utredningen bl.a. haft en expertgrupp knuten till sig samt samrått med och inhämtat synpunkter från flera andra utredningar, däribland Utredningen om en ny lärarutbildning (U 2007:10, SOU 2008:109) och Gymnasieutredningen (U 2007:01, SOU 2008:27) samt flera andra berörda myndigheter och intresseorganisationer. Utredningen anlidade professorerna Gunnar Richardson och Hans-Albin Larsson för att kvalitetsgranska delar av betänkandet (SOU 2008:52 s. 67).

Legitimering av lärare med äldre utbildning berörs i betänkandet på s. 190:

När Skolverket fastställer en lärares behörighet utifrån de krav som anges i en särskild förordning (se författningsförslaget) ska huvudprincipen vara att han eller hon behåller den behörighet som utbildningen gav vid den tidpunkt då studierna genomfördes. Normalt torde det inte innebära några större svårigheter att fastställa vilken behörighet en gammal utbildning ger i förhållande till de nya kraven. I de fall tolkningsproblem uppstår får behörigheten avgöras av Skolverket efter en mer ingående prövning.

Utredningsbetänkandet innehåller även ett avsnitt med ekonomiska konsekvenser, bl.a. beräknas kostnaden för att vidareutbilda de uppskattningsvis 15 300 tillsvidareanställda lärare som saknar lärarexamen till ca 330 miljoner kronor över en åttaårsperiod (SOU 2008:52, s. 249). Totalt sett, inklusive administrationskostnader, bedöms statens kostnader för lärarlegitimation och skärpta behörighetsregler öka med 782 miljoner kronor för den övergångsperiod om åtta år som bedöms som nödvändig för att införa förslaget. Det finns även en tidsplan i utredningens fjärde bilaga enligt vilken systemen med lärarlegitimation och förskollärarlegitimation skulle träda i kraft den 1 januari 2010 och de skärpta behörighetsreglerna inklusive kravet på legitimation fr.o.m. den 1 juli 2010.

Utredningen skickades därefter ut på remiss. En stor mängd remissvar inkom i slutet av oktober och början av november från bl.a. Skolverket, Högskoleverket, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och ett flertal universitet och högskolor. En fullständig förteckning över de remissinstanser som behandlade SOU 2008:52 återfinns i bilaga 6 till proposition 2009/10:165 (s. 1101 f.).

Våren 2010

Den 18 mars 2010 överlämnade regeringen propositionen Den nya skollagen (prop. 2009/10:165) till riksdagen. Propositionen innehåller bl.a. skärpta behörighetskrav för att få undervisa och bygger i denna del på SOU 2008:52.

Den 3 maj 2010 upprättade Utbildningsdepartementet remisspromemoria U2010/2818/S Legitimation för lärare och förskollärare. I den presenteras förslag till ett legitimationssystem för lärare och förskollärare. Förslagen har tagits fram med utgångspunkt i SOU 2008:52. I utredningsbetänkandet saknades bl.a. förslag om förfarandet vid en ny nämnd, Lärarnas ansvarsnämnd, varför departementet fann det nödvändigt att komplettera med och remittera sådana förslag. Förslagen om legitimation för lärare och förskollärare presenterades i sin helhet i denna promemoria. En stor mängd remissvar inkom i slutet av juni och början av juli från bl.a. Skolverket, Högskoleverket, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och ett flertal universitet och högskolor. En fullständig förteckning över de remissinstanser som behandlade remisspromemorian återfinns i bilaga 3 till proposition 2010/11:20 (s. 117 f.). Av sammanställningen av remissvaren framgår att cirka hälften av de remissinstanser som svarat var positiva till förslaget om lärarlegitimation och att hälften var negativa eller lämnade alternativa förslag, däribland Uppsala universitet och Högskoleverket. Vissa remissinstanser, däribland Sveriges Skolledarförbund och Lunds universitet anförde även att regeringen bör avvakta andra förändringar på skolområdet innan ett legitimationssystem införs. Skolverket stödde införandet av en legitimation, under förutsättning att flertalet lärare omfattas och att det möjliggör validering av lärares kunskaper.

Den 22 juni 2010 antog riksdagen förslagen i proposition 2009/10:165 Den nya skollagen (bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370), och den 1 augusti 2010 trädde den nya skollagen (2010:800) i kraft.

Hösten 2010

Den 18 oktober 2010 överlämnade regeringen propositionen Legitimation för lärare och förskollärare (prop. 2010/11:20) till riksdagen. I propositionen redovisas inga kritiska synpunkter i de frågor som denna granskning berör, men däremot ansåg Skolverket att reformens ikraftträdande borde senareläggas bl.a. med hänsyn till att skolor och förskolor behövde tid för att utforma en fungerande introduktionsperiod (s. 74 f.). Myndigheten ansåg att en rimligare tidpunkt skulle vara den 1 juli 2012. Likaså hade

Gymnastik- och idrottshögskolan och Sveriges Skolledarförbund synpunkter på tidsplanen för införandet eftersom reformen sammanföll med andra stora reformer på skolområdet. Regeringen menade dock att det var lämpligt att låta lärarlegitimationssystemet börja tillämpas samtidigt med den nya skollagen, även om en viss tid måste förflyta mellan det att ändringarna träder i kraft och att kravet på legitimation kunde tillämpas fullt ut. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget bedömdes på s. 76:

Kostnaderna beräknas totalt sett uppgå till 260 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2013. År 2011 kommer uppbyggnaden av systemet att starta och kostnaden beräknas då uppgå till 22 miljoner kronor. Bestämmelserna ska börja tillämpas fullt ut den 1 juli 2012, vilket innebär en halvårseffekt, dvs. kostnaden beräknas till 130 miljoner kronor för 2012.

Detta är även de summor – samt ca 60 miljoner kronor för att administrera systemet med yrkeslegitimation för lärare och förskollärare under 2011 – som anslogs i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg. omr. 16, s. 51 f.). I proposition 2010/11:20 nämns även att regeringen avser att bedriva ett uppföljningsarbete:

Regeringen avser att i samarbete med bl.a. Skolverket, Statens skolinspektion och Sveriges Kommuner och Landsting följa och analysera utvecklingen av legitimationssystemet och de ekonomiska konsekvenserna av reformen. (prop. 2010/11:20, s. 79)

Regeringen uppskattade att ca 180 000 lärare och förskollärare beräknades ansöka om legitimation (2010/11:20, s. 77).

Några övergångsbestämmelser för lärare med ofullständig, äldre examen finns inte med i denna proposition. Däremot nämns det s.k. VAL-projektet (Vidareutbildning av lärare utan examen) genom vilket det ska vara möjligt att underlätta och i viss mån förkorta studietiden för lärare som saknar lärarexamen genom att de lärosäten som ger utbildningen ska erbjuda möjlighet till validering av tidigare erfarenheter, studievägledning och individualiserade studieprogram. Således finns det inget generellt regelverk för den grupp av obehöriga lärare som granskningsanmälan åsyftar.

Den 11 november 2010 beslutade regeringen att ge Skolverket i uppdrag att förbereda och organisera arbetet med att legitimerade lärare och förskollärare (U2010/6930/S). I arbetet skulle verket utgå från vad som anges i proposition 2010/11:20. Regeringen anförde bl.a. att det var nödvändigt med hänsyn till att delar av reformen skulle inledas redan den 1 juli 2011 att ge Skolverket förutsättningar att snarast möjligt börja planera och organisera arbetet med legitimationssystemet, så att t.ex. legitimeringen av redan verksamma lärare och förskollärare kunde starta den dagen. För genomförandet av uppdraget beräknade regeringen att avsätta 1 miljon kronor. Regeringen avsåg även, med stöd av ett bemyndigande den föreslog i propositionen, att återkomma angående föreskrifter om kompetensprofiler och avgifter i samband med ansökan om legitimation, kompletteringar av behörighet och utnämning till lektor.

Våren 2011

Den 2 mars 2011 antog riksdagen förslagen i proposition 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare (bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171).

Den 17 mars 2011 utfärdade regeringen förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor. Den s.k. behörighetsförordningen innehåller bestämmelser om vilken utbildning som krävs för att vara behörig att bedriva viss undervisning i skolväsendet och andra bestämmelser om behörighet för lärare.

I ett pressmeddelande från Utbildningsdepartementet daterat den 31 mars 2011 aviserades två åtgärder: dels skulle det bli möjligt att ta ut en äldre lärarexamen, dels skulle det bli möjligt för yrkesverksamma lärare som en gång påbörjat – men inte slutfört – en lärarutbildning att få komplettera denna utbildning. Detta skulle ske genom att VAL-satsningen skulle få mer generösa antagningsregler och tanken var att ”ingen ska behöva läsa mer än vad som saknas från den tidigare utbildningen”.

Den 14 april 2011 redovisade Skolverket uppdraget att förbereda och organisera legitimationsarbetet (dnr 61-2010:1549) till regeringen. Av redovisningen framgår att Skolverket omedelbart påbörjade arbetet med skapa en funktion för att granska och bedöma lärares och förskollärares ansökningar om legitimation, kompletteringar av behörighet och utnämning till lektor samt för att meddela legitimation och komplettera denna med ytterligare behörighet och uppgift om utnämning till lektor. Arbetet innefattade dels att kartlägga olika typer av lärarexamen som har utfärdats vid samtliga svenska lärosäten under perioden 1970–2010, dels utveckla ett webbaserat ansökningssystem och ett digitalt ärendehanteringssystem med beslutsstöd.

I arbetet med att utveckla dessa system utbytte Skolverket erfarenheter med Högskoleverket, Migrationsverket, Skolinspektionen och Socialstyrelsen. Även en intern testgrupp bestående av lärare användes för att ta reda på hur ansökningsförfarandet bäst ska utformas.

Skolverkets kartläggningsarbete av olika typer av lärarexamen som har utfärdats vid svenska lärosäten under perioden 1970–2010 visade att många examensbevis är ytterst svårtolkade. Skolverket bedömde därför att handläggningsarbetet med att utfärda legitimation för redan verksamma lärare och förskollärare skulle bli omfattande.

I samband med detta arbete använde sig Skolverket av referensgrupper med företrädare för Friskolornas Riksförbund, Högskoleverket, Lärarförbundet, Lärarförbundets skolledarförening, Lärarnas Riksförbund, Lärarnas yrkesetiska råd, Lärarutbildningskonventet, Sveriges Kommuner och Länsting (SKL), Sveriges Skolledarförbund och rektorsutbildningen vid Umeå universitet. Skolverket hade ett flertal kontakter med Högskoleverket för att bl.a. ta del av Högskoleverkets handläggningsprocess vid utfärdande av behörighetsbevis åt sökanden med utländsk lärarexamen eller förskolläraryxamen. Skolverket poängterade även att det är svårt att förutspå om nu yrkesverksamma lärare skulle komma att ansöka om legitimation i slutet

eller början av övergångsperioden 2011–2015. Verket rapporterade även att det fick ett stort antal frågor om behörighet och kompletteringar redan vid denna tidpunkt.

Den 26 maj 2011 utfärdade regeringen förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.

Den 1 juli 2011 trädde de ändringar i skollagen som föreslås i proposition 2010/11:20 i kraft.

Hösten 2011

Den 6 oktober 2011 publicerade Skolverket ett pressmeddelande på sin webbplats med innebörden att handläggningen av lärarlegitimationer är försenad. Som skäl uppgavs it-problem, större komplexitet i ansökningarna än beräknat och det ofta förekommande behovet av komplettering av ansökningar.

Den 28 november 2011 utfärdades de första legitimationerna till förskollärare och den 14 december utfärdades de första legitimationerna till lärare. I pressmeddelandena som aviserade detta betonar Skolverket åter att man har problem med såväl it-system som den oförutsedda komplexiteten i ansökningarna. Skolverket framhöll även vikten av rättssäkerhet i handläggandet.

I regleringsbrevet för budgetåret 2012 avseende Skolverket, daterat den 22 december 2011, framgår under rubriken Åtterrporteringskrav att Skolverket ska redovisa arbetet med att meddela legitimationer för lärare och förskollärare. Av redovisningen ska särskilt framgå bl.a. antalet ansökningar, antalet meddelade legitimationer, handläggningstid, antalet ärenden i Lärarnas ansvarsnämnd, antalet varningar, antalet återkallade legitimationer, antalet lärare eller förskollärare som tidigare har haft legitimation och som på nytt meddelats legitimation samt kostnader fördelade på handläggning, it, information och övrigt. Det ska även ingå en kostnadsanalys.

Våren 2012

Den 10 februari 2012 inkom Skolverket med en hemställan till regeringen om att tidpunkten för införandet av ett absolut krav på lärarlegitimation i skolan senareläggs. Som skäl angavs att av de ca 180 000 verksamma lärare som kan ansöka om legitimation har ca 87 000 ansökt, vilket är betydligt färre än beräknat, och Skolverket förväntade sig många fler ansökningar under det första halvåret 2012. Då ca 2 000 legitimationer meddelats var bedömningen att verket inte skulle hinna behandla en relativt stor del före den 1 juli 2012. Som skäl för förseningen angavs dels att 75 procent är pappersansökningar – vilket är en större andel än vad som ursprungligen bedömts – dels att uppemot hälften av de inkomna handlingarna är ofullständiga och behöver kompletteras eller klargöras på olika sätt och dels att det i många fall behövs kompletterande uppgifter från det lärosäte

som utfärdat examensbeviset. Detta är, enligt Skolverket, en tidskrävande men helt nödvändig process för att säkerställa rättssäkerheten i ärendehantering och för att följa kraven i behörighetsförordningen. Denna hantering är avsevärt mer tidskrävande än vad som tidigare beräknats. Skolverket uppgav även att det har funnits stora problem med det it-stöd som utvecklades för att underlätta legitimeringen av lärare. Även om dessa har lösts har de försenat arbetet avsevärt. Slutligen var tidsramen för uppdraget snävt och komplexiteten större än beräknat. Regeringen meddelade att den avser att föreslå riksdagen att tillmötesgå Skolverkets begäran.

Den 4 april 2012 meddelade Skolverket regeringen sin bedömning att en uppskjutning av lärarlegitimationsreformen till den 1 december 2013 skulle vara tillräcklig. Den 5 april 2012 meddelade regeringen att den kommer att föreslå riksdagen att kravet på lärarlegitimation senareläggs till den 1 december 2013. Regeringen avlämnade den 26 april 2012 proposition 2011/12:144 Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna.

Utbildningsministerns uttalanden

Den 1 mars 2011 sändes ett inslag i SVT:s nyhetsprogram Aktuellt som behandlade de nya lärarlegitimationerna som skulle debatteras och beslutas om i kammaren följande dag. Enligt Aktuells rapportering skulle de lärare som inte slutfört sin påbörjade, äldre lärarexamen tvingas läsa in betydligt mer än vad de saknat under sin gamla utbildning. I inslaget rapporterades om en lärare som har gått på lärarhögskolan för 20 år sedan och avslutat studierna med 12 poäng (motsvarande 12 veckors heltidsstudier) kvar till examen. Efter detta har läraren arbetat som gymnasielärare i 20 år. Enligt inslaget skulle läraren behöva studera ytterligare 1,5 år för att kunna få sin lärarexamen och därmed ansöka om lärarlegitimation. Utbildningsministern följde inslaget från Aktuelltstudion, förnekade att det var så och menade att ingen skulle behöva läsa mer än den mängd poäng man saknar i sin gamla utbildning. Utbildningsministern uttalade:

... det är ett missförstånd. Hela inslaget byggde på det missförståndet.
 – – – Han kommer att behöva ta igen ungefär de poäng han saknar.
 – – – ... men om det bara är det att han har en äldre utbildning och saknar en mindre mängd poäng så ska han inte behöva gå om en hel kurs...

Inslaget i SVT:s Aktuellt den 2 mars 2011 ägnades specifikt åt frågan om det finns övergångsbestämmelser eller ej. I intervjun uppgav Jan Björklund:

Det kommer ju övergångsregler som vi jobbar med ... – – – Vi måste ju ha övergångsbestämmelser för äldre grupper. – – – ... det är självklart att det behövs övergångsregler när vi inför nya system.

Utbildningsministern yttrade även att regeringens arbete med övergångsbestämmelserna blev offentligt kända först i och med denna intervju.

Interpellationer och skriftliga frågor

Den 26 februari 2009 ställdes en interpellation till Lars Leijonborg om vidareutbildning av obehöriga lärare (ip. 2008/09:369). Interpellationen gällde när statsrådet avsåg att redovisa hur den fortsatta utbildningen av obehöriga lärare ska finansieras. Den 3 april 2009 lämnade statsrådet ett interpellationssvar där han redovisade regeringens finansiering (prot. 2008/09:97 21 §).

Den 22 mars 2011 ställdes en interpellation till utbildningsministern (ip. 2010/11:291) om lärare med ofullständig, äldre examen. I interpellationen hävdades att denna grupp av lärare utan examen måste läsa in 60 högskolepoäng (motsvarande två terminers heltidsstudier) för att kunna få ut examen. Vidare understryks återigen att det inte finns några övergångsbestämmelser för denna grupp, och interpellanten påpekade även att denna fråga inte berörts vare sig i propositionen eller i kammardebatten då riksdagen fattade beslut om att införa lärarlegitimation. I interpellation frågades efter vilka grupper av lärare som berördes av arbetet med övergångsbestämmelser och när man avser presentera dessa. Den 8 april 2011 besvarades interpellationen av utbildningsministern som framförde ståndpunkten att ingen lärare ska behöva läsa längre än den tid som saknas till lärarexamen med de regler som läraren ifråga en gång påbörjade sin lärarutbildning. Ministern ansåg sig inte kunna säga exakt på förhand när de övergångsreglerna skulle fastställas av regeringen, men det skulle inte bli några förändringar jämfört med det presenterade förslaget. När det gäller den tid detta skulle ta hänvisade utbildningsministern till att man för att skriva övergångsreglerna måste ha fastställt behörighetsförordningen eftersom ”övergångsreglerna hänger samman med behörighetsreglerna”. Anledningen till att de presenterades i Aktuellstudion var att debatten rörde just detta.

Den 23 november 2011 ställdes en interpellation till utbildningsminister Jan Björklund om speciallärare (ip. 2011/12:137). Interpellationen gällde dels om utbildningsministern avsåg att ta initiativ som gjorde att speciallärare som en gång läst in sin behörighet och därefter arbetat i 20 år också fortsättningsvis skulle vara behöriga att arbeta, dels vilka åtgärder utbildningsministern ämnade föreslå för att eleverna i träningskola, verksamhetsutbildning eller yrkesträning inte ska bli drabbade när deras lärare inte längre har behörighet, dels om utbildningsministern avsåg att ta initiativ till att förändra behörighetsförordningen för att bättre ta till vara den kunskap och erfarenhet som finns bland dessa speciallärare. Den 9 december 2011 svarade utbildningsministern att han mot bakgrund av situationen i dessa skolformer övervägde om det finns skäl att ändra eller komplettera de existerande bestämmelserna (prot. 2011/12:45 4 §). Vidare angav utbildningsministern att han inte var beredd att precisera sig offentligt om hur det skulle komma att bli eftersom han inte ville väcka några förhoppningar eller förväntningar som sedan kanske inte skulle kunna infrias innan arbetet i Utbildningsdepartementet var klart.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt information om när arbetet med att ta fram övergångsbestämmelser för lärare med ofullständig, äldre lärarutbildning påbörjades, om utbildningsministrarnas kännedom om detta arbete samt om hur regeringen förberett och följt upp genomförandet av lärarlegitimationsreformen.

Som svar lämnades den 15 mars och den 12 april 2012 tre promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A.2.1.2–4).

Enligt Regeringskansliet uppmärksammades behovet av särskilda övergångsregler för lärare med en ofullständig, äldre lärarutbildning under hösten 2010. När merparten av arbetet med behörighetsförordningen var gjort påbörjades därför i slutet av februari 2011 arbetet med att hitta en sådan övergångslösning. Vidare anförs att det sedan flera år tillbaka pågår ett arbete som syftar till att de lärare som inte har en lärarexamen ska få det. Det har hela tiden varit en målsättning i detta arbete att tidigare erfarenheter ska valideras och tillgodoräknas samt att den kompletterande undervisningen ska bedrivas på ett sådant sätt att slutförandet av utbildningen underlättas och i viss mån förkortas. Den sista fasen i detta arbete inleddes i februari 2011. Utbildningsministern visste att det bedrevs ett arbete med denna inriktning när han framträdde i SVT den 1 och 2 mars 2011.

Gällande förberedelser inför reformen hänvisar Regeringskansliet till utredningsbetänkandet och remisspromemorian, de remissvar som inkommit samt det förberedande uppdrag som regeringen gett till Skolverket.

I fråga om reformens genomförande anförs att Regeringskansliet har hållit sig informerade om Skolverkets arbete sedan det förberedande uppdraget redovisades, bl.a. anges informella möten och andra kontakter. Med anledning av de problem som fick Skolverket att begära att reformen borde skjutas upp utarbetades och remissbehandlades en promemoria i syfte att lägga fram en proposition med de ändringar som efterfrågades.

Utfrågningar

Anna Ekström

Utskottet höll den 19 april 2012 en utfrågning med generaldirektören för Skolverket Anna Ekström (bilaga B6).

Anna Ekström framhöll att den avgörande anledningen till förseningarna i Skolverkets utfärdande av lärarlegitimationer är att det har tagit betydligt längre tid att behandla ansökningarna än någon förutsett. Inte minst är det mycket svårt att på ett snabbt sätt avgöra vilken behörighet en viss kurs eller en viss utbildning ska ge. Att få fram denna information har varit mycket mer komplext än någon trodde det skulle vara. Det arbete som genomförs innebär dock att en kunskapsbank byggs upp hos Skolverket, vilket gör att utfärdandet av lärarlegitimationer förväntas gå väsentligt snabbare i framtiden. Dessutom hade Skolverket problem vid införandet av it-

lösningen för att hantera utfärdandet av lärarlegitimationerna. Skolverket fick utprova it-systemet under drift, och därmed fick man hantera de uppkomna problemen under resans gång. Den 17 november 2011 informerade Skolverket utbildningsutskottet om sin verksamhet, och tog då även upp lärarlegitimationerna och talade om att det fanns problem med handläggningstakten.

Under utfrågningen betonades vid ett flertal tillfällen att det är den oförutsedda komplexiteten i ansökningarna som har lett till förseningar. Bland annat framhölls att det i SOU 2008:52 står att det inte borde innebära några större svårigheter att avgöra vilken behörighet en gammal examen ger. Ekström menade även att det inte hade förekommit några klara signaler från andra instanser som pekat på dessa svårigheter under förberedelsestadiet.

Generaldirektören framhöll även att Skolverket fått gehör för sina finansierings- och tidsbehov hos regeringen, att det kontinuerligt har förts en dialog mellan verket och Utbildningsdepartementet samt att det normalt sett förekommer ett mycket stort antal formella och informella kontakter.

Slutligen menade Ekström att handläggningen var rättssäker och att den återstående oron främst har att göra med tidsaspekten, men att verket gör bedömningen att tillräckligt många lärarlegitimationer ska utfärdas till den 1 december 2013.

Utbildningsminister Jan Björklund

Utskottet höll den 23 april 2012 en utfrågning med utbildningsminister Jan Björklund (bilaga B8).

Utbildningsministern anförde i fråga om övergångsbestämmelser för lärare med ofullständig, äldre lärarutbildning att detta var ett känt problem som departementet arbetade med vid tiden för ministerns framträdande i SVT:s nyhetsprogram Aktuellt. Anledningen till att övergångslösningen inte aviserats tidigare var, enligt ministern, att man inte ville presentera regelverket innan det var färdigt, men då frågan dök upp i Aktuelltstudion såg ministern sig tvungen att redovisa det pågående arbetet och regeringens avsikter i frågan.

I fråga om förseningen av lärarlegitimationsreformen framhöll ministern att slutdatumet för det slutgiltiga införandet av reformen – den 1 juli 2015, då enbart legitimerade lärare får utfärda betyg – fortfarande ligger fast. Ministern anförde även att det fanns fyra skäl till att lärarlegitimationsreformen delvis sköts upp: Skolverkets it-problem, den oförutsedda komplexiteten i ansökningarna, den oväntat stora mängden ofullständiga handlingar och att Skolverket först godkände tidsplanen och sedan – när alltför stora problem uppstod – begärt ett senareläggande. Vidare menade ministern att regeringen inte har anledning att tvivla på expertmyndigheters och utredningars underlag och rapporter, och han framhöll att ingen remissinstans eller utredning förutsett de problem som uppkom. Vidare menade ministern att det inte fanns något sätt de uppkomna problemen kunde ha

förutsetts av regeringen. Ministern ville även framhålla att ärendet följt gängse rutiner för beredning under hela dess gång och betonade att regeringen under beredningen av frågan haft ett stort antal kontakter med expertmyndigheter och olika intressenter i frågan.

Statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet höll den 8 maj 2012 en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12).

Gällande frågan om övergångsbestämmelser hänvisade statsministern till utbildningsminister Jan Björklund då det var hans uttalande som föranlett granskningsanmälan.

I fråga om förseningen av lärarlegitimationsreformen hänvisade statsministern i första hand till utfrågningarna med utbildningsministern och Skolverket generaldirektör för en utförligare beskrivning samt menade att regeringen inte kan göra någon annan bedömning i fråga om tidsåtgång och resursbehov än den som ansvariga expertmyndigheter och expertutredningar gjort. Statsministern poängterade att ansvariga myndigheter inte mindre än tre gånger accepterat den tidsplan som funnits och framförde även att Sverige har en ordning med självständiga myndigheter med omfattande resurser, där Skolverket är en av de största myndigheterna. Enligt statsministern har beredningen varit betydande och under denna har ingenting anhängiggjorts som tydde på problem med tidsplanen. Statsministern ansåg inte heller att de problem som påträffats under reformen kunde anföras till bristande beredning. Slutligen anförde statsministern att det kunde, efter reformens slutförande, finnas skäl att ställa frågan hur det blev och vilka lärdomar som kan dras av detta.

Utskottets ställningstagande

Med anledning av den fråga som väcktes i anmälan vill utskottet inledningsvis påminna om vad det tidigare uttalat, nämligen att ett statsråd ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han eller hon förmedlar är korrekta. I detta fall har utskottet inte funnit belägg för att utbildningsministern har brustit i detta avseende.

När det gäller beredningen och genomförandet av lärarlegitimationsreformen kan utskottet konstatera att reformen inte har kunnat genomföras fullt ut i enlighet med riksdagens ursprungliga beslut. Samtidigt har utskottet vid sin granskning inte funnit annat än att beredningen av lärarlegitimationsreformen till det yttre i stort sett synes ha skett i enlighet med rådande regelverk och praxis. När problemen uppstod under genomförandet följde också samarbetet mellan Skolverket och Utbildningsdepartementet gängse regler och rutiner.

De problem som uppkom i samband med genomförandet visar dock att innehållet i beredningen i viktiga delar brustit i kvalitet. Centrala frågor har berörts endast sporadiskt och otillräckligt. Framför allt kan man enligt

utskottet ifrågasätta om en så pass viktig aspekt som det praktiska genomförandet av reformen uppmärksammats i tillräcklig utsträckning i underlaget för reformen. Av granskningen framkommer vidare att behörighetsförordningen har en direkt koppling till de problem och förseningar som kom att inträffa. Mot bakgrund av denna förordning, såsom den slutligen kom att se ut, omfattning och komplexitet och dess stora betydelse för arbetet med att utfärda lärarlegitimationer, borde enligt utskottet upplysningar och yttranden från berörda myndigheter ha inhämtats i betydligt större utsträckning än vad som nu skedde inför regeringens beslut.

Brister i beredningsarbetet har sammantaget bidragit till att reformen inte har kunnat genomföras inom den tidsram som ursprungligen hade beslutats. Regeringen har ett ansvar för att beredningsarbetet resulterar i ett fullgott beslutsunderlag, och utskottet kan konstatera att regeringen i det aktuella fallet har brustit i detta avseende.

2.2 Möjligheter till arbetslöshetsersättning för den som nekar att ta arbete inom Försvarmakten

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 27 april 2011, *bilaga A2.2.1*, begärs det att utskottet ska granska regeringens handläggning av frågan om möjlighet till arbetslöshetsersättning för den som nekar att ta arbete inom Försvarmakten. Anmälaren anför att lagstiftningen inte medger att man får behålla sin a-kassa om man nekar att ta ett arbete inom Försvarmakten. En utredare har föreslagit att frågan om anvisningar till arbeten som soldat eller sjöman inom Försvarmakten skulle lösas genom en överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Försvarmakten. En sådan överenskommelse har, enligt anmälan, också träffats mellan de berörda myndigheterna. Genom den överenskommelse som finns har därmed två myndigheter, en under Förvarsdepartementet och en under Arbetsmarknadsdepartementet, kommit överens om att man för att lösa ett gemensamt problem ska sätta sina lagstadgade skyldigheter åt sidan, anför anmälaren.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Förvarsdepartementet, *bilaga A2.2.2*.

Utredning i ärendet

Kort om gällande rätt

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har, enligt vad som föreskrivs i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, sökande som, utöver att uppfylla vissa andra angivna förutsättningar, aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete. Det framgår av 9 § 5 ALF.

Enligt 11 § första stycket ALF ska ett erbjudet arbete anses lämpligt, om

- det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden (1)
- anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag (2)
- arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal (3) och
- förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i någon författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall (4).

Dagpenningen ska, enligt 45 a § första stycket ALF, sättas ned med 25 procent i 40 ersättningsdagar (nedsättningstid) inom ersättningsperioden, om en sökande har

- avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl (1) eller
- utan att uttryckligen ha avvisat ett sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte har kommit till stånd (2).

Enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen *bl.a.* om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa

- avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds (1)
- på något annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning eller deltagande i ett program inte kommer till stånd (2) eller
- uppträder så att det finns anledning för den offentliga arbetsförmedlingen att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete (3).

Det kan även nämnas att det i Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden, 19 §, finns en erinran om bestämmelsen i 16 § ovan nämnda förordning.

Slutligen bör nämnas att Arbetsförmedlingens användning av s.k. anvisning till arbete är ett arbetssätt som inte är reglerat i lag utan utgör en praxis. Detta utvecklas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) i dess remissyttrande över betänkandet Personalförsörjningen i ett reformerat försvar (se vidare nedan) enligt följande.

Med ”anvisning” avses en uppmaning, oftast skriftlig, från Arbetsförmedlingen till den enskilde att söka ett visst ledigt arbete. Arbetsförmedlingens användning av ”anvisning” utgör en fast praxis sedan mer än 70 år. Formen för ”anvisning” har under åren varierat. Det principiella innehållet och funktionen har dock varit likartat över tiden. Någon på författning grundad skyldighet för Arbetsförmedlingen att utfärda sådana ”anvisningar” föreligger inte.

Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten

Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten ingick den 14 januari 2011 en överenskommelse med avsikt och mål att stödja Försvarsmakten att etablera sig som arbetsgivare och tillgängliggöra lediga tjänster inom Försvarsmakten för Arbetsförmedlingens kunder.

Samarbetet ska, enligt överenskommelsen, stärka arbetsförmedlarnas kompetens med kunskaper om yrken och karriärvägar inom Försvarsmakten, detta för att en effektiv matchning ska kunna göras i syfte att möta den efterfrågan av arbetskraft som väntas de kommande åren.

I överenskommelsen anges att den omfattar att

- Arbetsförmedlingen med stöd av Försvarsmakten ökar kunskapen om Försvarsmakten som myndighet, arbetsgivare och arbetsplats för arbetsförmedlare och chefer inom Arbetsförmedlingen
- Arbetsförmedlingen matchar arbetssökande mot lediga tjänster inom Försvarsmakten
- Arbetsförmedlingen i samarbete med Försvarsmakten tillgängliggör information för arbetssökande om arbetsplatsen Försvarsmakten och grundläggande militär utbildning som vägen in i yrkena soldat och sjöman
- Arbetsförmedlingen kan vara ett stöd i Försvarsmaktens planering för att uppnå de rekryteringsmål som den försvarspolitiska förändringen innebär.

För att nå det uppsatta målet kommer, enligt överenskommelsen,

- Försvarsmaktens organisationsenheter att etablera kontakter med lokala arbetsförmedlingskontor i samband med informations- och/eller rekryteringsbehov
- Försvarsmakten att anmäla lediga tjänster till Arbetsförmedlingen
- Försvarsmakten att fortsätta utveckla möjligheterna för Arbetsförmedlingen att få tillgång till praktikplatser, arbetsträningsplatser m.m.

- Arbetsförmedlingen att under 2011, i samarbete med Försvarsmakten, genomföra utbildningsinsatser för arbetsförmedlare i form av regionala branschutbildningsdagar för att öka arbetsförmedlarnas kompetens vad gäller yrken och karriärvägar inom Försvarsmakten
- Arbetsförmedlingen att bjuda in Försvarsmakten till relevanta möten, branschanalyser och branschråd för erfarenhetsutbyte
- Arbetsförmedlingen att kunna vara en del i Försvarsmaktens lokala aktiviteter för att informera potentiella sökande om Försvarsmakten som arbetsgivare.

Slutligen anges att överenskommelsen ska utvärderas och revideras kontinuerligt.

Personalförsörjningen i ett reformerat försvar

Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning har i sitt betänkande Personalförsörjningen i ett reformerat försvar (SOU 2010:86 s. 303 f.) uttalat följande slutsatser.

Enligt utredningens mening faller Försvarsmaktens verksamhet inte inom ramen för gängse arbetsmarknad. Militär verksamhet är av speciell natur. Den är inte sällan farligt både för den enskilde och allmänheten. Inom verksamheten hanteras vapen, tunga fordon och farliga ämnen (prop. 2009/10:160 s. 124). När det gäller tjänstgöring i internationella militära insatser kan det ytterst vara fråga om att delta i väpnad strid. Det finns inte heller någon direkt erfarenhet av att militära befattningar inom Försvarsmakten annonseras på den öppna arbetsmarknaden på det sätt som nu kommer att ske.

Utredningen anser mot denna bakgrund att en anställning i Försvarsmakten med internationell arbetsskyldighet är att anse som en mycket speciell anställning, dels för att den inbegriper hantering av vapen och träning och utbildning för att delta i väpnad strid, dels för att den inbegriper internationell arbetsskyldighet. Till detta kommer att Försvarsmaktens rekrytering numer ska vila på frivillighet.

Enligt utredningens mening vore det fel om vissa grupper i samhället i praktiken inte omfattas av denna frivillighet. Det är inte rimligt att den som är arbetslös ska kunna anvisas ett arbete som exempelvis soldat, som denne därmed blir skyldig att söka för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande vilket avgör om han eller hon har rätt till arbetslöshetsersättning.

Utredningen föreslår således att Arbetsförmedlingen inte ska få anvisa arbeten i Försvarsmakten med internationell arbetsskyldighet.

Förslaget bör i första hand genomföras i form av en överenskommelse mellan Försvarsmakten och Arbetsförmedlingen om vilka anställningar som ska få anvisas. Regeringen bör följa upp hur denna fråga hanteras.

IAF har i sitt remissyttrande över betänkandet framfört bl.a. att en sådan överenskommelse inte till fullo uppnår syftet att säkerställa att rekryteringen till Försvarsmakten vilar på frivillig grund. För att uppnå detta syfte krävs enligt IAF att det utfärdas nya författningsbestämmelser som

undantar Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna från skyldigheten att vidta sanktioner mot personer som undandrar sig den aktuella typen av arbeten.

Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande instämt i förslaget att Arbetsförmedlingen inte ska anvisa anställningar i Försvarsmakten som innebär internationell arbetskyldighet. Konsekvensen av detta blir, enligt yttrandet, att Arbetsförmedlingen inte kommer att anvisa till någon anställning inom Försvarsmakten. Vidare har Arbetsförmedlingen föreslagit en reglering av att arbeten inom Försvarsmakten med internationell arbetskyldighet inte ska anses vara sådant lämpligt arbete enligt 11 § ALF som kan utgöra grund för nedsättning av ersättning eller annan sanktion enligt 45 a § ALF. Att undanta dessa arbeten från sanktioner enligt 45 a § innebär, enligt Arbetsförmedlingen, att oavsett om den ersättningsökande ändå anvisats ett sådant arbete inom Försvarsmakten och oavsett på vilket sätt det kommer till arbetslöshetskassans kännedom att han eller hon avvisat arbetet blir inte sanktioner tillämpningsbara.

Av Arbetsförmedlingens yttrande framgår vidare bl.a. följande.

Ställningstagande angående anställningar som innebär internationell arbetskyldighet:

Det är dock viktigt att beakta att Överbefälhavare Sverker Göransson har tagit beslut om att samtliga befattningar i Försvarsmakten ska kunna tas i anspråk för uppgifter i såväl Sverige som utomlands vilket i praktiken betyder att samtliga anställningar inom Försvarsmakten innebär internationell arbetskyldighet.

Detta innebär att Arbetsförmedlingen inte kommer att anvisa till någon anställning inom Försvarsmakten.

Arbetsförmedlingen ser därför ingen anledning till att denna fråga genomförs i en separat överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten.

Vidare kan nämnas att Arbetsförmedlingen i sitt yttrande pekat på att förutsättningen att rekrytering ska ske på frivillig grund och att Arbetsförmedlingen inte ska anvisa till dessa tjänster saknar stöd i författning. ”Arbetsförmedlingen anser att frågan i förhållande till arbetslöshetsförsäkringens regelverk är komplicerad och att den därför inte bör lösas genom överenskommelse mellan de två myndigheterna. En sådan överenskommelse har inte heller någon verkan på arbetslöshetsförsäkringens regelverk.” I stället föreslås en författningsreglering, vilket utvecklas i yttrandet.

Försvarsmakten har i sitt yttrande pekat på att en överenskommelse mellan Försvarsmakten och Arbetsförmedlingen redan undertecknats och att överenskommelsen inte omfattar anvisningar till Försvarsmakten.

Vissa uttalanden

Dåvarande försvarsminister Sten Tolgfors uttalade i en interpellationsdebatt den 8 april 2011 bl.a. följande.

Arbetsförmedlingens uppgift i relation till det nya försvaret är att bidra till att matcha lämpliga unga människor till de jobb som finns i Försvarsmakten men inte att anvisa. Åsa Lindestam sade att det är en

gråzon nu. Men Arbetsförmedlingen är uppenbarligen tydlig i sin uttolkning. Vid den pressträff som Försvarsmakten hade tillsammans med Arbetsförmedlingen efter deras överenskommelse sade generaldirektören Angeles Bermudez Svankvist följande: Vi vill vara tydliga med att jobben helt bygger på frivillighet. Försvarsmakten bestämmer hur kravprofilen ser ut och vilka som är lämpliga. Det kommer inte att bli några anvisningar från oss till de här jobben.

Jag tror att det är svårt att få ett tydligare uttalande än så.

Även om det inte skulle bli så och man mot förmodan skulle bli anvisad – alltså inte bara bli upplyst om att jobben finns, bli matchad och möjligen skickad till Försvarsmakten – blir man inte aktuell därför att grundkriterierna för Försvarsmaktens rekrytering är frivillighet, att man själv ska vilja, att man är motiverad, att man är intresserad av att vara kvar i försvaret långsiktigt. (ur anf. 32)

Jag uttolkar inte alls vad myndigheterna gör. Jag återger vad de själva har sagt om sin egen överenskommelse. Mer specifikt i det här fallet återger jag vad generaldirektören för Arbetsförmedlingen har sagt, hur hon ser på hur regelverken ska användas. Försvarsmakten är nämligen inte med och uttolkar de regelverken, utan det gör Arbetsförmedlingen på egen hand. (ur anf. 34)

Arbetsförmedlingens generaldirektör Angeles Bermudez-Svankvist uttalade i en intervju med P3 Nyheter den 14 januari 2011 att ”det känns hederligt och ganska unikt för det är lite historiskt också att Försvarsmaktens uppdrag har förändrats, att det är frivillighet som gäller”. Efter att reportern uppgivit att ingen ska tvingas ta jobb inom försvaret och att man inte kommer att förlora sin a-kassa om man tackar nej, följer ett uttalande av Angeles Bermudez-Svankvist:

Det är det kravet som den här arbetsgivaren ställer i sina ansökningar så där kan vi inte kräva något annat än att det ska vara frivillighet.

Propositionen Soldatanställningar i Försvarsmakten

Regeringen beslutade den 19 mars 2012 om propositionen Soldatanställningar i Försvarsmakten (prop. 2011/12:115). I avsnittet Försvarsmakten och Arbetsförmedlingen uttalade regeringen bl.a. följande (s. 147).

Regeringen delar Arbetsförmedlingens och IAF:s syn att en överenskommelse mellan Försvarsmakten och Arbetsförmedlingen om att Arbetsförmedlingen inte ska anvisa arbete skulle sakna författningsstöd. En överenskommelse skulle därmed bli utan reell betydelse. Samtidigt vill regeringen understryka att detta inte bör innebära någon förändring i det inledda samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten när det gäller rekrytering till Försvarsmakten.

Regeringen kan konstatera att en internationell arbetsskyldighet sannolikt ligger utanför vad som kan betraktas som ett lämpligt arbete. Arbetsförmedlingen har också angett att i och med att Försvarsmakten har beslutat att internationell arbetsskyldighet ska gälla alla befattningar inom myndigheten kommer Arbetsförmedlingen inte att anvisa någon arbetssökande arbete inom Försvarsmakten.

Försvarsmaktens personalförsörjningssystem trädde i kraft och började tillämpas så sent som 2010. Regeringen anser att det bör gå längre tid innan man med tillräcklig säkerhet kan säga att det befintliga regelverket inte skulle vara ändamålsenligt även avseende Försvarsmaktens nya personalförsörjningssystem. Som regeringen redovisat

innebär den internationella arbetskyldigheten att arbetet sannolikt inte ska anses som ett lämpligt arbete. Det är mot denna bakgrund inte aktuellt att nu utreda en förändring av regelverket. Regeringen kommer dock att noga följa frågan och förutsätter att Arbetsförmedlingen, IAF och andra berörda myndigheter håller regeringen informerad om utvecklingen på detta område.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt information om hur frågan om möjligheter till arbetslöshetsersättning för den som nekar att ta arbete inom Försvarsmakten har beaktats i beredningen av reformeringen av Försvarsmakten.

Som svar lämnades den 8 mars 2012 en promemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.2.2).

I promemorian hänvisas bl.a. till att frågan om arbetslöshetsersättning för den som nekar att ta ett anvisat arbete hanterades i Personalförsörjningsutredningens betänkande (SOU 2010:86), att regeringen den 9 februari 2012 beslutade lagrådsremissen Soldatanställningar i Försvarsmakten, att ett av underlagen för lagrådsremissen var Personalförsörjningsutredningens nämnda betänkande och att regeringen genom sina ställningstaganden i lagrådsremissen i beredningen av reformeringen av Försvarsmakten har behandlat den fråga som konstitutionsutskottet aktualiserat.

Vidare framhålls i promemorian att regeringen i lagrådsremissen delar Arbetsförmedlingens och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens uppfattning att en överenskommelse mellan Försvarsmakten och Arbetslöshetsförmedlingen om att Arbetslöshetsförmedlingen inte ska anvisa arbete inte har författningsstöd. En sådan överenskommelse har därför inte någon reell innebörd. I lagrådsremissen konstateras också, anføres det vidare i promemorian, att Arbetsförmedlingen, med anledning av Försvarsmaktens beslut om internationell arbetskyldighet, inte kommer att anvisa arbetssökande arbete inom Försvarsmakten.

Slutligen anføres det i promemorian att vad beträffar frågan om behov av eventuella författningsändringar på området framhålls i lagrådsremissen att Försvarsmaktens personalförsörjningssystem trädde i kraft och började tillämpas så sent som 2010 och ännu är under genomförande. Det bör gå längre tid innan man med tillräcklig säkerhet kan säga att det befintliga regelverket inte skulle vara ändamålsenligt. Regeringen kommer dock att noga följa frågan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar regeringens avsikt att noga följa frågan om det befintliga regelverket är ändamålsenligt vad gäller arbetslöshetsersättning för den som nekar att ta arbete inom Försvarsmakten och vill framhålla vikten av

att en sådan uppföljning sker. Vad som framkommit i granskningen om hur regeringen hittills hanterat frågan ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

2.3 Regeringens åtgärder vid lämplighetsbedömning av en utländsk affärsmans ägande i Saab Automobile AB

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 1 februari 2012, *bilaga A2.3.1*, begärs att utskottet granskar om regeringens agerande i bedömningen av den ryske affärsmannen Vladimir Antonovs lämplighet som ägare av Saab Automobile AB (Saab) står i överensstämmelse med gällande lag. Enligt anmälarna var regeringens och Riksgäldskontorets (nedan Riksgälden) hantering av Antonov central för möjligheterna att hitta finansiering till Saab. Enligt anmälarna finns det ett antal centrala frågor av konstitutionell karaktär kring regeringens agerande i detta ärende. Anmälarna önskar därför att utskottet granskar regeringens agerande i de bedömningar av Antonovs lämplighet som ägare av Saab som har gjorts av den svenska staten med utgångspunkt i dessa frågeställningar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Närings- och Finansdepartementen, *bilaga A2.3.2–3*, samt utfrågningar med f.d. näringsminister Maud Olofsson, *bilaga B9*, och riksgäldsdirektör Bo Lundgren, *bilaga B13*. Utskottet har i ärendet även fått ut handlingar från Näringsdepartementet, *bilaga A2.3.5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Försäljning av Saab inleds

Under hösten 2008 inleddes processen med försäljning av Saab. Bakgrunden var den finanskris som hade drabbat bl.a. den amerikanska bilindustrin hårt. General Motors (GM) beslutade som ett resultat av krisen att sälja Saab. Den 20 februari 2009 begärde GM företaget i rekonstruktion, vilken pågick till augusti samma år. Regeringen gav Riksgälden i uppdrag den 11 juni 2009 att förbereda och inleda förhandlingar med Saab om en garanti för lån från Europeiska investeringsbanken (EIB). Saabs ägare GM under-tecknade samma månad en avsiktsförklaring om att sälja Saab till Koenigs-egg Group. I slutet av november 2009 meddelade dock Koenigs-egg att man inte tänkte genomföra köpet av Saab. Kort därefter tog förhandling-

arna om garantin ny fart sedan GM pekat ut Spyker Cars¹ (Spyker) som en potentiell köpare av Saab. Den 18 december 2009 meddelade GM att försäljningen till Spyker inte kunnat slutföras och att Saab skulle börja avvecklas.

Riksgäldens garanti för EIB-lån

Den 13 januari 2010 slutrapporterade Riksgälden sitt uppdrag gällande Saab till regeringen. Rapporteringen omfattade bl.a. förslag på avtal, en analys av Saabs affärsplan och en värdering av säkerheterna. Knappt två veckor senare återkom GM med ny information om att företaget hade nått en överenskommelse om att sälja Saab till dåvarande Spyker. Regeringen gav då Riksgälden i uppdrag att ställa ut en garanti för Saabs lån hos EIB. Garantin förutsatte enligt uppgift från Riksgäldens webbplats att de slutliga förhandlingarna inte medförde en ökad risk för staten jämfört med tidigare presenterade avtal.

Den 12 februari 2010 godkände regeringen Riksgäldens förslag på garantiavtal med EIB. Riksgälden lämnade då också en kompletterande återrapportering där myndigheten bl.a. konstaterade att det finns fullgoda säkerheter. Sammantaget bedömde myndigheten också att den affärsplan som låg till grund för återbetalningen av det garanterade lånet var framtagen på ett rimligt sätt, att ägarbilden var sund och att villkoren för garantin motsvarade statens behov av rättigheter och kontroll. EIB gav samma dag sitt slutliga godkännande av lånet på upp till 400 miljoner euro.

EIB-lån och försäljning av Saabs fastigheter

Den 23 februari 2010 slutfördes försäljningen av Saab. Riksgälden utfärdade samma dag en garanti för Saabs lån hos EIB (dessa EIB-lån utgör en projektfinansiering för utveckling av miljöanpassad teknik och utvecklingsprojekt med inriktning mot trafiksäkerhet). Hittills har enligt uppgift från Riksgälden motsvarande 217 miljoner euro betalats ut.

Saab begärde i april 2011 att få Riksgäldens medgivande att sälja fastighetsbolaget Saab Automobile Property AB, som då var pantsatt hos Riksgälden. Syftet var att Saab på så sätt skulle kunna ta in kapital och stärka sin likviditet. Saabs fastighetsbolag skulle avyttras till ett bolag som skulle finansiera fastighetsköpet med ett lån från den ryske affärsmannen Vladimir Antonov. Riksgälden medgav försäljningen, bl.a. under villkoret att låneramen på 400 miljoner euro skrevs ner till 280 miljoner euro. Regeringen godkände affären i enlighet med Riksgäldens förslag. Affären godkändes emellertid inte av EIB, som ansåg att det stred mot ett avtal man hade träffat med Antonov och GM om att Antonov inte var aktuell som ägare till Saab.

I juni 2011 återkom Saab med en annan tänkt köpare (ett konsortium lett av fastighetsbolaget Hemfosa). Denna affär godkändes av Riksgälden, regeringen och EIB i juli 2011. Enligt uppgift från Riksgäldens webbplats

¹ Spyker Cars bytte senare namn till Swedish Automobile.

fastställdes garantiramen till 280 miljoner euro. Riksgäldens bedömning var att staten fortsatt har säkerheter som täcker de garantier som har ställts ut, även utan pant i aktierna i fastighetsbolaget.

Ägarprövningar

Genom de avtal som Saab har skrivit under ska de tre parterna – regeringen, Riksgälden och EIB – godkänna nya ägare som omfattar en ägarandel på 10 procent och uppåt i såväl Saab som moderbolaget Swedish Automobile. När det gäller Antonov måste enligt uppgift från Riksgäldens webbplats dessutom GM ge sitt godkännande. Det gäller i det fall Antonov ska bli ägare i eller på annat sätt finansiera Saab eller dess moderbolag.

Våren 2011 genomförde och avrapporterade Riksgälden en ägarprövning av Antonov till regeringen. Riksgälden konstaterade i en rapport i april 2011 att det inte fanns skäl att neka Antonov att komma in som ägare (se avsnittet *Riksgäldens ägarprövning* nedan). Enligt uppgift från Riksgäldens webbplats (som hade uppdaterats senast den 30 januari 2012) har varken regeringen eller EIB fattat något beslut i denna fråga.

Saab anmälde i början av maj 2011 att bolaget önskade Riksgäldens tillstånd att tillåta två nya ägare i Swedish Automobile: Gemini Investment Fund (som har tecknat och betalat in ett konvertibellån till Saab) och Hawtai Motor Group (som Saab har tecknat ett avtal med om tillverkning i Kina). Eftersom avtalet med Hawtai aldrig fullföljdes begärde Saab i stället en ägarprövning för två andra kinesiska bolag: Pang Da Automobile Trade och Youngman Automotive. För att dessa bolag ska kunna bli ägare i Saab krävs ett godkännande av regeringen, Riksgälden och EIB samt även av kinesiska myndigheter.

Saab i konkurs

Saab försattes i konkurs av Vänersborgs tingsrätt måndagen den 19 december 2011 sedan företaget själv lämnade in en ansökan. Även två av Saabs dotterbolag (Saab Powertrain AB och Saab Tools AB) försattes i konkurs. Däremot är Saab Parts AB (Parts) inte försatt i konkurs. Parts är ett fristående och självständigt bolag som har en väl genomarbetad plan för att hantera situationen när moderbolaget Saab är i konkurs. Riksgälden har pant i aktierna i Parts för de statliga garantier som har ställts ut till moderbolaget.

Riksgälden som garantigivare betalade i slutet av december 2011 tillbaka Saabs lån i EIB och har nu en fordran på Saabs konkursbo som uppgår till knappt 2,2 miljarder kronor. Det innebär att Riksgälden nu är största fordringsägare på konkursboet, och som säkerhet för sin fordran har Riksgälden pant i aktierna i Saabs ovannämnda reservdelsbolag Parts och i verktygsföretaget Saab Tools AB. Den värdering Riksgälden har låtit göra av panterna överstiger fordran och gör att skattebetalarna har fullgoda säkerheter för lånebetalningen.

*Gällande rätt m.m.***Regeringsformen**

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) gäller bl.a. att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Till sitt förfogande som organ vid styrandet av riket har regeringen förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, vilket framgår av 12 kap. 1 § RF. Förvaltningsmyndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv i särskilda fall som regeringen meddelar. Rätten att meddela direktiv för särskilda fall är emellertid inte obegränsad. Av 12 kap. 2 § RF följer att regeringen inte får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. Utanför dessa begränsningar av regeringens styrande funktion faller vad som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande. Inom ramen för myndigheternas faktiska handlande kan regeringen således meddela direktiv även i särskilda fall (prop. 1973:90 s. 398). Till området kan exempelvis hänföras järnvägsdrift, anläggande av vägar och polisens operativa verksamhet. Rätten att ge direktiv finns då även om handlandet i stort skulle vara reglerat genom författning (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2 uppl., 2006, s. 498).

Personuppgiftslagen

Bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land meddelas i 33–35 §§ personuppgiftslagen (1998:204). Enligt 33 § är det förbjudet att till tredje land föra över personuppgifter som är under behandling om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Förbudet gäller också överföring av personuppgifter för behandling i tredje land. Frågan om en skyddsnivå är adekvat ska enligt 33 § andra stycket bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som har samband med överföringen. Särskild vikt ska läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen ska pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet.

Av 34 § framgår att det trots förbudet i 33 § är tillåtet att föra över personuppgifter till tredje land, om den registrerade har lämnat sitt samtycke till överföringen eller om överföringen är nödvändig för att a) ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade har begärt ska kunna vidtas innan ett avtal träffas, b) ett sådant avtal mellan den personuppgiftsansvarige och tredje man som är i den registrerades intresse ska kunna ingås

eller fullgöras, c) rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller d) vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas.

Enligt 34 § andra stycket är det också tillåtet att föra över personuppgifter för användning enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

I 35 § anges att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 33 § mot överföring av personuppgifter till vissa stater. Regeringen får också meddela föreskrifter om att överföring av personuppgifter till tredje land är tillåten, om överföringen regleras av ett avtal som ger tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidare enligt 35 § andra stycket meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 33 §, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Av 35 § tredje stycket framgår att regeringen dels får under de förutsättningar som nämns i andra stycket i enskilda fall besluta om undantag från förbudet i 33 §, dels får överlåta åt tillsynsmyndigheten att fatta sådana beslut.

Polisdatalagen

Av 5 kap. 1 § 1–6 polisdatalagen (2010:361) framgår att personuppgifter får behandlas i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet om det behövs för att (1) förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv, (2) utreda eller beivra sådana brott som avses i (1), eller, efter särskilt beslut, annat brott, (3) fullgöra uppgifter i samband med personskydd, (4) fullgöra uppgifter enligt säkerhetskylldslagen (1996:627), (5) fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden, eller (6) lämna tekniskt biträde till Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten eller Tullverket.

Enligt 5 kap. 2 § 4 får personuppgifter som behandlas enligt 1 § även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i brottsbekämpande verksamhet hos utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation.

Informationsutbyte mellan myndigheter

I 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) anges att en myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Enligt 27 § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgälden gäller att myndigheten har rätt att från andra myndigheter få den information som Riksgälden behöver för sin verksamhet.

Uppgifter i medier

Enligt en artikel publicerad på Svenska Dagbladets webbplats i slutet av januari 2010 uppges att Säkerhetspolisen (Säpo) stoppade den ryska ägarfamiljen Antonov från att ta kontroll över Saab via Spyker Cars. I artikeln anges följande [*utskottets notering*]:

En källa nära regeringen uppger för DI [*Dagens Industri*] att Riksgälden gav ett privat undersökningsföretag och Säpo i uppgift att hårdgranska de ryska intressena, vilket resulterade i en rapport som presenterades för FBI. Rapporten innehöll bland annat starka kopplingar mellan Antonovgruppen, huvudägare till Spyker Cars, och penningtvätt samt organiserad brottslighet.

Det ledde till att General Motors styrelse fick en direkt order av den amerikanska regeringen att stoppa affären, vilket också skedde den 18 december.

Händelseförloppet bekräftas av Hans Lindblad, statssekreterare på finansdepartementet. Han berättar för tidningen att omständigheterna, att det var Sverige som tagit fram informationen, underlättade för regeringen att argumentera för att budgivarna skulle få förlängd tidsfrist. Lindblad säger att det inte finns någon rysk ägarkoppling längre.

Av en artikel publicerad i mitten av mars 2010 av den webbaserade affärstidningen *realtid.se* framgår att affärstidningen inom ramen för sitt arbete med artikeln hade sökt statssekreteraren Hans Lindblad vid Finansdepartementet, men då hänvisats till Näringsdepartementet och den dåvarande näringsministerns pressekreterare. Av artikeln framgår vidare att pressekreteraren som svar på frågor om huruvida regeringen hade begärt att Säpo ska undersöka familjen Antonov uppgav att dessa uppgifter inte hade kommenterats. Artikeln fortsätter och anger bl.a. följande [*utskottets notering*]:

Från början var familjen Antonov öppet bakom Spokers Saab-köp, men då genomfördes aldrig affären.

Det var Säpo och FBI som satte stopp för det, har *Dagens Industri* [*DI*] skrivit.

Orsaken uppges enligt tidningen ha varit ”misstankarna om familjen Antonovs kopplingar till grov brottslighet”.

Regeringen och Riksgälden gav i uppdrag åt Säpo och ett privat undersökningsföretag att utreda Antonov, skrev DI.

En regeringskälla uppgav enligt tidningen att utredningens slutsatser om familjen var ”långt över gränsen för vad som gick att acceptera”.

Det som hittades att Antonov skulle varit inblandad i var följande:

- ekonomisk brottslighet
- penningtvätt
- kopplingar till grov brottslighet

Det ledde enligt DI till att FBI startade en egen utredning som kom fram till att de svenska uppgifterna stämde, vilket i sin tur gjorde att FBI fick GM att stoppa försäljningen av Saab till Spyker med det ursprungliga upp-lägget där Antonov var öppet engagerad.

Riksgäldens ägarprövning

Den 28 april 2011 publicerade Riksgälden ett pressmeddelande (*bilaga A2.3.4*) i vilket myndigheten meddelar att Riksgälden inte har funnit anledning att neka ansökan från Saab och Spyker om att Vladimir Antonov blir ägare i Spyker. Vidare anges att beslutet har fattats utifrån de aspekter Riksgälden har att beakta och det material Riksgälden har haft tillgång till. I pressmeddelandet anges att det i avtalet mellan Riksgälden, Saab och Spyker finns en kontrollbestämmelse som innebär att Riksgälden och regeringen, var och en för sig, ska godkänna större ägarförändringar i koncernen (jfr bilaga A2.3.5). Vidare framgår att kontrollbestämmelsen om ägarförändringar saknar kriterier för ägarprövningen och att Riksgälden i sin prövning som huvudsaklig utgångspunkt har haft statens ekonomiska risk. Dessutom uppges i pressmeddelandet att myndigheten är beredande instans inför regeringens prövning. Detta innebär enligt pressmeddelandet att Riksgälden i sin prövning översiktligt har granskat Antonovs affärsverksamhet och hans planer för Saab samt genomfört en integritetsprövning av honom.

Samma dag som Riksgälden lämnade ut pressmeddelandet höll myndigheten en presskonferens vid vilken riksgäldsdirektören Bo Lundgren och Riksgäldens utlåningschef Daniel Barr svarade på frågor. Presskonferensen tillgängliggjordes genom ljud- och bildupptagning av Sveriges Television (SVT) på SVT:s webbplats. Av ljud- och bildupptagningen framgår bl.a. att Riksgälden hade grundat sitt beslut på bl.a. två rapporter från undersökningsföretag,² en rapport³ som Antonov själv hade låtit göra och en muntlig intervju som riksgäldsdirektören och utlåningschefen hade gjort med Antonov själv samt ytterligare källor⁴.

Skriftlig fråga

Den 19 oktober 2011 överlämnades en skriftlig fråga (2011/12:54) till finansmarknadsminister Peter Norman om informationsutbyte mellan regeringen och Riksgälden. I frågan anfördes följande:

² Dessa två rapporter är dels den s.k. Etna IV-rapporten, som Riksgälden lät advokatfirman Vinge beställa från det amerikanska undersökningsföretaget Kroll och som Riksgälden i vissa delar lämnade ut den 13 december 2010, dels en rapport som färdigställdes av en advokatfirma i Moskva (MZS & Partners) och som enligt uppgift från Svenska Dagbladet färdigställdes på tre veckor. Dessa rapporter har kortfattat beskrivits i medierna.

³ Rapporten sammanställdes av ett amerikanskt undersökningsföretag, IPSA International (även denna rapport har beskrivits översiktligt i media).

⁴ Vid presskonferensen uttalade riksgäldsdirektören att Riksgälden hade begärt information om "företaggruppens ställning, företaggruppens ägare, finansieringen osv." Vidare uttalade riksgäldsdirektören att den bank i vilken Antonov är huvudägare, Snoras i Litauen, står under tillsyn av den litauiska finansinspektionen och att Antonov hade granskats inom ramen för detta samt att Riksgälden även fått in information om Antonovs ansökan om medborgarskap i Storbritannien, där det enligt riksgäldsdirektören inte fanns några anmärkningar.

Riksgälden prövade i våras lämpligheten av att Vladimir Antonov gick in som delägare i Saab. Prövningen resulterade i att Antonov befanns lämplig som delägare. Min fråga är vilken information, om någon, som statsrådet tagit initiativ till att regeringen lämnat till Riksgälden i samband med prövningen?

Svaret inlämnades den 26 oktober 2011 av näringsminister Annie Lööf. I svaret angavs att Riksgäldskontoret initierade ägarprövningen av Antonov och att regeringen inte hade lämnat någon information till Riksgäldskontoret i samband med den prövningen.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 23 februari 2012 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 15 mars 2012 emot en svarspromemoria utarbetad vid Näringsdepartementet (bilaga A2.3.2). I promemorian anges bl.a. att samråd har skett med Justitie-, Utrikes- och Finansdepartementen.

Av svarspromemorian framgår bl.a. att varken regeringen eller Riksgäldskontoret har gett Säkerhetspolisen (Säpo) något uppdrag att granska Antonov. Som svar på frågor om vilken information regeringen har fått från Riksgäldskontoret inför sitt beslut om ägarprövning av Antonov anges att regeringen inte har fattat något beslut. Vidare anges att Riksgäldskontoret sedan myndigheten hade fattat beslut om ägarprövning lämnade en rapport om beslutet till Regeringskansliet. Riksgäldskontorets underlag, som låg till grund för beslutet, fogades till rapporten.

Som svar på frågor om det, som det uppges i vissa medier, överlämnades en rapport till amerikanska myndigheter framgår av svarspromemorian att Riksgäldskontoret gav sin juridiske rådgivare i uppdrag att anlita ett privat undersökningsföretag för att undersöka Antonov och att uppdraget avrapporterades till myndigheten. Myndigheten har inte överlämnat någon rapport om Antonov till FBI eller någon annan amerikansk myndighet. Vidare framgår av svarspromemorian att varken regeringen eller Riksgäldskontoret har direkt utbytt information eller uppgifter om Antonov med någon annan stats regering eller myndigheter.

Som svar på frågan om vilka åtgärder regeringen och Riksgäldskontoret har vidtagit i syfte att uppfylla regeringsformens saklighetskrav i sina beslut om Antonovs ägarprövning anges bl.a. följande. Kontrollbestämmelsen om ägarprövning i statens avtal med Saab syftar till att bevara motpartens identitet och därmed minska utrymmet för ökad risk eller ändrade förutsättningar i garantiåtgärdet. Bakgrunden till bestämmelsen är dels Riksgäldskontorets uppdrag som grundar sig på garantiförordningen (1997:1006), upphävd den 1 april 2011 och ersatt av förordningen (2011:211) om garantier och krediter, dels riksdagens bemyndigande till regeringen att mot fullgoda säkerheter ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret (prop. 2009/10:1 utg.omr. 24, bet. 2009/10:NU1, rskr. 2009/10:146), dels regeringens uppdrag till Riksgäldskontoret den 11 juni 2009 och 12 februari 2010 att förhandla respektive ställa ut en garanti

till Saab. Av garantiförordningen följer bl.a. de allmänna föreskrifter som Riksgäldskontoret har haft att beakta och tillämpa vid utfärdande av kreditgarantin. En garanti får endast beviljas för den som bedöms vara redbar och som kan antas ha betalningsförmåga och förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin utgör stöd för. Enligt förordningen ska Riksgäldskontoret bedöma och värdera de ekonomiska risker som ett garantiåtagande innebär för staten och se till att ärendet får en ekonomiskt ansvarsfull prövning och hantering. I övrigt ingick det också i Riksgäldskontorets uppdrag att minimera statens risk och ta till vara statens intressen. I ägarprövningen av Antonov har Riksgäldskontoret gjort en objektiv prövning av dennes redbarhet, ekonomiska förutsättningar och möjligheter samt vilja att stödja den verksamhet som garantin utgör stöd för med beaktande av statens risk. Vidare anges i svarspromemorian att den klausul i avtalet mellan Riksgäldskontoret och Saab som avser ägarprövning syftade till att säkerställa att staten i enlighet med riksdagens beslut (prop. 2009/10:1 utg.omr. 24, bet. 2009/10:NU1, rskr. 2009/10:146) hela tiden hade fullgoda säkerheter, och kontroll över den ekonomiska risken, avseende de garantier som ställts ut.

Genom en skrivelse av den 23 mars 2012 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ytterligare frågor. Utskottet tog den 12 april 2012 emot två svarspromemorior utarbetade vid Finans- respektive Näringsdepartementet (bilaga A2.3.3). Av promemoriorna framgår att samråd har skett mellan Justitie-, Utrikes-, Finans- och Näringsdepartementen.

Som svar på utskottets frågor om innehållet i den information som statssekreteraren Hans Lindblad enligt ett uttalande i medier ansåg ”underlåttade för regeringen att argumentera för att budgivarna skulle få förlängd tidsfrist” samt till vilka informationen gavs och hur regeringen använde den anges följande i svarspromemorian från Näringsdepartementet. Informationen var det huvudsakliga innehållet i den rapport som Kroll Association UK Limited (nedan Krollrapporten) hade lämnat till Riksgäldskontoret. När Hans Lindblad gjorde uttalandet kände han till att General Motors (GM) hade fått kännedom om innehållet. I rapporten restes allvarliga frågetecken om huruvida den aktuella spekulanten var seriös och i övrigt kring dennes integritet. Vidare anges i svarspromemorian att det vid denna tidpunkt även fanns spekulanter som bedömdes som intressanta och dessutom en möjlighet för Spyker Cars att ändra sitt affärsupplägg, vilket också sedermera skedde. Mot denna bakgrund var syftet med diskussionerna med GM i det aktuella skedet att skapa bl.a. tidsmässiga förutsättningar för att kunna arbeta vidare med dessa alternativ.

Av svarspromemorian från Finansdepartementet framgår bl.a. att Krollrapporten fogades som en bilaga till Riksgäldskontorets rapport till Regeringskansliet. Vidare framgår av svarspromemorian att Regeringskansliet saknar information om huruvida Säpo har lämnat Krollrapporten eller rap-

portens innehåll till amerikanska myndigheter. Såvitt Regeringskansliet känner till har från svensk sida ingen information om Antonov lämnats till annan stats regering eller myndigheter.

Utfrågningar

Maud Olofsson

Utskottet höll den 23 april 2012 en offentlig utfrågning av f.d. näringsminister Maud Olofsson (bilaga B9). Vid utfrågningen framgick bl.a. att Krollrapporten visade att det fanns misstankar, men att dessa inte kunde styrkas, samt att Riksgälden vid det skede då Krollrapporten höll på att färdigställas inte beslutade i ägarprövningsfrågan. Olofsson anförde att det var General Motors (GM) och Europeiska investeringsbanken (EIB) som sade nej till Antonov och att GM och EIB hade möjligheter att själva undersöka eventuella misstankar. Vidare anförde hon att diskussioner fördes mellan GM och regeringen eftersom regeringen ville påverka GM att agera positivt å Saabs vägnar, men att regeringen saknade uppgifter att dela med sig av eftersom Krollrapporten då inte var färdig. Enligt Olofsson fattade GM och EIB sina beslut på uppgifter som de själva tog fram. Enligt Olofsson visste GM att svenska myndigheter höll på med en undersökning där Krollrapporten ingick. Även om det enligt Olofsson förekom en löpande dialog mellan henne och GM och Antonovs lämplighet som eventuell ägare diskuterades bedömde hon att GM och den amerikanska regeringen hade mycket bättre möjligheter att själva ta fram information de behövde. Detta styrks enligt Olofsson av att regeringen den 18 december 2009 får information från GM att de avbryter de pågående förhandlingarna om en eventuell försäljning, innan Krollrapporten hade färdigställts. På en fråga om regeringen hade fått klara besked från GM om varför man tog ställning mot Antonov som ägare svarade hon att det framgick ganska klart att GM inte ville att Antonov skulle vara med och att man hade information som gjorde att man tog det ställningstagandet. Vidare angav Olofsson att GM den 18 december gav information till henne om skälen till att GM tagit ställning mot Antonov.

När det gäller ägarprövningen uppgav Olofsson att Riksgälden bara har prövat lämpligheten en gång, att frågan om regeringens prövning av frågan förutsätter ett underlag från svenska myndigheter samt att ministern måste lita på att Riksgälden har gjort rätt bedömning och att de har tagit fram rätt och tillräcklig information från EIB eller från andra källor. Vidare framhöll Olofsson att regeringen inte hade anledning att pröva ägarfrågan eftersom GM och EIB redan hade avfärdat Antonov som delägare i Saab. Det var först om de skulle ha ändrat sig som regeringen skulle ha haft anledning att fatta ett beslut. Vad gäller frågan om regeringens handläggning av ägarprövningen av Antonov anförde Olofsson följande.

Vi har aldrig prövat Antonovs ägande av det enkla skälet att vid det första tillfället avfärdade GM det den 18 december och sade att de inte vill gå vidare i den delen. – – När Saab sedan hade ont om pengar

och ville att Antonov skulle gå in gav vi Riksgälden ett uppdrag, och de agerade snabbt i den genomgången. Men det hade inte spelat någon roll om regeringen hade fattat beslut om Antonov eftersom EIB och GM fortfarande sade nej. Det är den springande punkten i allt detta. Det var GM som sålde och EIB som lånade ut pengarna. Den som äger ett företag och säljer ställer villkoren. Den som lånar ut pengar ställer också villkoren. Det intressanta i det här sammanhanget är ju att Victor Muller och Saabs styrelse godkände villkoren och har vetat om dem hela tiden. Det är helt fel att regeringen skulle ha varit långsam i det här sammanhanget.

På frågor om samtalen mellan den f.d. näringsministern och GM uppgav Olofsson bl.a. att de blev överraskade av GM:s besked den 18 december 2009 om att försäljningen skulle avbrytas, eftersom förhandlingarna tycktes gå bra. Enligt Olofsson fanns ingen anledning att från svensk sida få de uppgifter GM hade angående Antonov bekräftade eller verifierade på något sätt. GM ägde Saab och det var därmed GM som skulle avgöra vem de ville sälja till. Det var enligt Olofsson inte den svenska regeringens sak att påverka det. Däremot försökte de påverka GM att fortsätta och göra en affär. På en fråga hon kände till om det från svensk sida gjordes någon form av kontroll av uppgifterna som GM hade som grund för sitt nej till Antonov svarade Olofsson jakande och nämnde att diskussioner hade förts kring detta mellan GM och personer i Regeringskansliet. På en fråga om hon inte litade på de uppgifter hon fick från EIB och GM beträffande Antonov svarade Olofsson bl.a. att regeringen inte fick alla detaljer om Antonov vid samtalen med GM, eftersom det var deras information. Vidare ansåg hon att det hade sett konstigt ut om hon hade förlitat sig på FBI:s eller GM:s undersökningar och inte gjort en egen. I stället var det viktigt att göra en egen granskning, med de egna svenska myndigheterna.

Bo Lundgren

Utskottet höll den 10 maj 2012 en offentlig utfrågning med riksgäldsdirektör Bo Lundgren (bilaga B13). Vid utfrågningen framgick att Riksgälden hade regeringens uppdrag att för statens räkning teckna den garanti för ett lån från Europeiska investeringsbanken (EIB) som var en av förutsättningarna för den affär som då diskuterades mellan Saab och Spyker. Det gällde enligt riksgäldsdirektören speciellt projektfinansiering, och huvuduppgiften för myndigheten var att skaffa sig och svenska staten i grunden goda säkerheter. Mot bakgrund av att det fanns exempel från andra länder på hur man hade förvärvat bilföretag och sedan plundrat dem skrevs det i ett avtal in en s.k. kontrollbestämmelse vid större ägarförändringar. Den ägarprövning som bestämmelsen innebar gällde enligt riksgäldsdirektören i princip vilken ägare, person eller företag som helst. Enligt kontrollbestämmelsen skulle ägarförändringar godkännas såväl av Riksgälden som av regeringen. Lundgren framhöll vidare att Riksgälden aldrig hade gett uttryck för att Antonov är olämplig som ägare eller att han är inblandad i brottslighet.

På frågor om vem som gav uppdraget att utföra ägarprövningen till Riksgälden och från vilka källor Riksgälden hämtade sitt underlag för prövningen svarade riksgäldsdirektören att uppdraget som sådant fanns i den s.k. kontrollbestämmelsen och att det inte fanns något formellt regeringsuppdrag i denna specifika fråga. De källor som Riksgälden använde vid prövningen var dels två undersökningar (både en översiktlig, som gjordes vid ett första skede innan GM stoppade försäljningen av Saab i december 2009, och en fördjupad undersökning, som gjordes inför själva ägarprövningen) av ett amerikanskt undersökningsföretag, Kroll, dels undersökningar av en ryska advokatfirma, dels skriftliga svar på frågor som myndigheten hade ställt till Antonovs jurister, dels den muntliga intervju som riksgäldsdirektören och Riksgäldens utlåningschef gjorde med Antonov.

Lundgren angav även att någon information från GM direkt eller indirekt inte gavs till myndigheten. På en fråga om riksgäldsdirektören inte tyckte att det var konstigt att den ansvarige ministern inte delgav Riksgälden de uppgifter som ändå fanns, och som låg till grund för att man var mycket tveksam till Antonov, samtidigt som myndigheten gjorde sin ägarprövning svarade Lundgren att om det i regeringen fanns faktiska uppgifter som kunde styrka något av de rykten som fanns hade det så klart varit bra att få denna information. Lundgren tillade vidare att om det var fråga om samma rykten som man redan kände till spelade det inte så stor roll. Riksgäldsdirektören visste dock inte vilken information som regeringen hade som var sådan att den kunde användas och läggas till grund för prövningen. I fråga om kritik mot långsam handläggning av Antonovfallet ansåg Lundgren att Riksgälden jobbade mycket och ganska snabbt med de olika svängningarna i denna affär.

Riksgäldsdirektören hade ingen information om varför EIB så kategoriskt motsatte sig Antonov som ägare som har framförts i olika sammanhang. Lundgren framhöll att EIB inte är en myndighet och att investeringsbanken är helt fri att själv fatta sina beslut. Vidare saknade Lundgren information om de erfarenheter eller kunskaper som EIB hade när det gällde Antonov och Antonovs verksamhet i övrigt.

När det gäller kontakterna mellan regeringen och Riksgälden under den sistnämnda myndighetens ägarprövning av Antonov anförde Lundgren att Riksgälden efter hand rapporterade olika saker till regeringen och att myndigheten när den hade tagit ställning i ägarprövningen lämnade över detta till regeringen som ett underlag för deras prövning.

Vid utfrågningen anförde Lundgren också att Riksgälden inte hade haft någon kontakt med amerikanska myndigheter när det gällde lämplighetsprövningen. Han uppgav att varken Säpo eller amerikanska myndigheter eller utländska myndigheter av annat slag hade givits något uppdrag av Riksgälden. Inte heller hade Riksgälden haft kontakter med ryska myndigheter om man enligt Lundgren inte räknar med att den ryska advokatbyrå som Riksgälden anlätade möjligen hade pratat med någon rysk myndighet.

På en fråga om Riksgälden och regeringsföreträdare vid något tillfälle hade diskuterat lämpligheten i Antonov som eventuell ägare anförde Lundgren att så inte hade skett mer än naturligtvis i de samtal som har varit mellan honom, regeringsföreträdare och andra där det hade resonerats kring vilken risk som skulle kunna finnas och att det fanns rykten och motsvarande. Enligt Lundgren hade Riksgälden lämnat de uppgifter som myndigheten hade om utredningen till regeringen men myndigheten hade inte fått någonting tillbaka.

Lundgren fick även en fråga om det faktum att dåvarande näringsministern aldrig delgav Riksgälden GM:s bestämda uppfattning att Antonov inte skulle godkännas som ägare kunde ha gett ett falskt hopp hos Saabs ägare om att man trodde att han kunde bli ägare och att detta fördröjde processen på ett felaktigt sätt. Som svar angav riksgäldsdirektören bl.a. att det kunde det säkert ha gjorts på sitt sätt. Samtidigt ansåg Lundgren att det var många andra falska förhoppningar som man hade, och han hade därför mycket svårt att se att just denna bit skulle ha spelat någon roll.

Lundgren angav vidare att Riksgälden inte hade försett andra aktörer utanför Sverige med information om Antonov. Riksgäldsdirektören anförde slutligen som svar på en fråga om de rättsliga processer som inleddes i slutet av 2011 mot Antonov om olika misstänkta brott i Baltikum att detta inte var något som framkom i de rapporter som Riksgälden tog fram under ägarprövningsarbetet.

Handlingar i granskningsärendet

Utskottet har i granskningsärendet begärt ut vissa handlingar från Regeringskansliet (bilaga A2.3.5). Handlingar överlämnades tillsammans med ett missiv från Näringsdepartementet. I missivet anges bl.a. att regeringen aldrig har uppdragit åt Riksgäldskontoret att vara beredande instans inför en prövning från regeringens sida i enlighet med den kontrollbestämmelse som finns i punkt 10.31 i det s.k. "Back-To-Back Agreement" mellan svenska staten och Saab Automobile AB som regeringen uppdrog åt Riksgäldskontoret att ingå genom beslut den 26 januari 2010. Av punkt 10.31 i Back-To-Back Agreement, som var med i de överlämnade handlingarna, framgår att låntagaren, dvs. Saab Automobile AB, i vissa situationer som är kopplade till ägandet i bolaget ska begära långgivarens, dvs. Riksgäldskontoret, och regeringens skriftliga godkännande.

Även regeringens beslut från den 12 februari 2010 om att godkänna Riksgäldskontorets förslag till garantiavtal mellan svenska staten och EIB samt det förslag till garantiavtal som Riksgäldskontoret undertecknade med stöd av det här nämnda regeringsbeslutet överlämnades till utskottet.

Utskottets ställningstagande

Granskningen visar att varken regeringen eller Riksgäldskontoret försett någon annan stats regering eller myndigheter med information eller uppgifter om den berörda affärsmannen. Inte heller har regeringen eller Riksgäldskontoret gett Säkerhetspolisen något uppdrag att granska affärsmannen.

Till dags dato har endast Riksgäldskontoret genomfört en ägarprövning av den berörda affärsmannen, vilket är i enlighet med kontrollbestämmelsen som finns i det avtal som tecknades mellan svenska staten och Saab Automobile AB (Saab). Riksgäldskontoret fann då inte anledning att erinra mot att affärsmannen blev ägare i det företag som ägde Saab.

Utskottets granskning visar att den dåvarande näringsministern på ett tidigt stadium hade vetskap om att GM inte hade för avsikt att godkänna den aktuella affärsmannen som ägare till Saab. Denna information vidarebefordrades dock aldrig till Riksgäldskontoret. Utskottet anser att om det i regeringen fanns uppgifter som kunde styrka rykten som fanns kring den aktuella affärsmannen borde de ha vidarebefordrats till Riksgäldskontoret. Särskilt mot bakgrund av de stora värdena som var aktuella i sammanhanget kan det anses anmärkningsvärt att ministern inte uppmärksammade Riksgäldskontoret på den information hon hade fått från GM.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.

3.1 Fråga om utbildningsministerns ansvar för Skolverkets anlitande av ett bemanningsföretag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 17 januari 2012, *bilaga A3.1.1*, begärs det att utskottet ska granska regeringens förhållnings-sätt till Statens skolverks, fortsättningsvis Skolverkets, anlitande av ett bemanningsföretag med anledning av verkets uppgift att utfärda legitima-tioner för lärare och förskollärare.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A2.1.3–4*. Därutöver har en offentlig utfrågning ägt rum med Anna Ekström, generaldirektör för Skolverket, *bilaga B6*. Vidare har offentliga utfrågningar ägt rum med utbildningsmi-nister Jan Björklund och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B8* och *B12*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

Överlämnande av myndighetsutövning

En förvaltningsuppgift kan, enligt 12 kap. 4 § regeringsformen, överläm-nas åt kommuner. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighets-utövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Motsvarande bestämmelser fanns före den 1 januari 2011 i 11 kap. 6 § andra och tredje styckena regeringsformen.

Regeringens myndighetsstyrning m.m.

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträden. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut.

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Enskilda statsråd har inte rätt att befälla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad dels av legalitetsprincipen, dels av bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen, enligt vilken ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen. I propositionen anfördes det att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med nuvarande 12 kap. 2 § regeringsformen och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå. Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande (bet. KU 1986/87:29) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Uttalanden i ett tidigare JO-beslut angående fråga om överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning

JO uttalade sig i ett beslut den 27 december 2000 i ett initiativärende med anledning av tidningsuppgifter om att flera arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund (dnr 780–2000).

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) lämnade ett remissvar i ärendet. Av remissvaret från AMS framgick, enligt JO:s beslut, att handläggning av ärenden om arbetslöshetsförsäkring i vissa fall skett inom fackförbund. Enligt remissvaret köpte berörda kassor dessa tjänster av respektive förbund i enlighet med avtal mellan dem. Av utredningen framgick, enligt beslutet, vidare att rätten att besluta i dessa ärenden i beslutsordningen dele-

gerats från kassan till handläggare inom förbundet. Avtalen mellan kassor och förbund var inte tillgängliga i JO:s utredning. JO uttalade sig därför inte om huruvida berörda handläggare genom avtalen blivit att anse som en del av respektive arbetslöshetskassa. Med utgångspunkt från att så inte varit fallet uttalade JO, med en inledande erinran om dåvarande 11 kap. 6 § regeringsformen (nuvarande 12 kap. 4 §), bl.a. följande.

I 5 § lagen om arbetslöshetsförsäkring föreskrivs att arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor. Något stöd i lag för överlämnande av uppgiften vidare finns inte. Beslutsfattande i ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring utgör självfallet myndighetsutövning. Frågan är då om den handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring som föregår beslutsfattandet också innefattar myndighetsutövning.

Något uttalande i frågan huruvida handläggningen av ett ärende som i sig innefattar myndighetsutövning utgör myndighetsutövning i alla sina led har inte gjorts vare sig i förarbeten eller doktrin. Att så inte nödvändigtvis behöver vara fallet skulle möjligen kunna utläsas av 11 kap. 6 § regeringsformen eftersom det där talas om dels förvaltningsuppgifter, dels förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Sannolikt syftar denna uppdelning i första hand på olika slag av ärenden och inte på delar av beredningen i motsats till beslut i samma ärende, men någon vägledning ges inte av lagstiftaren.

Om det nu skulle vara så att det finns en möjlighet till uppdelning av handläggningen kan man fråga sig om t.ex. kontroll av att inlämnade handlingar är kompletta eller införskaffande av ytterligare handlingar eller sammanställning av materialet i ett ärende är hänförligt till myndighetsutövning. Svaret blir uppenbarligen ja om åtgärden kombineras med någon form av föreläggande för den enskilde att komma in med en handling eller annars vidta en åtgärd. Mera tveksamt skulle det kunna vara om den begärda insatsen bygger på ett helt frivilligt åtagande från den enskildes sida. Skulle emellertid passivitet från den enskilde i en sådan situation kunna påverka utgången av ärendet, talar det mesta för att det är fråga om myndighetsutövning. Ansvaret för att utredningen leder fram till ett användbart beslutsunderlag – som förutsätter en sammanställning av materialet – utgör också som jag ser det myndighetsutövning.

Vägledande för tolkningen blir närmast om åtgärden kan ses som ett offentlighetsrättsligt ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Någon säker gränsdragning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar respektive inte innefattar myndighetsutövning går dessvärre inte att göra. En bedömning får många gånger göras i det enskilda fallet.

Den handläggning som föregår beslutsfattandet i ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring syftar i huvudsak till att få fram ett användbart beslutsunderlag och består i att granska ingivet material och eventuellt begära kompletteringar från den enskilde. Handläggarens åtgärder måste typiskt sett kunna påverka vilket beslut som fattas. Passivitet från den enskildes sida medför också konsekvenser för beslutsfattandet. AMS anger t.ex. i sina kommentarer till 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring att det vid begäran om komplettering samt vid kommunicering bör anges att beslut kommer att fattas på det material som finns om sökanden inte hör av sig inom utsatt tid. Med hänvisning till vad som sagts ovan får även handläggningen inför beslutsfattandet anses omfatta myndighetsutövning.

Tidigare granskning

Våren 2010 granskade utskottet utifrån de bestämmelser som fanns i dåvarande 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (nuvarande 12 kap. 4 §) det förhållandet att regeringen i regleringsbrev föreskrivit att AMS respektive Arbetsförmedlingen mer aktivt skulle använda kompletterande aktörer för att ta till vara deras kompetens och kunskaper i åtgärderna för dem som står långt från arbetsmarknaden (bet. 2009/10:KU20 s. 95 f.). Utskottet uttalade därvid följande.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska det ske med stöd av lag. Eftersom det inte är möjligt för regeringen att utan sådant lagstöd överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett enskilt subjekt, kan det inte anses ha ålegat regeringen att i samband med uppdragen till AMS och Arbetsförmedlingen särskilt klargöra för myndigheterna att uppdragen inte innefattar sådant överlämnande. Det kan emellertid, med hänsyn till de svårigheter som föreligger att göra en säker gränsdragning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och andra förvaltningsuppgifter, finnas anledning att vara uppmärksam på problematiken vid utformning av uppdrag som tangerar en myndighets verksamhet som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Granskningen föranleder inget uttalande i övrigt från utskottets sida.

Bakgrund

Den allmänna bakgrunden till införande av lärarlegitimation framgår av avsnitt 2.1 ovan. Här följer en presentation av förhållanden som rör Skolverkets anlåtande av ett bemanningsföretag för beredning av ärenden om lärarlegitimation.

Legitimation för lärare och förskollärare

Bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare finns främst i skollagen (2010:800). Här kan nämnas att enligt huvudregeln i 2 kap. 13 § får endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning bedriva undervisningen. Betyg ska, enligt 3 kap. 16 § första stycket, beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisningen vid den tidpunkt då betyg ska sättas. Enligt 2 kap. 16 § ska Skolverket efter ansökan meddela legitimation till en lärare under vissa förutsättningar. Ett beslut av Skolverket om avslag på en sådan ansökan får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, enligt 28 kap. 3 § 3 skollagen (prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr 2010/11:171).

Utbildade lärare och förskollärare som vid ikraftträdandet var eller nyligen varit verksamma skulle så snart lagen trädde i kraft kunna ansöka om legitimation hos Skolverket.

Skolverket gjorde den 10 februari 2012 en framställning till regeringen (dnr 89-2012:169) om ändring av bestämmelserna om lärarlegitimation som innebär att vissa bestämmelser ska börja tillämpas vid ett senare tillfälle. Det gäller bl.a. bestämmelsen i 2 kap. 13 § skollagen om att endast den som har legitimation och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen. I sin framställning lämnade Skolverket bl.a. följande uppgifter om beredning av ärenden om utfärdande av lärarlegitimationer.

Beredning av ärenden

Det första steget i beredningen av ett ärende är att kontrollera att ansökan är komplett. Uppemot hälften av de inkomna ansökningarna är ofullständiga och behöver kompletteras på olika sätt. Till exempel saknas sidor i examensbevis eller sanningsförsäkran. Det finns också ofta oklarheter i tjänstgöringsintygen som behöver utredas. Detta innebär att handläggarna behöver kontakta många sökanden för att ansökningarna ska bli kompletta vilket förlänger handläggningstiden avsevärt.

Skolverket anlitar ett bemanningsföretag i arbetet med lärarlegitimation

I uppgifter som publicerats på Skolverkets webbplats (enligt uppgift senast granskade den 31 maj 2011) uppges att Skolverket anlitar ett bemanningsföretag i arbetet med lärarlegitimation (*bilaga A3.1.2*). I texten uppges att det är Skolverket som fattar beslut om legitimation, men för att effektivt kunna bereda den stora mängden ansökningar som väntas har Skolverket slutit ett avtal med ett bemanningsföretag. Ett 50-tal anställda från bemanningsföretaget kommer att arbeta med att bereda beslut om lärarlegitimation. Sedan är det Skolverket som fattar beslut om varje enskild legitimation.

Skolverket publicerade den 8 februari 2012 rapporten *Skolverkets hantering av legitimationsärenden* (dnr 2012:00149) på sin webbplats. När det gäller avtalet med bemanningsföretaget uppges följande.

Genom ett avtal med ett bemanningsföretag kunde verket snabbt komma igång med arbetet och fokusera på frågor som rör själva legitimationerna och behörigheten. Proffice genomför den beredande handläggningen av ärenden. Personalen hos Proffice ser till att ärendet är komplett och gör en första bedömning utifrån Skolverkets bedömningsinstruktioner. Besluten fattas alltid av Skolverket.

Skolverket arbetsleder handläggarna hos Proffice genom att dessa bereder ärenden helt utifrån Skolverkets instruktioner. Arbetsprocessen är innehållsligt styrd och kontrollerad av Skolverket, genom det it-system Skolverket tagit fram, genom bedömningsverktyg och utbildning som tillhandahålls av Skolverket. Alla oklara frågor eller frågor som inte besvaras av bedömningsverktyget lyfts till Skolverket som beslutar hur ett ärende ska hanteras.

Skolverket har daglig kontakt med Proffice, dock inte med varje handläggare. Varje vecka sker avstämningsmöten mellan Skolverket och Proffice arbetsledning. Det finns också regelbundna styrgruppsmöten mellan Proffice ledning och Skolverket.

JO-beslut med anledning av klagomål mot Skolverket angående handläggningen av legitimationsärenden

Den 22 mars 2012 meddelade JO beslut med anledning av klagomål mot Skolverket angående handläggningen av legitimationsärenden. (Ett av ärendena, som gällde att Skolverkets registratur inte hade uppmärksammat att ett kuvert innehållit två separata ansökningar, berörs inte närmare här.)

I besluten (*bilaga A3.1.3–4*) anges att JO tagit del av ramavtalet ”Handläggargfunktion för hantering av lärarlegitimationer” som träffades mellan Skolverket och Proffice Partner Solutions AB den 27 maj 2011 samt Skolverkets promemoria ”Skolverkets hantering av legitimationsärenden”, daterad den 8 februari 2012. Vidare framgår att JO besökte Skolverket den 14 mars 2012 och att Skolverket vid besöket informerade om bl.a. handläggningen av legitimationsärenden.

I besluten framgår avslutningsvis att vad klagandena anfört inte gav anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från JO:s sida respektive, i ett ärende som gällde en specifik ansökan, att vad klaganden anfört inte gav tillräcklig anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från JO:s sida.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt information om bl.a. Regeringskansliets eller regeringens kännedom om Skolverkets anlitande av ett bemanningsföretag i arbetet med att legitimera lärare och förskollärare.

Som svar lämnades den 15 mars och den 12 april 2012 promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet (*bilaga A2.1.3–4*).

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) fick kort information om att Skolverket hade beslutat att anlita ett bemanningsföretag i samband med ett möte med Skolverket under senvåren 2011. Regeringskansliet tog därefter del av Skolverkets pressmeddelande ”Skolverket anlitar Proffice i arbetet med lärarlegitimation” den 31 maj 2011.

Den information som lämnades vid mötet senvåren 2011 lämnades i direkt anslutning till att det aktuella mötet avslutades. Skolverkets företrädare berättade att Skolverket avsåg att anlita ett bemanningsföretag och att bl.a. statsvetare och samhällsvetare skulle delta i arbetet. Någon dokumentation avseende denna information finns inte. Det finns heller ingen annan dokumentation från mötet eftersom det hade karaktären av informell dialog.

Regeringskansliet fick vid det aktuella tillfället senvåren 2011 ingen information om den närmare innebörden av det avtal som Skolverket avsåg att ingå med bemanningsföretaget och hur förhållandena mellan verket och företaget däri skulle regleras. Regeringskansliet vidtog inga särskilda åtgärder vid detta tillfälle. Utbildningsdepartementet fann inte heller anledning att vidta några åtgärder när departementet genom information på Skolverkets webbplats fick reda på att Skolverket hade ingått det aviserade avtalet.

I promemorian den 12 april 2012 anmärktes att JO i beslut den 22 mars 2012 i fem ärenden som avser klagomål mot Skolverket angående handläggningen av legitimationsärenden inte funnit anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande i fyra av ärendena (dnr 398-2012, 344-2012, 530-2012 och 880-2012). Endast i ett av ärendena uttalade JO kritik. I det aktuella fallet hade Skolverket av misstag förbisett att det fanns två separata ansökningar i ett kuvert, varför handläggningen i det ena ärendet hade fördröjts (dnr 5744-2011).

Utfrågningar

Anna Ekström

Utskottet höll den 19 april 2012 en utfrågning med generaldirektören för Skolverket Anna Ekström (bilaga B6).

Anna Ekström framhöll att man från Skolverkets sida ansåg, och fortfarande anser, att beslutet att anlita ett bemanningsföretag var en ren myndighetsfråga och något som verket möjligen informerar departementet om men absolut inte förankrar, ett beslut som verket fattar helt och hållet på eget ansvar. I ärendet var man väldigt noga internt vid verkets förberedelser av arbetet med upphandlingen. Man var väldigt noga med att följa regelverket och att gå igenom och följa de många JO-beslut som finns, eftersom JO vid flera tillfällen har granskat myndigheter som lägger ut arbeten på bemanningsföretag som ibland kommer nära det område som är myndighetsutövning. Därför var man inom Skolverket väldigt noga med att lägga upp arbetet på ett sådant sätt att det skulle möta de krav som förvaltningsrätt och liknande ställer. Det är väldigt viktigt att man håller sig till regelverket och ser till att det som är myndighetsutövning eller i närheten av myndighetsutövning sköts på ett alldeles oklanderligt sätt. Verket har också fått ett beslut från JO som har gått igenom verkets samarbete med Proffice och lämnat det utan åtgärd.

I samband med utfrågningen framkom det vidare att tjänstemän vid Utbildningsdepartementet före den 27 maj 2011 hade informerats av företrädare för Skolverket om avsikten att anlita ett bemanningsföretag. Vidare framkom att det finns minnesanteckningar från en del möten mellan företrädare för Skolverket och företrädare för Regeringskansliet, men att det inte finns några minnesanteckningar från möten där man berört lärarlegitimationer.

Utbildningsminister Jan Björklund

Utskottet höll den 23 april 2012 en utfrågning med utbildningsminister Jan Björklund (bilaga B8).

När det gäller Skolverkets anlitan­de av ett bemanningsföretag framhöll Jan Björklund att det är en myndighetsfråga och att Skolverket har att följa lagar och regler. Det är tillåtet att anlita bemanningsföretag i Sverige. JO har granskat just detta och inte funnit anledning till kritik. Detta uppfattar Jan Björklund som att JO anser att Skolverket dragit en korrekt gräns.

Jan Björklund vidtog ingen åtgärd när han fick kännedom om Skolverkets anlitan­de av ett bemanningsföretag eftersom detta är en fråga för myndigheten.

Statsminister Fredrik Reinfeldt

Den 8 maj 2012 höll utskottet en utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12). I utfrågningen berördes bl.a. frågor som tas upp i anmälan.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

3.2 Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 30 januari 2012, *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen genom sitt agerande har uppfyllt riksdagens beslut om medelstillelning till drift och underhåll av järnvägsnätet och den styrning i övrigt som Trafikverket ansvarar för. I anmälan hänvisas till uppgifter i medierna i november 2011 enligt vilka Trafikverket använt 125 miljoner kronor av ett extra anslag för drift och underhåll av järnvägar på sammanlagt 800 miljoner kronor till att köpa ut en entreprenör som enligt verkets bedömning inte fullgjort sitt uppdrag. Enligt anmälaren har Näringsdepartementets kontroll över hur anslagen använts varit bristfällig och regeringen har fram till dess att medierna uppmärksammat saken saknat kännedom om Trafikverkets hantering av anslaget för järnvägsunderhåll.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Näringsdepartementet, *bilaga A3.2.2–3*, samt utfrågning med statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd, *bilaga B4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 23 november 2011 uppmärksammades i Sveriges Televisions (SVT) nyhetsprogram Västnytt att Trafikverket använt 125 miljoner kronor av ett extra anslag för drift och underhåll av järnvägar på sammanlagt 800 miljoner kronor till att köpa ut entreprenören Balfour Beatty Rail AB (BBR) som enligt verkets bedömning inte fullgjort sitt uppdrag. Enligt uppgifter i SVT kunde inte BBR fortsätta att driva verksamheten på det sättet som Trafikverket önskade om inte ersättningen till entreprenören höjdes. Enligt uppgift till SVT:s Västnytt från den tjänsteman på Trafikverket som ansvarade för förhandlingarna med BBR fanns det inget juridiskt utrymme för en sådan höjning av ersättningen. Av samma tjänstemans uttalanden till SVT framgår dels att Trafikverket var tvunget att använda 125 miljoner kronor av de 800 miljoner kronor som regeringen avsatte för drift och underhåll av järnvägsspåren i Sverige för att kompensera BBR i enlighet med upphörandeavtalet, dels att tjänstemannen bedömde att ersättningen till BBR var rimlig. Enligt uppgifter som Trafikverket lämnat till SVT fanns det ingen juridisk grund för myndigheten att säga upp entreprenadkontraktet med BBR och hade man fortsatt befarade Trafikverket att driften och underhållet av järnvägsspåren hade blivit lidande.

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (RF) gäller att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.

Till sitt förfogande som organ vid styrandet av riket har regeringen förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, vilket framgår av 12 kap. 1 § RF. Förvaltningsmyndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv i särskilda fall som regeringen meddelar. Rätten att meddela direktiv för särskilda fall är emellertid inte obegränsad. Av 12 kap. 2 § RF följer att regeringen inte får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller som rör tillämpning av lag. Utanför dessa begränsningar av regeringens styrande funktion faller vad som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande. Inom ramen för myndigheternas faktiska handlande kan regeringen således meddela direktiv även i särskilda fall (prop. 1973:90 s. 398). Till området kan exempelvis hänföras järnvägsdrift, anläggande av vägar och polisens operativa verksamhet. Rätten att ge direktiv finns då även om handlandet i stort skulle vara reglerat genom en författning (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 498).

Budgetlagen

Av 1 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) framgår att med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Enligt 1 kap. 3 § ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Enligt förarbetena menas med uttrycket hög effektivitet att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål som riksdagen avser uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för de tillgängliga resurserna. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iakttas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl (prop. 1995/96:220 s. 19 f.).

Enligt 3 kap. 8 § första stycket får ett anslag tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst 10 procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk. Följande år ska de tillgängliga medlen reduceras med ett belopp motsvarande den anslagskredit som tagits i anspråk. Av förarbetena (prop. 2010/11:40 s. 57) framgår att t.ex. anslag för banhållning och trafikavtal kännetecknas av att det kan vara svårt att bedöma när utgifterna för vissa projekt uppkommer och att en hög grad av flexibilitet därför kan behövas.

Förordning med instruktion för Trafikverket

Enligt 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska Trafikverket med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägs- trafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Av 2 § 9–10 förordningen framgår att Trafikverket dels ska vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats, dels i sin roll som beställare särskilt ska verka för att produktiviteten och effektiviteten på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar.

Budgetpropositionen för 2009

Den 12 september 2008 överlämnade regeringen sin budgetproposition för 2009 (prop. 2008/09:1). I propositionen föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2009 för ramanslaget 1:4 *Banverket: Banhållning och sektorsutgifter* ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 40 000 000 000 kronor efter 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 22 s. 9). I propositionen anges vad gäller bemyndigande om ekonomiska åtaganden för ramanslaget 1:4 *Banverket: Banhållning och sektorsutgifter* att Banverket i sin verksamhet ingår långsiktiga avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för flera år framåt i tiden. Vidare anges följande i propositionen:

Detta gäller både avtal om investeringar och avtal rörande drift och underhåll. Banverket lämnar också bidrag för olika ändamål. För att kunna planera sin verksamhet måste bidragstagaren normalt veta i förväg att bidraget kommer att betalas ut. Regeringen bör därför ges ett bemyndigande att ingå ekonomiska förpliktelser. Bemyndigandet bör avse all upphandlad verksamhet och alla bidrag där fleråriga avtal sluts och som inte faller under 13 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, detta oavsett om avtalen avser Banverkets interna resultatenheter eller externa leverantörer.

Utskottets förslag till riksdagsbeslut följde propositionen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2008/09:TU1 rskr. 2008/09:126).

Entreprenadkontraktet

Den 5 november 2009 träffade Trafikverket och Balfour Beatty Rail AB (BBR) ett entreprenadkontrakt avseende drift och underhåll av järnvägsanläggningar i Västra Götaland.

Budgetpropositionen för 2011

Den 8 oktober 2010 överlämnade regeringen sin budgetproposition för 2011 (prop. 2010/11:1). I propositionen lämnade regeringen förslag på ett bemyndigande från riksdagen till regeringen att under 2011 för ramanslaget 1:2 *Banhållning* ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 80 000 000 000 kronor under 2012–2050 (s. 9). I propositionen beskrivs regeringens förslag till bemyndigande (s. 59):

Bemyndigandet bör avse all upphandlad verksamhet och alla bidrag där fleråriga avtal sluts och som inte faller under 13 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, detta oavsett om avtalen avser Trafikverkets interna resultatenheter eller externa leverantörer.

— — —

Beräkningarna av bemyndigandets storlek omfattar fr.o.m. 2009 framtida räntekostnader på upptagna lån.

Utskottets förslag till riksdagsbeslut följde propositionen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2010/11:TU1 rskr. 2010/11:138).

Trafikverkets regleringsbrev för 2011

I regeringens regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer anges följande (s. 21 f.) i fråga om beställningsbemyndiganden:

I fråga om ramanslagen 1:1 respektive 1:2 bemyndigas Trafikverket att ikläda sig ekonomiska förpliktelser som, inklusive tidigare åtaganden, innebär utgifter om totalt högst 124 700 000 000 kronor efter 2011. Bemyndigandet omfattar även framtida räntekostnader på upptagna lån samt förpliktelser med Trafikverkets interna enheter.

— — —

Förskottering, lån från kommuner eller enskilda för att tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och järnvägar ingår i bemyndiganderamen.

Således anges i regleringsbrevet vissa av de villkor och delar av beskrivningen av bemyndigandet som finns i budgetpropositionen. Andra i budgetpropositionen angivna villkor anges inte i regleringsbrevet.

Förstärkta insatser för banhållning under 2011

Den 8 april 2011 publicerades på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats ett pressmeddelande. I pressmeddelandet meddelades att statsminister Fredrik Reinfeldt, utbildningsminister Jan Björklund, näringsminister Maud Olofsson och socialminister Göran Haggglund denna dag presenterade en förstärkning av insatserna för järnvägens drift och underhåll i form av en ytterligare satsning med 800 miljoner kronor under 2011. Vidare meddelades i pressmeddelandet att regeringen under 2011 kommer att fatta nödvändiga beslut för att skapa det utrymme som krävs för att öka insatserna för banhållning med ytterligare 800 miljoner kronor.

Trafikverket publicerade den 29 april 2011 på sin webbplats sitt beslut för hur den satsning som regeringen aviserade skulle fördelas. Av informationen på myndighetens webbplats framgår en fördelningsnyckel för olika typer av insatser (trimning, reinvestering och underhåll) samt för olika geografiska områden (t.ex. Mälardalen, Väst, Norrland) och tematiska områden (t.ex. prioriterade godsstråk och trafikantinformation).

2011 års ekonomiska vårproposition

Den 8 april 2011 överlämnade regeringen sin ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100) med bl.a. förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. När det gäller förstärkta insatser för banhållning anges i propositionen att regeringen kommer att under 2011 fatta nödvändiga beslut för att skapa det utrymme som krävs för att öka insatserna för banhållning med 800 miljoner kronor (s. 57).

Upphörandeavtalet

Den 6 juli 2011 träffade Trafikverket och Balfour Beatty Rail AB (BBR) ett avtal om upphörande av entreprenadkontrakt (upphörandeavtal, se bilaga A3.2.4). Av avtalets bakgrund framgår att Trafikverket träffade ett entreprenadkontrakt om drift och underhåll av järnvägsspåren i Västra Götaland med BBR den 5 november 2009. Vidare framgår att entreprenören genom skrivelser den 17 respektive 26 maj 2011 hade framfört anspråk på höjda ersättningar för kostnader för rese- och overtid, oförutsedda personalkostnader samt ändrade förutsättningar för järnvägsfordon. Dessa anspråk tillbakavisades i sin helhet av Trafikverket. Den 17 juni 2011 framförde BBR genom en skrivelse ytterligare anspråk mot Trafikverket som gällde extra ersättning. Slutligen framgår att parterna genom förhandlingar kom överens om att lösa sina meningsskiljaktigheter genom upphörandeavtalet.

Upphörandeavtalet, som ska anses utgöra en integrerad del av entreprenadkontraktet, stadgar om en överenskommelse för perioden från entreprenadtidens början t.o.m. den 31 maj 2011 samt om ett upphörande av entreprenadkontraktet. Vad gäller det sistnämnda framgår av upphörandeavtalet att Trafikverket och BBR är ense om att det ursprungliga entreprenadkontraktet ska upphöra per den 31 maj 2012. Vidare anges bl.a. att entreprenadkontraktet ska gälla på oförändrade villkor till dess att det upphör. Utöver detta anges att entreprenören ska vara berättigad till ersättning med 125 000 000 kronor för kostnader och förluster i anledning av att entreprenadkontraktet upphör i förtid. Ersättningen ska betalas av Trafikverket till BBR mot faktura vid tre olika datum som anges i avtalet. Dessutom framgår det av avtalet att Trafikverkets skyldighet att betala ut den ovanstående ersättningen är baserad och villkorad dels av att BBR tillfredsställande fullgör samtliga sina åtaganden enligt entreprenadkontraktet fram till entreprenadtidens utgång, dels att BBR säkerställer nödvändiga resurser för dessa åtaganden och dels att entreprenaden godkänns vid slutbesiktning.

Budgetpropositionen för 2012

Den 15 september 2011 överlämnade regeringen sin budgetproposition för 2012 (prop. 2011/12:1). I propositionen föreslogs att 2,6 miljarder kronor skulle satsas på åtgärder i järnvägssystemet 2012, varav 800 miljoner kronor avsåg medel som hade belastat Trafikverkets anslagskredit under 2011. Satsningen riktades i första hand mot drift och underhåll, reinvesteringar och trimningsåtgärder (se prop. 2011/12:1 utg.omr. 22 s. 44). Utskottets förslag till riksdagsbeslut följde propositionen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2011/12:TU1 rskr. 2011/12:87).

Interpellationsdebatt

Den 6 december 2011 svarade statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd på en interpellation (ip. 2011/12:147) om Trafikverkets möjligheter att disponera anslag. Av statsrådets svar framgår (se 18 § i kammarens protokoll 2011/12:42) bl.a. att det vid tiden för interpellationssvaret pågick ett projekt på Regeringskansliet om strategisk styrning av drift och underhåll för väg och järnväg, vars syfte är att skapa förutsättningar för regeringen och Trafikverket att bedriva en effektivare resursstyrning av driften och underhållet av vägar och järnvägar samt att effektivisera och förtydliga regeringens målstyrning av Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet (anf. 74). Statsrådet påpekade att Trafikverket hade agerat utefter de förutsättningar som uppkommit och gjort detta för att säkra driften och underhållet på järnvägen i Västra Götaland. Av statsrådets uttalanden under interpellationsdebatten framgår vidare att regeringen önskar få så mycket infrastruktur som möjligt för de pengar som avsätts. Mot den bakgrunden anförde statsrådet att Trafikverket därför måste ”jobba mer med sina upphandlingar och regeringen och jag utifrån min roll jobba ytterligare i styrningsfunktionen för att följa upp att så också blir” (anf. 78). På frågan om man kan använda

skattepengarna bättre svarade statsrådet att det naturligtvis inte är bra att pengar används till att lösa avtal och att det som Trafikverket tog ansvar för var att garantera trafiken under tiden som avtalet upphör. Statsrådet anförde även att ”fokus ligger nu snarare på att se till att jobba mer och mer effektivt med upphandlingar och bra avtal, så att vi använder pengarna till det som de är avsedda för”. På interpellantens fråga om varifrån de 125 miljoner kronorna tas som Trafikverket enligt upphörandeavtalet ska ersätta entreprenören BBR med, svarade statsrådet bl.a. följande (anf. 82):

De tas naturligtvis, enligt en bedömning, från det samlade anslag som Trafikverket har. Man kan säga att det i så fall är de 800 miljonerna. Men de 800 miljoner som särskilt anslags är ”specade”, så att de används till rätt saker.

Slutligen anförde statsrådet bl.a. att det finns en poäng i att det aldrig är bra att betala ut stora summor för att bryta avtal och att såväl regeringen som hon själv strävar efter att bli bättre på strategisk styrning och uppföljning gentemot t.ex. Trafikverket (anf. 84).

Skriftlig fråga

Den 19 december 2011 överlämnades en skriftlig fråga (2011/12:262) till statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd som gällde avtal om upphörande av entreprenadkontrakt. I frågan anføres bl.a. följande:

Avtalet är såvitt jag kan bedöma mycket ovanligt, närmast unikt. En statlig myndighet tar av medel som är anslagna för verksamhet, i detta fall drift och underhåll av järnvägsnätet, och använder dem som ersättning för att kunna lösa ett avtal. Jag utgår från att Trafikverket innan avtalet tecknades försäkrat sig om att verket har möjligheter att använda anslaget på så sätt som här skett. Det är dock svårt att i de regeringsbeslut som styr myndighetens verksamhet finna någon vägledning till hur situationer liknande denna ska hanteras, både med avseende på var beslut ska fattas och hur de ska finansieras.

Frågeställaren efterfrågar avslutningsvis statsrådets redogörelse för om statsrådet och regeringen fått information om och sanktionerat det avtal Trafikverket tecknat med Balfour Beatty Rail AB.

Svaret inlämnades den 9 januari 2012. I svaret på frågan anges att regeringen inte tidigare har fått information om det enskilda avtalet. Vidare framgår av svaret att Trafikverket enligt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket bl.a. har till uppgift att ansvara för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Vidare anges att Trafikverket är bemyndigat att ingå entreprenadkontrakt och andra nödvändiga överenskommelser för verksamheten. Detta ska göras inom ramen för verkets bemyndigande och för det anslag som betalas ut för drift- och underhåll av järnvägar.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågor om regeringens ansvar för styrningen av myndigheter och för hur statens medel används.

Våren 2002 granskade utskottet dåvarande utbildningsminister Thomas Östros ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter (bet. 2001/02:KU20 s. 182 f.). Utskottet noterade bl.a. att CSN under en följd av år har haft problem med att klara kraven på handlingstider och tillgänglighet och att det från regeringens sida fortlöpande hade vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Utskottets granskning visade inte annat än att utbildningsministern noggrant hade följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Det kunde emellertid enligt utskottet inte bortses ifrån att de åtgärder som dittills vidtagits inte hade lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Oavsett orsaken ansåg utskottet att situationen när det gäller handläggningstider och tillgänglighet hade varit oacceptabel under en följd av år. Mot bakgrund av att situationen inte hade kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade underströk utskottet att regeringen, och framför allt utbildningsministern, bar ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom CSN.

Våren 2008 granskade utskottet f.d. statsråden Mona Sahlin och Jens Orbacks agerande när det gäller utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). Utskottet uttalade inledningsvis bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att en förvaltningsmyndighet är självständig vid tillämpning av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningensligt och effektivt. Utskottets granskning visade att de ansvariga f.d. statsråden och den dåvarande regeringen hade följt utvecklingen vid den berörda myndigheten samt att den dåvarande regeringen genom de regleringsbrev som riktades till myndigheten verkade för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterade dock att de åtgärder som vidtagits inte lyckades förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen när det gäller tillämpningen av ersättningsförordningen vad avser utbetalning av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Den dåvarande regeringen och de ansvariga f.d. statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 2009 granskade utskottet dåvarande statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag (bet. 2008/09:KU20 s. 221 f.). Utskottet uttalade bl.a. en erinran om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan regeringen genom sådana kontakter hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden, anförde utskottet. Vidare underströk utskottet att regeringen under alla förhållanden ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter. Till utskottets ställningstagande fogades en reservation

(S, V, MP) med innebörden att regeringen och framför allt det ansvariga statsrådet bar ansvaret för att situationen med långa handläggningstider vid Försäkringskassan under sommaren 2008 varit oacceptabel (s. 313 f.).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 21 februari 2012 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 13 mars 2012 emot en svarspromemoria från Näringsdepartementet (bilaga A3.2.2).

Av svarspromemorian framgår att regeringen aldrig fattade de aviserade besluten för att skapa ett utrymme i syfte att öka insatserna för banhållningen. De ökade insatserna belastade istället Trafikverkets anslagskredit.

Som svar på utskottets fråga om det togs några kontakter mellan Trafikverket och Näringsdepartementet innan upphörandeavtalet träffades anges att inga kontakter togs och att Regeringskansliet saknar kännedom om varför Trafikverket inte informerade Regeringskansliet i frågan. Vidare anges att regeringen inte har haft anledning att ta ställning till frågan om Trafikverket borde ha tagit kontakt med Näringsdepartementet innan upphörandeavtalet slöts. Som svar anges dessutom att det ansvariga statsrådet fick kännedom om upphörandeavtalet i anslutning till att det uppmärksammades i medierna i november 2011.

Som svar på frågor om vilket bemyndigande som upphörandeavtalet träffades inom framgår av svarspromemorian att Trafikverket har uppgett till Regeringskansliet att det inom ramen för ett bemyndigande avseende ”all upphandlad verksamhet” som myndigheten har ingår att omhänderta samtliga kontrakt som har träffats avseende den upphandlade verksamheten, och att även ett avtal om förtida upphörande av ett drift- och underhållskontrakt rör den upphandlade verksamheten och således faller inom ramen för bemyndigandet. Vidare anges i svarspromemorian att regeringen inte har haft anledning att ta ställning till frågan om huruvida upphörandeavtalet ligger inom ramen för riksdagens bemyndigande som avsåg ”all upphandlad verksamhet” och i så fall vilka skäl som ligger bakom regeringens bedömning i den aktuella frågeställningen.

Som svar på frågan om vilka överväganden som gjordes när det gäller upphörandeavtalets överensstämmelse med budgetlagens krav om hög effektivitet och god hushållning i statens verksamhet innan avtalet träffades anges att Trafikverket, under rådande kontraktstolkningstvist, bedömde att den valda lösningen var den ekonomiskt minst kännbara utifrån det gällande kontraktet och under förutsättning att järnvägstrafiken skulle säkras. Således bedömde Trafikverket att verket har hushållat väl med statens medel.

När det gäller frågor om Regeringskansliets projekt om strategisk styrning av drift och underhåll för väg och järnväg som nämndes av det ansvariga statsrådet under en interpellation framgår följande svar i promemorian. I regeringens beslut av den 29 mars 2010 om fastställelse av den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 redogjorde regeringen för sin avsikt att genom-

föra en grundlig genomlysning av Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet. Skälet till detta var bl.a. att Riksrevisionen hade riktat kritik mot dåvarande Vägverkets och Banverkets underlag och bedömningar av underhållsbehov. Vidare beskrev Utredningen om störningarna i järnvägstrafiken vintern 2009/2010 behovet av förbättrad drift och underhåll inom järnvägsområdet i sitt slutbetänkande (SOU 2010:69) i oktober 2010. Dessutom framgår av svarspromemorian att Trafikverket i februari 2011 lämnade en rapport till regeringen där man beskriver ett ansträngt nuläge för den svenska järnvägsinfrastrukturen. Med dessa underlag som grund påbörjade Näringsdepartementet genomlysningen av underhållet av vägar och järnvägar i september 2011. Syftet med utvecklingsarbetet var att skapa förutsättningar för regeringen och Trafikverket att bedriva en effektivare resursstyrning av drift och underhåll för vägar och järnvägar samt att effektivisera och förtydliga regeringens målstyrning av verkets drift- och underhållsverksamhet. Projektet avslutades i månadskiftet januari/februari 2012. Den 9 februari 2012 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att införa och utveckla det styrramverk för drift och underhåll av vägar och järnvägar som arbetats fram inom ramen för projektet.

En fråga gällde upphörandeavtalets ersättningskostnader om 125 miljoner kronor som skulle gå till entreprenören för att entreprenadkontraktet upphörde i förtid. Frågan var vilka effekter dessa kostnader fick på Trafikverkets beslut om fördelning av de medel som regeringen aviserade i 2011 års ekonomiska vårproposition. I svaret anges att upphörandeavtalets kostnader inte fick några effekter. Vidare anges att det framgår av Trafikverkets årsredovisning för 2011 att de 800 miljoner kronor har använts i enlighet med vad som aviserades av verket i samband med vårpropositionen.

När det gäller frågor om tidigare exempel inom statlig verksamhet där entreprenadkontrakt har avslutats genom upphörandeavtal i likhet med det aktuella fallet nämns i svarspromemorian att Rikspolisstyrelsen tidigare köpt ut en entreprenör av personalrestaurangen för 1,5 miljon kronor i syfte att få tillgång till ett markområde för att en fastighet skulle kunna byggas ut.

Genom en skrivelse av den 20 mars 2012 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på en ytterligare fråga. Utskottet tog den 10 april 2012 emot en svarspromemoria utarbetad vid Näringsdepartementet (bilaga A3.2.3). I svarspromemorian konstaterar Regeringskansliet att regeringen har utformat bemyndigandena i regleringsbrev till Banverket och Trafikverket i enlighet med riksdagens bemyndiganden till regeringen i budgetpropositionerna för 2009 respektive 2011.

Utfrågning med statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd

Utskottet höll den 17 april 2012 en offentlig utfrågning med statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd (bilaga B4). Av utfrågningen framgick bl.a. att statsrådet inte har uppfattat det specifika fallet med Trafikverkets avtal med Balfour Beatty Rail (BBR) som ett systematiskt problem inom verket,

utan att allt pekar mot att det är en engångsföreteelse. Statsrådet hänvisade vidare i sitt inledningsanförande att Trafikverket bedömde dels att verkets inställning till kraven sannolikt skulle hålla vid en rättslig prövning, dels att ett tillmötesgående av BBR:s krav skulle strida mot kontraktsvillkoren och även mot upphandlingslagstiftningen. En rättsprocess initierad av BBR för utebliven betalning kunde dessutom enligt statsrådet förväntas ta flera år. Under tiden hade det enligt statsrådet varit sannolikt att BBR dragit ned på underhållet och driften till en minimal nivå, vilket skulle ha kunnat påverka järnvägstrafiken på ett menligt sätt. Någon ensidig hävningsrätt för Trafikverket fanns inte i den aktuella situationen. Sådana brister i kontraktutförandet som kunde ge en anledning till att häva kontraktet var heller inte för handen. Utifrån dessa omständigheter såg Trafikverket enligt statsrådet inte någon annan möjlighet än att komma överens med BBR om ett kontrollerat och ömsesidigt upphörande av entreprenadkontraktet.

Statsrådet anförde vidare att det är en väldigt olycklig situation när Trafikverket betalar 125 miljoner kronor till ett företag för att avsluta ett kontrakt. Situationen bör dock enligt statsrådet ses i sitt sammanhang. Enligt den information som statsrådet har inhämtat från verket ansåg hon att verket har hanterat situationen på bästa möjliga sätt utifrån de förutsättningar som fanns eller snarare hittat den minst dåliga lösningen.

Statsrådet konstaterade att det i och för sig inte hade varit fel av Trafikverket att informera henne om den uppkomna situationen, med tanke på att det också handlade om mycket pengar, vilket också framförts till verket. Statsrådet noterade dock att verket saknar skyldighet att informera regeringen eftersom myndigheten har hanterat situationen inom de befintliga ramarna. Den direkta erfarenheten av det här specifika fallet var enligt statsrådet att om det mot förmodan skulle inträffa igen med samma proportioner kommer Trafikverket nog att vara medveten om att det är bättre att informera än att inte informera alls, även om verket inte har en skyldighet att göra det utifrån sitt samlade ansvar.

Vad gäller frågor om lydelsen av regeringens bemyndigande till Trafikverket anförde statsrådet bl.a. att de beslut som riksdagen fattar används sedan av regeringen som sitt bemyndigande inför utformningen av regleringsbrev. Statsrådet anförde vidare att regeringens förslag till riksdagsbeslut (även kallad för ”klämman”) inte återger hela texten som finns i propositionens avsnitt där skälen för förslaget till riksdagsbeslutet redovisas av regeringen (även kallad för ”brödtexten” vid utfrågningen). Enligt statsrådet speglar detta gällande praxis. Statsrådet konstaterade dock att man säkert kan ha en diskussion om huruvida man ska ha med fler delar av ”brödtexten”. Samtidigt var det enligt statsrådet så att det faktum att Trafikverket är en s.k. beställarorganisation redan var uttalat, t.ex. i förordningen från regeringen. Statsrådet noterade även att det säkert går att göra

detta om möjligt ännu mer tydligt samt att regeringen i så fall får ta med sig det om den ska göra skillnad mot de år som har varit, som en erfarenhet av denna situation.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis konstaterar utskottet att några regeringsbeslut för att under 2011 skapa ett utrymme i syfte att öka insatserna för banhållningen aldrig fattades. Insatserna belastade i stället Trafikverkets anslagskredit. Vidare noterar utskottet att Trafikverket inte informerade ansvarigt statsråd om tecknandet av ett s.k. upphörandeavtal av entreprenadkontrakt om banhållning. Avtalet berättigar entreprenören till ersättning med 125 miljoner kronor för kostnader och förluster i anledning av att entreprenadkontraktet upphör i förtid den 31 maj 2012. Ersättningen, som är villkorad av bl.a. att entreprenaden godkänns vid slutbesiktning, belastar aktuellt anslag i statens budget.

Det ansvariga statsrådet har inför utskottet framfört att det inte hade varit fel av myndigheten att informera henne om den uppkomna situationen, inte minst med tanke på den betydande summan saken gällde. Detta har även framförts till myndigheten. Utifrån de aspekter som konstitutionsutskottet har att beakta i sin grundlagsfästa granskningsuppgift vill utskottet framhålla att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom sina respektive områden. Det aktuella fallet understryker vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet.

Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter. Det är regeringen som inför riksdagen ansvarar för hur statens medel används, och utskottet vill i sammanhanget erinra om vikten av att regeringen ser till att myndigheter bedriver sin verksamhet effektivt och sparsamt.

Vad gäller regeringens utformning av bemyndiganden till Trafikverket i regleringsbrev kan följande anföras. Såvitt granskningen har kunnat visa är det brukligt att det i regleringsbrevet endast anges vissa av de villkor och ändamål som finns i t.ex. budgetpropositioner för bemyndiganden att göra ekonomiska åtaganden för staten, medan andra angivna villkor och ändamål inte anges. Utskottet ställer sig frågande till en sådan ordning och anser att det kan finnas skäl att se över hur man formulerar bemyndiganden i regleringsbrev. En utgångspunkt inför en sådan översyn bör lämpligen vara att samtliga villkor som följer av riksdagsbeslutet för ett bemyndigande anges i den berörda myndighetens regleringsbrev.

3.3 Socialdepartementets ansvar i fråga om s.k. vertikal integration i apoteksbranschen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 31 januari 2012, *bilaga A3.3.1*, begärs att utskottet granskar på vilket sätt regeringen agerade för att se till att riskerna för s.k. vertikal integration undveks i samband med försäljningen av Apoteket AB. I anmälan anförs att enligt lagen om handel med läkemedel får inte tillstånd att bedriva handel med läkemedel till konsument beviljas den som yrkesmässigt bedriver tillverkning av läkemedel. Syftet är att förhindra s.k. vertikal integration.

Vidare anförs i anmälan att delar av Apoteket AB såldes till apotekskedjan Medstop AB som ägs av ett riskkapitalbolag, vilket enligt bolagets webbplats även äger ett bolag som tillverkar olika läkemedel. Enligt anmälararen föreligger ett fall där samma ägare både tillverkar och säljer läkemedel och att detta kan strida mot lagen om handel med läkemedel. Om så är fallet måste dock enligt anmälan avgöras av domstol. Anmälararen menar att det krav man kunde ställa på regeringen och Apoteket Omstrukturering AB var att man i försäljningsprocessen undvek att skapa situationer där rättsläget kunde vara oklart.

I anmälan anförs att det självklart vilar ett ansvar på enskilda myndigheter och statliga bolag att fullfölja sina uppdrag inom ramen för gällande lagstiftning, men att detta ansvar inte fritar den ansvarige ministern från ett övergripande ansvar för hur verksamheten sköts. Det fritar enligt anmälararen inte heller regeringen från ansvaret att bygga upp tillräckliga kontrollfunktioner för att se till att verksamheten sköts korrekt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior upprättade inom Socialdepartementet, *bilaga A3.3.2–3*, och utfrågningar med socialminister Göran Hägglund och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B7* och *B12*.

Utredning i ärendet

Omregleringen av apoteksmarknaden

Regeringen föreslog i proposition 2007/08:87 Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstrukturingsåtgärder bl.a. att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att

- omstrukturera ägandet av Apoteket AB genom att inrätta ett moderbolag som innehar alla aktier i Apoteket AB under sådan tid som behövs för att säkerställa genomförandet av en omreglering av apoteksmarknaden

- vidta de åtgärder som behövs för att Apoteket AB till utomstående ska avyttra apotek som Apoteket AB innehar
- låta Apoteket AB vid avyttringar som likvid endast ta emot kontanter
- i övrigt vidta de åtgärder som krävs för att förbereda och anpassa Apoteket AB till en omreglerad apoteksmarknad.

I proposition 2008/09:145 Omreglering av apoteksmarknaden föreslog regeringen att apoteksmarknaden skulle omregleras och att Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva detaljhandel med vissa läkemedel och varor skulle brytas. Monopolet föreslogs bli ersatt med ett system där den som har fått tillstånd av Läkemedelsverket ska få bedriva detaljhandel med de läkemedel och varor som i dag omfattas av Apoteket AB:s ensamrätt. Handeln ska bedrivas på öppenvårdsapotek. För att få tillstånd måste sökanden dels uppfylla vissa krav på lämplighet, dels visa att den har förutsättningar att uppfylla en rad krav som ställs på verksamheten. I propositionen föreslogs en ny lag om handel med läkemedel.

I propositionen anfördes vidare att Apoteket Omstrukturering AB bildades som ett moderbolag till Apoteket AB i juni 2008 efter bemyndigande från riksdagen. Det övergripande ändamålet med bolagets verksamhet angavs vara att

- leda och övervaka de processer som är nödvändiga för att omstrukturera Apoteket AB inför omregleringen av den svenska apoteksmarknaden, främst genom att leda och genomföra processen för försäljning av verksamheter som ägs av Apoteket AB
- säkerställa Apoteket AB:s överföring av infrastruktur och servicefunktioner till Apotekens Service AB
- säkerställa att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthålls i perioden fram till att övertagandet av apotek och övriga verksamheter är genomfört.

Vidare skulle Apoteket Omstrukturering AB genomföra avyttringen på ett affärsmässigt sätt så att bästa möjliga värde kunde uppnås vid försäljningen.

I propositionen (s. 144 f.) anfördes vad gäller vertikal integration att om det inte finns några restriktioner beträffande vem som får bedriva detaljhandel med läkemedel kan effekten bli en integration av hela kedjan läkemedeltillverkning/innehav av godkännande för försäljning av läkemedel – partihandel – detaljhandel (s.k. fullständig vertikal integration). En aktör skulle då kunna kontrollera hela kedjan. När en marknad öppnas för konkurrens behöver avvägningar göras om bl.a. särregleringar av marknaden ska införas för att åstadkomma fungerande konkurrens eller om de generella konkurrensrättsliga reglerna är tillräckliga för att nå detta. En fullständigt integrerad kedja kan enligt propositionen ge samproduktions- och skalfördelar. Exempelvis kan kostnaderna för att driva apotek hållas nere genom centralisering och samordning av olika funktioner, t.ex. transport och lagerhållning.

Regeringen ansåg sammanfattningsvis att en fullständigt integrerad kedja kan medföra risker för att målen om en säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning och en fungerande konkurrens på apoteksmarknaden till nytta för konsumenterna inte realiseraras. Nackdelarna som följer av en fullständig integration är således så stora att regeringen ansåg att en sådan integration inte borde vara tillåten. Ett sätt att stoppa detta är att inte tillåta att den som bedriver yrkesmässig tillverkning av läkemedel beviljas tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel.

Regeringen ansåg att läkemedelstillverkare och aktörer som har en stark intressegemenskap med en tillverkare inte bör bedriva detaljhandel med läkemedel. Regeringen fann det lämpligt att utforma bestämmelsen på så sätt att tillstånd inte ska beviljas en person över vilken en tillverkare har ett bestämmande inflytande, eller en person som utövar ett bestämmande inflytande över en tillverkare. Med bestämmande inflytande avses företrädesvis sådant inflytande som grundar sig på direkt eller indirekt innehav av mer än hälften av rösterna i bolaget. Det kunde emellertid även tänkas att någon intar en sådan ställning på annan grund, exempelvis genom avtal. Förslaget innebar t.ex. att tillstånd inte ska beviljas ett dotterföretag till en tillverkare eller ett moderföretag till en tillverkare. Enbart det förhållandet att två företag ingår i konstellationen moder- och dotterföretag behöver dock inte innebära att det föreligger ett bestämmande inflytande. Det överlämnades till rättstillämpningen att avgöra om det föreligger en sådan situation att tillstånd inte får beviljas.

Apoteksmarknadsutredningen hade föreslagit liknande begränsningar för vem som får äga apotek (SOU 2008:4). Vidare anförde utredningen att flera av argumenten för att läkemedelstillverkare inte borde få bedriva detaljhandel med läkemedel även gällde partihandlare. Argumenten gjorde sig emellertid inte lika starkt gällande då endast två led i kedjan integreras. Att införa ett hinder för partihandlare att bedriva detaljhandel med läkemedel skulle enligt utredningens mening kunna betraktas som oproportionerligt och därmed oförenligt med EG-rätten.

I betänkande 2008/09:SoU21 ställde sig socialutskottet bakom regeringens förslag att avreglera apoteksmarknaden och bryta Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva detaljhandel med vissa läkemedel och varor. Socialutskottet föreslog att monopollet skulle ersättas av ett system där den som har fått tillstånd av Läkemedelsverket får bedriva detaljhandel med läkemedel och varor som i dag omfattas av Apoteket AB:s ensamrätt. Vidare föreslog utskottet att riksdagen skulle anta regeringens förslag till en ny lag om handel med läkemedel. Riksdagen biföll utskottets förslag.

Utvärderingar

I maj 2008 fick Konkurrensverket i uppdrag av regeringen att följa och analysera utvecklingen med anledning av omregleringen av den svenska apoteksmarknaden. Konkurrensverkets uppdrag innebar bl.a. att uppmärksamma regeringen och Apoteket Omstrukturering AB på problem som

riskerar att motverka målet om en väl fungerande omreglerad apoteksmarknad. Konkursverket redovisade uppdraget i en rapport i december 2010 (Konkursverkets rapportserie 2010:4). Konkursverket konstaterar att etableringsintresset för den omreglerade apoteksmarknaden varit stort. Sedan omregleringen den 1 juli 2009 har det tillkommit fler än 20 nya apoteksaktörer och det har etablerats runt 200 nya apotek. I rapporten uppmärksammar Konkursverket några konkurrensproblem som riskerar att motverka en väl fungerande apoteksmarknad. I rapporten konstateras att regelverket nu tillåter även vertikal integration mellan parti- och detaljhandel med läkemedel, dvs. att samma aktör bedriver både partihandel och apoteksverksamhet. Vidare framgår det av rapporten att det när rapporten skrevs endast var en aktör som var vertikalt integrerad och bedrev både apoteks- och partihandelsverksamhet i betydande omfattning.

I maj 2008 fick även Konsumentverket i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på apoteksmarknaden med anledning av avregleringen. Konsumentverket redovisade uppdraget i juni 2011 (rapport 2011:9). I rapporten anges att en jämförande analys av en undersökning 2008 och en undersökning 2011 visar att konsumenterna i vissa avseenden upplever en bättre tillgänglighet till apotek. Konsumenternas syn på den information som apoteken ger om läkemedel är att denna har försämrats och personalens kunskaper upplevs som sämre. Vidare anges i rapporten att antalet konsumenter som inte fick tillgång till förskrivna läkemedel vid det första besöket på ett apotek har ökat.

Regeringen (regeringsbeslut den 10 juni 2010, S2010/4635/HS [delvis]) gav i juni 2010 Statskontoret i uppdrag att utvärdera och följa upp omregleringen av apoteksmarknaden utifrån målen med reformen. Enligt beslutet bör uppföljningen och utvärderingen omfatta försäljning av såväl receptfria som receptbelagda läkemedel. Det innebär att utvärderingen bl.a. bör avse effekterna för konsumenterna när det gäller tillgängligheten till läkemedel och service i alla delar av landet, öppettider, prisutveckling, konsumtionen av de läkemedel som omfattas av reformen samt apotekens bidrag till en förbättrad läkemedelsanvändning.

Utvärderingen bör även belysa om medlet (utformningen av omregleringen) har fungerat tillfredsställande och om övriga förutsättningar som sattes upp i samband med reformen, såsom småföretagarnas förutsättningar, har kunnat uppfyllas. Vidare ska utvärderingen omfatta en analys av olika aktörers roller på marknaden, särskild vad gäller den före detta monopolisten Apoteket AB:s agerande såväl nationellt som internationellt.

Statskontoret har presenterat en delrapport (2011:10). I rapporten presenteras den modell som kommer att ligga till grund för kommande utvärderingar.

I december 2008 fick Myndigheten för tillväxtpolitiska utredningar och analyser i uppdrag att utvärdera vilken effekt omregleringen har på prisnivån för olika kategorier av läkemedel. I mars 2011 fattade regeringen ett

beslut om att tilldela myndigheten 1,5 miljoner kronor för att bygga upp en databas som följer prisutvecklingen på den omreglerade apoteksmarknaden.

Riksrevisionens granskningar

Riksrevisionen har granskat förberedelsearbetet i apoteksreformen. Resultatet av granskningen publicerades i granskningsrapporten RiR 2010:19.

Riksrevisionen ansåg att delar av det förberedande reformarbetet skötts ändamålsenligt. Regeringen har i stora delar genomfört ett omfattande utredningsarbete och identifierade exempelvis tidigt att nödvändig IT-infrastruktur skulle avskiljas från Apoteket AB och göras tillgänglig för samtliga aktörer på marknaden. Regeringen har vidare minskat Apoteket AB:s marknadsmakt för att möjliggöra konkurrens på marknaden och prioriterade att läkemedelsförsörjningen och säkerheten skulle garanteras under omstruktureringen. Samtidigt visade Riksrevisionens granskning att det fanns brister i viktiga delar av förberedelsearbetet, som riskerade att försvåra uppkomsten av en apoteksmarknad och därmed reformens måluppfyllelse. Regeringens organisering och arbetssätt i förberedelserna har också i vissa delar motverkat en effektiv användning av statens resurser.

Vidare framgår av rapporten att Riksrevisionen kom fram till att uppgifter inom tillståndsgivning och tillsyn hos olika myndigheter och bolag, i viss mån, var överlappande och ömsesidigt beroende av varandra med risk för gränsdragningsproblem. Detta kunde leda till onödigt höga kostnader för staten samtidigt som reglerna blev svåra för marknadsaktörerna att förutse och följa. Riksrevisionen konstaterade att tillstånds- och tillsynsansvaret på apoteksmarknaden delas av Läkemedelsverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Socialstyrelsen och Apotekens Service AB. Tillstånds- och tillsynsansvaret har nära anknytning till varandra och är i vissa fall överlappande eller beroende av varandra, men det finns inga reglerade skyldigheter till samråd mellan samtliga aktörer. Samhällsintresset i läkemedelssektorn motiverar en samordning av verksamheterna för tillståndsgivning och tillsyn.

Riksrevisionens styrelse fann (redog. 2010/11:RSS8) att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten Förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19) borde överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsens redogörelse behandlades av socialutskottet i betänkande 2010/11:SoU14. Enligt utskottets mening var erfarenheterna av omregleringen dittills mycket positiva. Syftena med reformen hade till stora delar redan uppnåtts. Tillgängligheten hade ökat väsentligt jämfört med tidigare. Detta hade skett genom att fler än 200 nya apotek hade startats runt om i landet och genom att det hade blivit möjligt att köpa receptfria läkemedel i 6 000 mataffärer, bensinstationer etc. Även öppettiderna hade ökat. Utskottet noterade också att kostnaderna för läkemedlen inte hade ökat. Enligt utskottet var det av stort värde att Riksrevisionen hade granskat förberedelsearbetet, då det gav möjlighet att tidigt

vidta åtgärder som kunde medverka till att målen med reformen bättre kunde uppnås. Utskottet konstaterade att regeringen redan vidtagit en del av de åtgärder som Riksrevisionen rekommenderade. I betänkandet fanns en reservation (S, MP, V).

Riksrevisionen har också granskat statens försäljningar av apotek, och resultatet av den granskningen publicerades den 2 maj 2012 i granskningsrapporten RiR 2012:10 Statens försäljningar av apotek.

Granskningens syfte anges vara att granska om regeringen utformat och genomfört försäljningarna i enlighet med riksdagens intentioner och om de redovisats på ett transparent och ändamålsenligt sätt. De frågeställningar granskningen tar som utgångspunkt handlar om huruvida försäljningen av apotekskluster genomförts på ett affärsmässigt och effektivt sätt så att bästa möjliga värde och resultat i övrigt uppnåts.

I den del av rapporten som handlar om slutsatser av försäljningen av apotekskluster anges bl.a. att regeringen bedömde att den konkurrens som skulle uppstå på den omreglerade marknaden skulle vara ett tillräckligt effektivt medel för att uppnå målet med omregleringen och försäljningarna. Riksrevisionen gör emellertid bedömningen att det hade varit ändamålsenligt att i förväg analysera i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Utifrån en sådan analys kunde regeringen ha övervägt och undersökt olika åtgärder i förhållande till marknadsaktörerna, som hade kunnat motverka dessa risker och främja måluppfyllelsen. Enligt Riksrevisionens granskning av försäljningens underlag hade regeringen inte gjort någon sådan riskanalys. Apoteket Omstrukturering AB gjorde en mer översiktlig genomgång och bedömning av köparnas planer för verksamheten, vilket är rutin i samband med företagsförsäljningar. Regeringen har dock enligt rapporten inte varit främmande för sådana överväganden, vilket framgår av de begränsningar som omfattar köpare av s.k. glesbygdsapotek, nämligen att inte sälja eller stänga dessa apotek.

En annan aspekt som tas upp i detta avsnitt i rapporten är behovet av att i tid precisera villkor för marknaden. Enligt Riksrevisionen krävs det för att en försäljningsprocess ska kunna genomföras på ett effektivt sätt att erforderliga regleringar är på plats i tid och kan beaktas av marknadens aktörer. Annars kan det uppstå en osäkerhet som negativt kan påverka resultatet av försäljningen. Ansvar för samordningen av själva försäljningen och de regleringar som krävs för att effektivt kunna genomföra försäljningen är regeringens, menar Riksrevisionen. I granskningen av planeringen och genomförandet av försäljningen noterar Riksrevisionen att det rådde osäkerhet om olika centrala myndigheter, såsom Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, skulle kunna precisera regler och villkor i tid. Detta påverkade enligt rapporten förutsättningarna för intresset på marknaden under försäljningsprocessen.

Gällande rätt m.m.

Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottet ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen (RF) granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Myndigheters självständighet

I 12 kap. 1 § RF anges att under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen.

Av 12 kap. 2 § RF följer att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Aktiebolagsrättsliga regler

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). 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. 1 § aktiebolagslagen). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett helägt statligt företag representerar ägaren staten.

Staten kan självfallet sluta avtal, inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, 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 (bet. KU 1982/83:30 m.fl.).

Lagen om handel med läkemedel

I 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel, som trädde i kraft den 1 juli 2009, anges att endast den som har fått Läkemedelsverkets tillstånd får bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument.

Av 2 kap. 5 § framgår att tillstånd enligt 2 kap. 1 § inte får beviljas den

1. som bedriver yrkesmässig tillverkning av läkemedel eller mellanprodukter
2. som innehar godkännande för försäljning av läkemedel
3. som är behörig att förordna läkemedel

4. över vilken en person som avses i 1 eller 2 har ett bestämmande inflytande
 5. som utövar ett bestämmande inflytande över en person som avses i 1 eller 2 eller

6. över vilken en person som avses i 3, ensam eller tillsammans med någon annan som avses i 3, har ett bestämmande inflytande.

I 2 kap. 5 § andra stycket anges att med undantag från det som anges i första stycket 1 får tillstånd beviljas om tillverkningen endast avser

- dosdispensering
- läkemedel som enligt 5 § första stycket läkemedelslagen (1992:859) får säljas utan godkännande, registrering eller erkännande av ett godkännande eller registrering eller
- ompackning av läkemedel.

Om det finns särskilda skäl får Läkemedelsverket enligt 2 kap. 5 § fjärde stycket medge ytterligare undantag från förbudet mot att bevilja tillstånd.

Av 2 kap. 10 § framgår att tillståndshavaren ska anmäla väsentliga förändringar av verksamheten till Läkemedelsverket. Anmälan ska göras innan förändringen genomförs.

Enligt 7 kap. 1 § har Läkemedelsverket tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.

Enligt 7 kap. 2 § har Läkemedelsverket rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. För att utöva tillsynen har Läkemedelsverket rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med handel, tillverkning och hantering i övrigt av läkemedel och förpackningsmaterial till läkemedel. Läkemedelsverket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas ingen ersättning. Läkemedelsverket har inte rätt till tillträde till bostäder med stöd av lagen. På begäran ska den som förfogar över läkemedel och förpackningsmaterial till läkemedel biträda i nödvändig omfattning vid undersökningen.

I 7 kap. 3 § anges att Läkemedelsverket får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Av 8 kap. 3 § följer att ett tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument enligt 2 kap. 1 § får återkallas om 1. kraven på lämplighet i 2 kap. 4 § inte är uppfyllda, 2. tillståndshavaren inte uppfyller de krav som föreskrivs i 2 kap. 6 §, 3. förhållandena är sådana att tillstånd inte skulle ha beviljats på grund av bestämmelserna i 2 kap. 5 § om förbud mot att bevilja tillstånd eller 4. tillståndshavaren inte anmäler väsentliga förändringar av verksamheten enligt 2 kap. 10 §.

I förarbetena (prop. 2008/09:145 s. 170) anges bl.a. att återkallelse bör vara möjligt om tillståndshavaren inte uppfyller något av de krav som uppställs för respektive verksamhet. När det gäller detaljhandeln avses även bestämmelserna om lämplighet för tillståndshavaren. En omständighet som kan utgöra en återkallelsegrund är att förhållandena ändras så att ett tillstånd, med tillämpning av bestämmelserna om förbud mot att bevilja tillstånd enligt 2 kap. 5 §, inte skulle ha beviljats. Exempelvis ska tillståndet kunna återkallas om tillståndshavaren börjar tillverka läkemedel eller beviljas ett godkännande för försäljning av läkemedel. Slutligen ska underlåtenhet att anmäla väsentliga förändringar av verksamheten kunna vara återkallelsegrundande. Vidare anges att ett tillstånd (s. 429) ska kunna återkallas om tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gäller för verksamheten. För återkallelse bör det vara frågan om sådana brister att ett tillstånd inte skulle ha meddelats i motsvarande situation. Möjligheten att återkalla ett tillstånd bör användas något mer restriktivt än möjligheten att avslå en tillståndsansökan. Återkallelse av tillstånd är den mest ingripande åtgärd som Läkemedelsverket kan vidta och bör tillämpas med viss försiktighet, och den bör i normalfallet inte komma i fråga om inte tillståndshavaren har fått möjlighet att vidta rättelse.

Läkemedelsverkets föreskrifter

I 19 § Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2009:8) om ansökan om tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek anges att en anmälan om en väsentlig förändring ska göras senast två månader innan ändringen vidtas, annars så snart det kan ske. Andra ändringar av uppgifter som angetts i ansökan ska anmälas till Läkemedelsverket så snart det kan ske.

Interpellation

I en interpellation (ip. 2011/12:47) har frågan om vertikal integration i form av att apotek och grossistföretag ingår i samma ägargrupp tagits upp.

Socialminister Göran Hägglund anförde som svar på interpellationen bl.a. följande (prot. 2011/12:25):

Kent Persson har frågat mig om jag kommer att vidta åtgärder för att försvåra för apotek och läkemedelsdistributörer att ingå i samma ägar gemenskap. Frågeställaren pekar på att ett av de för närvarande två stora partihandelsföretagen är delägare i apotekskedjan Kronans Droghandel.

Jag vill till att börja med passa på att nämna att Statskontoret genomför en omfattande utvärdering av apoteksomregleringen. Frågan om hur tillgängligheten till läkemedel påverkats är en av de saker som myndigheten särskilt undersöker.

Frågan om vertikal integration skulle förbjudas var föremål för övervägande redan i Apoteksmarknadsutredningens betänkande. Utredningen bedömde att en fullständig vertikal integration av hela kedjan läkemedelstillverkning, partihandel och detaljhandel skulle medföra ett flertal nackdelar. Man antog för det första att detta skulle medföra en risk för ett utestängande av parallellimportörer och generikatillverkare från apoteksmarknaden. Vidare skulle detta innebära ett försvårande av

ett effektivt utbytessystem på apoteken och minska incitamenten att tillhandahålla producentoberoende läkemedelsinformation. Vad gällde möjligheten till vertikal integrering mellan partihandlare och apotek bedömde utredningen emellertid att ett förbud mot detta skulle vara oproportionerligt och oförenligt med EG-rätten. Utredningens slutsats blev i stället att en möjlighet till vertikal integrering skulle ge positiva effekter i form av ökad förhandlingsstyrka gentemot läkemedelstillverkarna, vilket skulle kunna leda till lägre läkemedelskostnader.

Trots möjligheten till alternativa distributionskanaler har läkemedelsdistributionen efter omregleringen hitintills i huvudsak skötts av samma två partihandlare som före omregleringen. Idén bakom det så kallade enkanalssystemet var att de två partihandlarna skulle ligga mellan den tidigare monopolisten och läkemedelsindustrin och på så sätt förhindra integration bakåt. Vi börjar nu se hur mångfalden på apoteksmarknaden även får återverkningar på grossistledet. Frågeställaren lyfter själv fram ett exempel på detta. Även Apoteket AB har tagit steg i denna riktning. Förhoppningen är att apoteken på detta sätt ska öka sin möjlighet att påverka sådant som stopptid för beställningar och returerna. På detta sätt tror sig apoteken kunna förbättra servicen gentemot kunderna.

Vad gäller Kent Perssons oro för att mindre apotek inte skulle ha möjlighet att bedriva partihandelsverksamhet vill jag påminna om att den som erhåller ett partihandelstillstånd har en skyldighet att leverera de läkemedel som omfattas av tillståndet till landets samtliga öppenvårdsapotek så snart detta kan ske. En ökad mängd partihandlare kommer således att medföra större valfrihet även för de mindre apoteksaktörerna. För det fall det skulle tillämpas förfaranden som strider mot gällande konkurrensrättslig lagstiftning har Konkurrensverket möjlighet att vidta åtgärder.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 23 februari 2012 begärde utskottet svar på följande frågor.

- Vidtog regeringen några åtgärder vid omregleringen av apoteksmarknaden för att förhindra otillåten vertikal integration? Vilka åtgärder vidtogs i så fall?
- Fanns det några kontrollfunktioner för att regeringen skulle kunna tillse att Apoteket Omstrukturering AB skötte sin verksamhet korrekt?
- Har regeringen uppmärksammat några fall av otillåten vertikal integration på apoteksmarknaden?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om Segulah, Medstop AB och CCS Healthcare AB (tidigare Clean Chemical AB)?
- Vilka ytterligare kommentarer föranleder anmälan och denna promemoria?

Statsrådsberedningen överlämnade den 15 mars 2012 en promemoria från Socialdepartementet som svar på frågorna (bilaga A3.3.2).

Som svar på frågan om regeringen vidtog några åtgärder för att förhindra otillåten vertikal integration anfördes i promemorian att regeringen i proposition 2008/09:145 Omreglering av apoteksmarknaden lämnade för-

slag till en ny lag om handel med läkemedel. Lagförslaget, som antogs av riksdagen, innehåller bl.a. bestämmelser som syftar till att motverka s.k. vertikal integration.

Vad gäller frågan om kontrollfunktioner anføres i promemorian att regeringens styrning av Apoteket Omstrukturering AB har skett genom ägardirektiv som beslutats på bolagsstämmorna. Socialdepartementet och bolaget har vidare haft kontinuerliga bolagsdialoger om bolagets verksamhet.

Som svar på frågan om regeringen har uppmärksammat några fall av otillåten vertikal integration anføres i promemorian att det är Läkemedelsverket som har tillsyn över efterlevnaden av lagen om handel med läkemedel och av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen. Det är vidare Läkemedelsverket som beslutar om att bevilja eller återkalla ett tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument. Vidare anføres att detta således inte är en fråga för regeringen. Såvitt regeringen känner till har Läkemedelsverket hittills inte återkallat något tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument på grund av otillåten vertikal integration.

Vad gäller kommentarer med anledning av det som anges i anmälan om olika bolag anför Socialdepartementet att det, som angetts, är Läkemedelsverket som är tillsynsmyndighet och som har att pröva ansökningar om detaljhandelstillstånd respektive återkallandet av sådana tillstånd. Det som anges i anmälan om olika bolag ger därför inte anledning till några kommentarer.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 22 mars 2012 begärde utskottet en kopia av de ägardirektiv för Apoteket Omstrukturering AB som beslutats. Vidare begärde utskottet svar på följande två frågor.

- Finns det någon dokumentation av de kontinuerliga bolagsdialogerna med Apoteket Omstrukturering AB (som berör frågeställningen i granskningsärendet, dvs. av betydelse för att förhindra otillåten vertikal integration)? Om det finns dokumentation begär utskottet en kopia av den dokumentation som kan ha betydelse för frågan om otillåten vertikal integration.
- Vid vilken tidpunkt genomförde Apoteket Omstrukturering AB de första försäljningarna av apotek? Hur säkerställdes att samtliga köpare blev föremål för Läkemedelsverkets tillståndsprövning?

Som svar överlämnade Regeringskansliet den 12 april 2012 en promemoria från Socialdepartementet samt två ägardirektiv (bilaga A3.3.3).

Vad gäller frågan om det finns någon dokumentation av de kontinuerliga bolagsdialogerna anføres i promemorian att det inte finns någon sådan dokumentation som efterfrågats. Frågan om vertikal integration är lagreglerad och något särskilt omnämnande av gällande rätt i styrningen av Apoteket Omstrukturering AB bedömdes inte vara nödvändigt. Under försäljningsprocessen förde Socialdepartementet en dialog med Apoteket Omstrukturering AB respektive Läkemedelsverket vad gällde processen för

försäljning och tillståndsgivning. Läkemedelsverket ger enligt lagen om handel med läkemedel tillstånd till apotek och partihandel. Läkemedelsverket har också till uppgift att ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen.

Som svar på frågan om tidpunkten för de första försäljningarna av apotek och om hur det säkerställdes att samtliga köpare blev föremål för Läkemedelsverkets tillståndsprovning anförs i promemorian att det i de avtal som reglerade försäljningarna fanns villkor som innebar att köparna skulle ansöka om och få nödvändiga tillstånd från Läkemedelsverket för att kunna överta apoteken. Om en köpare inte fick dessa tillstånd skulle köpet således inte fullföljas.

Vidare anförs att villkorade avtal om att genomföra försäljningarna ingicks den 4 november 2009 med Medstop och den 7 november 2009 med Apotek Hjärtat, Kronans droghandel och Vårdapoteket i Norden.

Efter att köparna fått Läkemedelsverkets tillstånd slutfördes försäljningarna genom att bl.a. aktierna överläts mot betalning. Överlåtelseerna genomfördes den:

- 15 januari 2010 (Medstop)
- 5 februari 2010 (Apotek Hjärtat)
- 19 februari 2010 (Kronans droghandel)
- 26 februari 2010 (Vårdapoteket i Norden)

Vidare anförs i promemorian att Läkemedelsverkets tillståndsprovning säkerställdes genom de villkorade avtalen. Därutöver säkerställdes kraven på tillstånd genom bestämmelserna i lagen om handel med läkemedel.

Utfrågningar

Socialminister Göran Hägglund

Utskottet genomförde den 23 april 2012 en offentlig utfrågning med socialminister Göran Hägglund (bilaga B7).

Göran Hägglund anförde att regeringen ville omreglera apoteksmarknaden och komma bort från en monopolsituation och i stället få in nya aktörer på området. För den sakens skull tillsattes en utredning. Av direktiven till utredningen framgick att apoteksmarknaden skulle omregleras för att åstadkomma effektivisering, bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress och en säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning. Enligt direktiven skulle utredningen också ta ställning till om det borde finnas någon begränsning av vem eller vilka som skulle få äga apotek och därmed bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument. De aktörer som särskilt skulle uppmärksammas var företag som tillverkar eller marknadsför läkemedel.

Vidare anförde Göran Hägglund att utredaren för att säkerställa att målsättningen med omregleringen förverkligades föreslog att den som bedriver yrkesmässig tillverkning av läkemedel och mellanprodukter inte ska kunna få tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel. För att undvika att

man på olika sätt skulle kunna gå runt regelverket föreslog utredningen att inte heller sådana aktörer som typiskt sett har en stark intressegemenskap med den som bedriver yrkesmässig tillverkning av läkemedel och mellanprodukter skulle få tillstånd att bedriva detaljhandel. Man föreslog då att moderföretag och dotterföretag till yrkesmässiga tillverkare av läkemedel och mellanprodukter inte skulle få tillstånd.

Regeringen instämde i utredarens förslag och tyckte att det var en klok avgränsning som utredaren hade gjort, alltså att de som har en stark intressegemenskap med en tillverkare inte bör kunna vara verksamma som detaljhandlare med läkemedel. Regeringen lämnade förslag som innebar att tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel inte beviljas en person över vilken en tillverkare har ett bestämmande inflytande eller en person som utövar ett bestämmande inflytande över en tillverkare. Regeringen föreslog också att det skulle vara Läkemedelsverket som skulle pröva och besluta om tillstånd för detaljhandel med läkemedel. Regeringen bestämde sig för att Apoteket Omstrukturering AB skulle svara för den affärsmässiga delen och Läkemedelsverket för tillståndsprövningen. I de regler som Läkemedelsverket hade att luta sig mot låg just det som fanns hos utredaren och i propositionen som riksdagen godkände, nämligen att det fanns avgränsningar. Vissa skulle helt enkelt inte kunna äga eller driva apotek. När Läkemedelsverket sedan gjorde sin prövning hade man sina egna föreskrifter som man lutade sig mot.

Vidare anförde Göran Hägglund att ingen har påtalat brister av något slag som gör att regeringen har sett några skäl att initiera ett arbete för att ändra reglerna. Socialdepartementet har en ständig dialog med sina myndigheter.

Den som ansöker om tillstånd att driva apotek får i sin ansökan till Läkemedelsverket fylla i en mängd olika uppgifter om vilka områden man är verksam inom, hur ägarkonstellationer ser ut osv. Där finns också en tydlig uppmaning till den som får tillstånd att så snart som möjligt när en ägarförändring inträffar som kan påverka grunden för tillståndet, anmäla detta till Läkemedelsverket. Regeringen ska säkerställa att myndigheten upprätthåller det regelverk som den har fått att följa, att den har tillräckligt med resurser för att kunna utföra sitt uppdrag och att den är på alerten när det gäller eventuella problem som kan uppkomma.

Vidare uppgav Göran Hägglund att det tycks finnas ett ganska stort förtroende på marknaden för att regelverket faktiskt fungerar och upprätthålls. Annars skulle nog inte så många vilja vara aktiva på området.

Göran Hägglund uppgav att det förs anteckningar vid myndighetsdialoger med Läkemedelsverket.

I samband med utfrågningen efterfrågade utskottet eventuella sådana anteckningar som rörde frågan om vertikal integration. Socialdepartementet har därefter meddelat att det inte finns några sådana anteckningar som rör frågan om vertikal integration.

Statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet genomförde den 8 maj 2012 en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12).

Fredrik Reinfeldt anförde bl.a. att försäljningen av apotek genomfördes av Apoteket Omstrukturering Aktiebolag (OAB). Man skrev ett preliminärt avtal som förutsatte att aktörerna fick ett tillstånd från Läkemedelsverket. Om de inte fick det skulle det alltså inte bli någon affär. Om de fick det skulle affären fullföljas. Regeringen bestämde sig för att OAB svarar för den affärsmässiga delen och att Läkemedelsverket svarar för tillståndsprövningen.

Vidare anförde Fredrik Reinfeldt att det i de regler som Läkemedelsverket hade att luta sig mot låg just det som fanns hos utredaren och i propositionen som riksdagen antog, nämligen att det fanns avgränsningar. Vissa skulle helt enkelt inte kunna äga eller driva apotek. Bland annat ska de som har en stark intressegemenskap med en tillverkare inte kunna vara verksamma som detaljhandlare med läkemedel. Ett regelverk har tagits fram för det, uppgifter har fördelats på myndigheter, och myndigheterna ska tillämpa regelverket.

Utskottets ställningstagande

Omregleringen av apoteksmarknaden innebar bl.a. att Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva detaljhandel med vissa läkemedel upphörde. Numera kan den som fått tillstånd av Läkemedelsverket bedriva detaljhandel med läkemedel. Läkemedelsverket har fått en ny roll som går ut på att vara tillstånds- och tillsynsmyndighet för detaljhandel med läkemedel. Det ankommer således på denna myndighet att pröva frågor om vertikal integration och att eventuellt återkalla tillstånd.

Utskottet vill framhålla att regeringen och ansvarigt statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter fullgör sina uppgifter.

Utskottet anser att det är viktigt att regeringen följer utvecklingen av sådana genomgripande omregleringar som apoteksreformen. I detta fall har också flera myndigheter fått i uppdrag att utvärdera apoteksreformen. Statskontoret ska t.ex. följa upp och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden. I uppdraget ingår bl.a. att belysa om utformningen av omregleringen har fungerat tillfredsställande och om övriga förutsättningar som sattes upp i samband med reformen har kunnat uppfyllas.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

3.4 Regeringens agerande i fråga om den amerikanska ambassadens övervakning av svenska medborgare i Sverige

Ärendet

Anmälningarna

I två anmälningar som inkom till konstitutionsutskottet den 8 november 2010 begärs att utskottet granskar regeringens agerande i fråga om den amerikanska ambassadens övervakning av svenska medborgare i Sverige, *bilaga A3.4.1–2*.

I den första anmälan anförs att flera frågor uppkommer i samband med övervakningen som skett. Den första frågan är om svenska myndigheter varit behjälpliga vid övervakningen och registreringen. Enligt anmälaren gör tidningsuppgifter gällande att så har varit fallet i exempelvis Norge varför det bör utredas om detsamma har skett i Sverige. Anmälaren anför vidare att om samarbete förekommit mellan svenska och utländska myndigheter för att bedriva övervakning och registrering på svensk mark utan att det varit sanktionerat från regeringen, torde detta vara att betrakta som mycket allvarligt. Detta är, anför anmälaren, ett så grovt brott mot de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen 2 kap. och eventuellt mot regler i brottsbalkens 19 kap. att det bör utredas.

Det bör också, anför anmälaren, utredas om regeringsföreträdare givit samtycke till samarbete mellan svenska myndigheter och utländsk underrättelsetjänst att bedriva verksamhet i Sverige. Om det inte har förekommit något samarbete mellan svenska och utländska myndigheter bör det likaså utredas om regeringen givit sitt samtycke till den övervakning som ska ha bedrivits av företrädare för den amerikanska ambassaden. Enligt medieuppgifter kan ett sådant samtycke ha lämnats så tidigt som år 2000 eller som senast i samband med frigivningen av Mehdi Ghezali från Guantanamo 2004. Om regeringen har godkänt övervakning och registrering av svenska medborgare utan att höra vare sig riksdagen eller Utrikesnämnden torde detta strida mot regeringsformens 10 kap. 2 §, anför anmälaren avslutningsvis.

I den andra anmälan anförs att USA sedan 2000 har bedrivit en övervakningsverksamhet i Sverige. I vilken omfattning och om detta har innefattat åsiktsregistrering är oklart, anför anmälaren. Med de kunskaper vi har i dag ser det ut som att någon part, USA, Säpo eller regeringen, inte fullt har kunskap om eller har sagt det dessa parter känner till i den här frågan. Ifall USA anser att det har getts klartecken till verksamheten måste man, menar anmälaren, fråga sig vem som i så fall har gett detta klartecken och i vilket sammanhang. Mot bakgrund av det märkliga kunskapsvakuum som tycks finnas runt detta bör utskottet granska denna och tidigare regeringars eventuella agerande eller brist på agerande i den här frågan, anför anmälaren.

Underlag för granskningen

Till underlag i granskningen har bl.a. legat promemorior upprättade inom Regeringskansliet, *bilaga A3.4.4–8*. Flera av dessa promemorior innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och som därför i sin helhet eller delvis har uteslutits ur betänkandet.

Utskottet har vidare hållit utfrågningar dels med Polismyndigheten i Stockholms län, dels med Säpo. Uppteckningarna från dessa utfrågningar innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och har därför i sin helhet uteslutits ur betänkandet. Utskottet har även ställt en skriftlig fråga till Polismyndigheten i Stockholms län. Ett svar inkom den 29 november 2011 till utskottet, *bilaga A3.4.11*. Svaret innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Dessa uppgifter har uteslutits ur betänkandet.

Utskottet har även hållit en utfrågning med en f.d. tjänsteman vid Utrikesdepartementet, *bilaga B1*. Utskottet har vidare fått upplysningar från en f.d. protokollchef vid Utrikesdepartementet, *bilaga A3.4.10*.

Utskottet har haft dels en öppen utfrågning med justitieminister Beatrice Ask, *bilaga B3*, dels en sluten utfrågning. Uppteckningarna från den slutna utfrågningen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och som därför i sin helhet har uteslutits ur betänkandet. Utskottet har även haft en öppen utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B12*.

Utskottet har vidare skriftligen ställt frågor till den amerikanska ambassaden i Stockholm. Ett svar inkom till utskottet den 11 januari 2012, *bilaga A3.4.9*.

Utskottet har även tagit del av chefsåklagare Tomas Lindstrands beslut att lägga ned en förundersökning om olovlig underrättelseverksamhet, *bilaga A3.4.3*, samt haft en sluten utfrågning med Tomas Lindstrand.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen (RF). I 1 kap. 2 § första stycket RF slås det fast att den offentliga makten ska utövas med respekt bl.a. för den enskilda människans frihet, och i fjärde stycket anges bl.a. att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Enligt den fram t.o.m. den 31 december 2010 gällande 2 kap. 3 § andra stycket RF skulle varje medborgare, i den utsträckning som angavs i lagen, skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Enligt den fr.o.m. den 1 januari 2011 nya lydelsen av 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och inne-

bär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet mot intrång är möjligt att begränsa genom lag enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. RF.

Enligt 10 kap. 1 § RF ingås överenskommelser med andra stater eller mellanstatliga organisationer av regeringen. Enligt den fr.o.m. den 1 januari 2011 nya gällande lydelsen av 10 kap. 3 § RF (jfr tidigare 10 kap. 2 § RF) krävs först riksdagens godkännande om överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller om överenskommelsen i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Även i andra fall krävs riksdagens godkännande om överenskommelsen är av större vikt. Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar avgör om en överenskommelse ska anses vara av större vikt och därmed ska underställas riksdagens godkännande (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna. 2:a uppl., 2006, s. 446). Regeringen kan avstå från att inhämta riksdagens godkännande om rikets intresse kräver det, exempelvis om prövningen brådskar eller om det är frågan om fall där det på grund av internationella hänsyn inte bör få komma till allmänhetens kännedom (s. 447). Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden.

Av 10 kap. 13 § RF framgår att chefen för det departement som har hand om utrikesärendena, dvs. Utrikesdepartementet, ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § RF, under regeringen om de inte enligt regeringsformen eller någon annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397).

Europakonventionen

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) från 1950 har var och en rätt till respekt bl.a. för sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser

Bestämmelser om immunitet och okränkbarhet som gäller beskickningsmedlemmar och beskickningslokaler, s.k. diplomatisk immunitet, finns i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1). Såväl Sverige som USA har ratificerat konventionen. Konventionens bestämmelser har införlivats i svensk rätt genom 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

I ingressen till konventionen anges att syftet med diplomatiska privilegier och immunitet är att trygga ett effektivt fullgörande av de uppgifter som åvilar beskickningar såsom företrädare för sina stater. Enligt artikel 2 sker upprättandet av diplomatiska förbindelser mellan stater och av ständiga diplomatiska beskickningar med ömsesidigt samtycke.

En beskicknings funktion

En diplomatisk beskicknings uppgifter omfattar, enligt artikel 3 i Wienkonventionen, bl.a. att företräda den sändande staten hos den mottagande staten och att tillvarata den sändande statens intressen, vilket ska ske inom ramen för den internationella rätten. Vidare ska beskickningen *med alla lagliga medel* hålla sig underrättad om förhållandena och utvecklingen i den mottagande staten och avge rapporter om detta till den sändande statens regering. I detta sammanhang kan påpekas att artikel 41 sätter en gräns för vilka diplomatiska aktiviteter som kan vidtas genom att alla som åtnjuter privilegier och immunitet måste iakttä den mottagande statens lagar, om det inte inkräktar på deras privilegier och immunitet.

Av rapporteringsrätten i artikel 3 har ansetts följa en rätt att registrera informationen och att överföra den till en databas i sändarstaten. Ambassaden har också ansetts ha rätt att samla in och registrera information med anknytning till beskickningens säkerhet. Detta gäller inte enbart uppgifter som kan knytas till säkerheten inom ambassadbyggnaden utan även observationer som gjorts i ambassadens omedelbara närhet. Det kan handla om misstänkta personer eller fordon.¹ Däremot kan insamling av biometriska uppgifter (hudfärg, kroppslängd, ögonfärg, kön etc.) eller fotografier i förening med iakttagelser, t.ex. deltagande i en demonstration, som kan kopplas till en viss person, vara olagliga och straffbara enligt bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 § andra stycket BrB).²

Uppräkningen av uppgifter för beskickningen i artikel 3 är exemplifierande och alltså inte uttömmande.

Beskickningslokaler

Enligt artikel 1 (i) i Wienkonventionen definieras beskickningslokal som en byggnad eller en del av en byggnad jämte tillhörande markområde som, oavsett vem de tillhör, används för beskickningens verksamhet. Såsom beskickningslokal räknas också beskickningschefens (ambassadörens) bostad. Även de diplomatiska företrädarnas privatbostäder ska skyddas på samma sätt som beskickningslokalen (artikel 30).

Enligt artikel 10 ska den mottagande statens utrikesministerium (i Sverige UD) underrättas bl.a. om utseende av beskickningsmedlem, om hans eller hennes ankomst eller slutgiltiga avresa eller entledigande från tjänsten vid beskickningen.

¹ Se chefsåklagarens beslut, 0105 K104-10.

² Se chefsåklagarens beslut, 0105 K104-10.

I Wienkonventionen finns dock ingen motsvarande bestämmelse om att det ska underrättas om att lokaler har förvärvats för att användas som beskickningslokal. Den sändande staten har dock inte rätt att utan den mottagande statens uttryckliga på förhand lämnade medgivande inrätta kansli-lokaler för beskickningen på annan ort än den där själva beskickningen är belägen (artikel 12), dvs. utanför Stockholm i Sverige.

Enligt artikel 21 är den mottagande staten skyldig att underlätta för den sändande staten att förvärva nödvändiga beskickningslokaler på den mottagande statens område inom ramen för denna stats lagstiftning eller att bistå den staten med att anskaffa lokaler på annat sätt.

Diplomatisk immunitet och beskickningslokalers okränkbarhet m.m.

Enligt artikel 31 i Wienkonventionen åtnjuter diplomater och viss annan beskickningspersonal med diplomatisk ställning immunitet i den mottagande staten i fråga om utövande av statens domsrätt i tvistemål, brottmål och administrativa mål. Undantag från immunitet gäller dock bl.a. för tvister om enskild egendom och för vissa arvstvister m.m.

Enligt artikel 22 (1) i Wienkonventionen ska en beskickningslokal vara okränkbar. Företrädare för den mottagande staten har inte rätt att bereda sig tillträde till en beskickningslokal utan beskickningschefens medgivande. En beskickningslokal får inte bli föremål för husrannsakan eller beslag eller exekutiva åtgärder. Även en beskicknings arkiv och handlingar ska vara okränkbara, var de än finns (artikel 24).

Mottagarstatens skyldighet att skydda beskickningar

Enligt artikel 22 (2) i Wienkonventionen har den mottagande staten en skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda beskickningslokalerna mot varje form av intrång eller skadegörelse och för att hindra att beskickningens frid störs eller dess värdighet kränks. Detta skydd upprätthålls normalt sett av polisen. I Sverige står den s.k. skyddssektionen (även kallad ambassadsäkerhetsgruppen) vid Polismyndigheten i Stockholm för skyddet av platser och beskickningslokaler. En stat kan bli skyldig att ersätta skador på byggnader om man misslyckas med att skydda en främmande makts beskickning. Skyldigheten enligt artikeln innebär att ”alla lämpliga åtgärder” ska vidtas för att skydda en byggnad. Vilka åtgärder som måste vidtas beror på graden av hot som riktas mot beskickningen i fråga.

I detta sammanhang kan noteras, som redan nämnts, att artikel 1 (i) inte kräver att den sändande staten ska ansöka om godkännande av den mottagande staten innan den förvärvar en lokal att användas för dess beskickning. Inte heller enligt artikel 10 krävs det någon underrättelse till den mottagande staten om att en lokal används eller kommer att användas som beskickningslokal. Allmänt sett torde det vara så att den sändande staten till den mottagande staten anmäler vilka lokaler som är avsedda att använ-

das som beskickningslokaler. Detta för att den mottagande staten ska kunna fullgöra sina skyldigheter att skydda beskickningslokaler mot intrång och skadegörelse enligt artikel 22.

I detta sammanhang kan frågan ställas vilka åtgärder en ambassad får vidta för att skydda ambassaden. Av folkrätten har ansetts följa att ambassader har rätt att vidta egna säkerhetsåtgärder för att skydda ambassaden, ambassadområdet och andra byggnader eller lokaler som är okränkbara, t.ex. residenset. Åtgärderna består huvudsakligen i att hindra obehöriga från att komma in på området eller i byggnaden, verkställa kontroller av personer inom området samt avvisa personer som inte har tillstånd att vara där. Säkerhetsarbetet kan också utföras utanför själva ambassadområdet om det sker i sådan närhet att det kan anses som en del av beskyddet av ambassaden. Ambassadens säkerhetspersonal har däremot inte polisiära befogenheter.³

Sändarstatens skyldigheter

I artikel 25 i Wienkonventionen sägs allmänt att den mottagande staten på allt sätt ska underlätta fullgörandet av en beskicknings uppgifter (vilka anges i artikel 3). Mot denna förpliktelse för mottagarstaten svarar en skyldighet för sändarstaten enligt artikel 41 att inte använda beskickningslokaler på ett sätt som är oförenligt med beskickningars verksamhet, såsom denna fastställs i konventionen, dvs. i strid mot beskickningsuppgifterna såsom de anges i artikel 3, eller i andra folkrättsliga regler eller i särskilda överenskommelser som gäller mellan den sändande och den mottagande staten. Enligt artikel 41 (1) är alla som åtnjuter privilegier och immunitet skyldiga att iaktta den mottagande statens lagar och författningar, om det inte inkräktar på deras privilegier och immunitet.

Brottsbalken

Enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken (BrB) döms den, som för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter som rör militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

För olovlig underrättelseverksamhet ska, enligt andra stycket i nämnda paragraf, också dömas, om någon med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte endast är tillfällig.

³ Se chefsåklagarens beslut, 0105 K104-10.

Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen (1998:204) har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Den är tillämplig, om det inte i någon annan lag eller annan förordning har meddelats avvikande bestämmelser. Utöver personuppgiftslagen finns en rad specialförfattningar med bestämmelser om behandling av personuppgifter, däribland polisdatalagen (2010:361).

Bakgrund

Medieuppgifter om händelseutvecklingen

Enligt en artikel i Dagens Nyheters nätupplaga med rubriken "Olaglig övervakning av USA i Norge" den 4 november 2010 ska USA enligt norska TV2 systematiskt under de senaste tio åren ha låtit före detta säkerhetspolis övervaka norrmän. Enligt artikeln bekräftade amerikanska UD att man har en SDU-enhet (SDU står för Surveillance Detection Unit) i Norge och att uppgifter lagras i databasen Simas (Security Incident Management Analysis System). Norska UD och justitieministern förnekade kännedom om övervakningen.

I en annan artikel samma dag i Dagens Nyheters nätupplaga med rubriken "Agrell tror att även svenskar övervakats" säger presstalesmannen för USA:s ambassad i Sverige, Ryan Koch, att det finns ett säkerhetssamarbete mellan de svenska myndigheterna och ambassaden. Men han vill inte uttala sig om huruvida en övervakningsenhet liknande den i Norge finns även här. Skälet till samarbetet är enligt Koch att öka säkerheten för ambassadens personal, lokalanställda och besökare. Han säger att USA "alltid samarbetat" med de svenska myndigheterna om säkerhet, inklusive kampen mot terrorism. Enligt artikeln är det Säkerhetspolisen som ansvarar för den amerikanska ambassadörens säkerhet, medan Polismyndigheten i Stockholms län ansvarar för ambassadbyggnadens säkerhet.

Vid en presskonferens lördagen den 6 november 2010 meddelade justitieminister Beatrice Ask att det efter kontakter mellan den amerikanska ambassaden och Säkerhetspolisen "igår fredag" [den 5 november 2010, *utskottets kommentar*] har bekräftats att den amerikanska ambassaden i Stockholm har vidtagit övervakningsåtgärder som tycks vara av samma slag som de som "nyligen" uppdagats i Norge. I en efterföljande intervju med TT sade justitieministern vidare följande:

- Enligt den beskrivning som vi har fått så har man vidtagit åtgärder för att öka säkerheten i anslutning till lokaler där amerikanska ambassaden har verksamheter, och den informationen har inte svenska myndigheter haft och inte heller justitiedepartementet.

Enligt justitieministern ska denna verksamhet ha pågått länge, sedan 2000. Hon sade vidare:

- Jag tycker naturligtvis att det är allvarligt att det finns frågetecken om verksamhet har bedrivits som inte är förenlig med svensk lag och jag tycker också att det är beklagligt om det är så att man bedriver verksamhet utan att svenska myndigheter är informerade om saken.

Enligt en artikel i Svenska Dagbladet den 6 november 2010 med rubriken ”USA övervakade även i Sverige” har en tidigare anställd vid ambassaden i Stockholm som Nyheterna i TV4 hade talat med bekräftat att det funnits en SDU-grupp, vars uppgift varit att övervaka och registrera personer på uppdrag av amerikanska myndigheter. Enligt källan jobbade denna grupp bl.a. med att övervaka demonstrationer i Stockholmsregionen för att kunna rapportera möjliga hot till ambassaden. Enligt källan var de intresserade av alla möjliga uppgifter:

- Allting som kunde vara av värde. Det var allt från hudfärg, till klädsel, till hårfärg, hårlängd, hårtyp och ålder. Vilket språk de pratade, allting.

I en artikel i Expressens nätupplaga den 9 november 2010 med rubriken ”USA-ambassaden bryter tystnaden” sade ambassadens presstalesman, Ryan Koch, att svenska myndigheter visste om den hemliga övervakningsgruppens arbete. Ambassaden har haft ett nära samarbete med lokala myndigheter som polisen, Säpo och diplomatpolisen. I artikeln anges vidare att enligt den information som Säpo har tagit del av ska den hemliga övervakningen ha pågått sedan 2000. Koch korrigerade denna uppgift och sade att programmet har pågått sedan 1999.

Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 10 november 2010 med rubriken ”Danielsson förnekar att USA informerat Säpo” beklagar Säpochefen Anders Danielsson att den amerikanska ambassaden aldrig informerade Säkerhetspolisen om omfattningen och inriktningen på det arbete som nu lett till att det pågår en förundersökning om olovlig underrättelseverksamhet. Anders Danielsson sade följande till Dagens Nyheter:

- Man kan säga att vi borde haft kännedom om det, men vi har inte det. Det här bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan oss och amerikanska myndigheter att de ska hålla oss informerade och anmäla saker och ting. Då hade man sluppit de här diskussionerna. Då hade vi kunnat diskutera exakt vad som åligger oss att göra inom ramen för att skydda amerikanska intressen och vad som åligger dem.

På frågan om varför Säpo inte känt till den övervakningsverksamhet som den amerikanska ambassaden bedrivit, svarade Anders Danielsson följande:

- Vi bedriver ett omfattande säkerhetsskyddsarbete. Men det sker i en kontext där vi gör prioriteringar som bygger på en realpolitisk uppfattning.

Anders Danielsson uteslöt dock inte att någon enskild polis känt till verksamheten, men sade samtidigt att ”i verksamhet av detta slag ska man informera på rätt nivå. Det är inte tillräckligt att man talar med en enskild tjänsteman.”

Enligt en artikel i Expressens nätupplaga den 10 november 2010 med rubriken "Ambassadören vill lösa det här" informerades Stockholmspolisen för många år sedan av USA:s ambassad om övervakningen som bedrivits i Sverige. Det uppger den amerikanska ambassaden i samtal med Säkerhetspolisen. Enligt Expressens källor vid Stockholmspolisen har det i många år funnits ett nära samarbete mellan den s.k. ambassadsektionen och amerikanska ambassaden. Och när den amerikanska ambassadören Matthew Barzun nu talar om att ambassaden hela tiden "samarbetat fullt ut med lokala myndigheter" så är det just ambassadsektionen vid Stockholmspolisen som pekas ut, enligt Expressen. Det är sedan tidigare känt att övervakningen pågått sedan 2000, anför Expressen. Och vid den tiden var kommissarie Bo Trollsten chef för Stockholmspolisens skyddssektion där bl.a. piketen, personskyddet och skyddet av ambassader ingår. Bo Trollsten bekräftar, enligt Expressen, det nära samarbetet med amerikanska ambassaden:

– Det var ju löpande frågor som ingick i det dagliga arbetet. Det var ingenting som stack ut. Vi hade ju en massiv arbetsbelastning, det är omöjligt för mig att dra mig till minnes detaljer.

Enligt en artikel i Dagens Nyheters nätupplaga den 19 november 2010 med rubriken "Dokument visar att UD kände till USA:s spionage" erfar Dagens Nyheter att den socialdemokratiska regeringen fick uppgifter om den amerikanska ambassadens spiongrupp SDU redan 2002. Dagens Nyheter gör gällande att det på Utrikesdepartementet finns ett dokument om verksamheten, en handling som är så hemlig att inte ens diarienummer och stämpningsdatum lämnas ut. Den enda information som bekräftas officiellt av UD är att dokumentet handlar om den amerikanska enheten SDU. Enligt DN:s källor på Regeringskansliet fick UD uppgifterna 2002 när Anna Lindh var utrikesminister.⁴ Enligt Dagens Nyheter finns ytterligare två handlingar på Utrikesdepartementet, men dessa handlingar beskriver möten med USA:s ambassadör för "två veckor sedan" [dvs. någon gång i början av november 2010, *utskottets kommentar*].

Pressmeddelande från den amerikanska ambassaden

Den 6 november 2010 publicerade den amerikanska ambassaden i Stockholm på sin webbplats ett pressmeddelande med följande lydelse.

Embassy Security

The U.S. Embassy in Stockholm, like other U.S. embassies, does have a program to detect suspicious activities around our facilities as part of normal security precautions to ensure the safety of our staff and guests.

We regret that inflammatory and inaccurate press reporting which began in Norway about this program has caused unease and concern among some of our friends.

The Embassy's Surveillance Detection Unit is exactly what its title states: a program designed to detect surveillance against U.S. posts overseas. It is not a secret program, nor is it an intelligence program.

⁴ Anna Lindh var utrikesminister under tiden 1998–2003.

It emerged from the lessons of such horrific terrorist attacks as the Nairobi and Dar es Salaam embassy bombings in 1998, in which our missions had been under hostile surveillance by the terrorists for some time before the attacks. Unfortunately, this surveillance was not detected. Hundreds of innocent civilians were murdered in those terrible events. As we have learned from recent events throughout Europe, including Scandinavia, no nation is immune from terrorist threats.

The United States fully respects Swedish law, and welcomes Justice Minister Ask's remarks at her press conference. The U.S. stands ready to answer any questions the Government of Sweden might ask us on this program.

Förundersökningar

Den 8 november 2010 publicerades ett pressmeddelande på Säkerhetspolisens webbplats med följande lydelse.

Säkerhetspolisen undersöker om olovlig underrättelseverksamhet har bedrivits i Sverige

Efter kontakter mellan den amerikanska ambassaden i Stockholm och Säkerhetspolisen under fredagen, har det bekräftats att ambassaden vidtagit övervakningsåtgärder av liknande slag som nyligen uppdragats i Norge.

– Det är för tidigt att säga om det här handlar om olovlig underrättelseverksamhet eller inte, säger Anders Thornberg, chef för Säkerhetspolisens avdelning för säkerhetsåtgärder.

Det Säkerhetspolisen i dag vet är att det framför allt handlar om spänning i syfte att skydda den amerikanska ambassaden och andra platser i Stockholm där ambassaden bedriver verksamhet. Informationen har sedan sammanställts och skickats vidare till USA.

Omfattningen känner vi ännu inte till men verksamheten ska ha pågått sedan 2000. Den har dessutom bedrivits utan att ambassaden informerat vare sig Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten i Stockholms län.

– Vi har kontaktat chefsåklagare Thomas Lindstrand och jobbar nu vidare med att få fram ytterligare information om olovlig underrättelseverksamhet har bedrivits, och om det finns anledning för Åklagarmyndigheten att inleda förundersökning, säger Anders Thornberg.

För närvarande pågår ingen förundersökning.

Senare samma dag meddelades på Åklagarmyndighetens webbplats under rubriken "Förundersökning inledd om olovlig underrättelseverksamhet" att Tomas Lindstrand, chefsåklagare vid Åklagarkammaren för säkerhetsmål, hade beslutat att inleda en förundersökning om olovlig underrättelseverksamhet. Enligt meddelandet rör utredningen amerikanska åtgärder för att skydda USA:s beskickning i Stockholm och amerikansk personal. Syftet med förundersökningen är, anges det, dels att utreda om brott har begåtts, dels att klarlägga vem eller vilka som har begått brott (om brott har begåtts). Förundersökningen skulle enligt meddelandet bedrivas av Säkerhetspolisen under ledning av Tomas Lindstrand.

Förundersökningen lades ned den 4 april 2011 (se vidare nedan).

Den 9 november 2010 beslutade Riksenheten för polismål vid Åklagarmyndigheten att inleda en förundersökning om tjänstefel vid den lokala polismyndigheten i Stockholm. Förundersökningen inleddes mot bakgrund

av vissa uppgifter i medierna där det påstods att polis lämnat ut registeruppgifter till företrädare för amerikanska ambassaden. Även denna förundersökning lades sedermera ned under våren 2011.

Skrivelse till utskottet

En skrivelse ställd ”Till den det berör” med rubriken ”Svenskt stöd till US Embassy” inkom till utskottet den 12 november 2010. I skrivelsen anfördes följande:

Med anledning av de senaste dagarnas bevakning av US Embassy bör svar på frågorna sökas inom Försvarsmakten.

Efter detta räknas fyra namn upp.

Interpellationssvar

Den 22 december 2010 besvarade justitieminister Beatrice Ask en interpellation (ip. 2010/11:115) om den svenska regeringens samarbete med USA. I sitt svar berörde justitieminister Ask huvudsakligen frågan om informationsutbyte mellan Sverige och USA. Längre fram i interpellationsdebatten anförde justitieminister Ask att varken regeringen eller Justitiedepartementet hade någon information om den amerikanska ambassadens bevakning i Sverige.

Nämnas kan också att justitieminister Beatrice Ask kallades till justitieutskottet den 16 november 2010 för att lämna information med anledning av uppgifterna om den amerikanska ambassadens övervakning.

Chefsåklagarens beslut att lägga ned förundersökningen om olovlig underrättelseverksamhet

Den 4 april 2011 meddelade chefsåklagare Tomas Lindstrand vid Åklagarkammaren för säkerhetsmål att han beslutat att lägga ned förundersökningen om olovlig underrättelseverksamhet (beslut 0105 K104-10) eftersom sådan verksamhet inte kunde styrkas (bilaga A3.4.3).

Chefsåklagaren redogjorde i sitt nedläggningsbeslut för vad som framkommit i förundersökningen, och från denna kan följande nämnas. En hög diplomatisk företrädare för amerikanska ambassaden i Stockholm hade hörts upplysningsvis och han uppgav att Surveillance Detection Program (SDP) skapades med anledning av bombattentat mot USA:s ambassader i Kenya och Tanzania 1998 och att programmet började fungera operativt i Sverige i april 2000. Han uppgav vidare följande:

Syftet med programmet är att systematiskt observera platser i närheten av diplomatiskt skyddade byggnader och personer för att upptäcka misstänkta aktiviteter som riktas mot dem. Iakttagelser som måste utredas rapporteras till den lokala polisen eller till Säkerhetspolisen. Övervakningen utförs av en Surveillance Detection Unit (SDU). Enheten består av 5–10 personer. SDP är ett defensivt program för observationer. Observationer kan även göras av demonstrationer för att få en ”early warning” om de kan komma att utgöra ett hot mot ambassadens

säkerhet. Någon utredningsverksamhet får inte förekomma. De observationer som görs ”loggats” och är en okränkbar del av ambassadens arkiv, liksom alla rapporter som upprättas. Detta gäller även de iakttagelser som SDU gör. SDU opererar från en lokal i ambassadens närområde. Lokalen är okränkbar eftersom den är en del av beskickningen. Lokalen används som samlingsplats, för att skriva rapporter och förvara utrustning.

Åklagaren uppger vidare i sitt beslut att det från amerikanskt håll hävdas att det 2000 hölls ett möte mellan ambassadens säkerhetsofficer och Stockholmspolisens ambassadgrupp angående SDP och att båda parter var införstådda med hur SDU skulle arbeta. Under 2002 och 2003 har det enligt USA förekommit ”live trainings” mellan SDU och Stockholmspolisens ambassadsäkerhetsgrupp och 2009 har två anställda vid Säkerhetspolisen tillsammans med USA:s ambassadör besökt SDU-lokalen och där fått information. Någon dokumentation om mötet och träningen finns enligt uppgift från USA inte. Åklagaren anger vidare att av de interna föreskrifterna för den amerikanska utrikesförvaltningen framgår att införande av SDP kräver godkännande av mottagarlandets regering.

Åklagaren har också inhämtat uppgifter från bl.a. Säpo. Följande har framkommit i denna del.

Säkerhetspolisen har rapporterat att det inte finns någon officiell anmälan eller annan deklaration om att USA:s ambassad har ett program benämnt SDP eller någon enhet kallad SDU. Däremot har under årens lopp inkommit ett antal minnesanteckningar från Polismyndigheten i Stockholms län angående incidenter av olika slag. Även direktkontakter mellan Säkerhetspolisen och ambassaden om frågor som har med säkerheten att göra, till exempel bombhot, har förekommit. På en handling, som inkom 2005, förekommer uttrycket ”SD specialist” angivet på två ställen. Vid ett tillfälle, 2006, har Säkerhetspolisen fått en fråga från ett annat europeiskt land om amerikanska ambassaden i Stockholm hade ett ”surveillance detection program”. Enligt vittnesförhör med anställda på Säkerhetspolisen som besvarade frågan 2006 fanns det på Säkerhetspolisen ingen kunskap om SDP men att man av Stockholmspolisens ambassadsäkerhetsgrupp fått veta att det fanns ett ”surveillance team” och att polisen får information om dess observationer. I oktober 2009 besökte den då nytillträdde amerikanske ambassadören i sällskap med tjänstgörande två livvakter från Säkerhetspolisen en lokal i ambassadens närområde. Lokalen visade sig vara den tidigare nämnda samlingsplatsen för SDU. Ambassadören fick information och livvakterna fick träffa personer som enligt uppgift ingick i SDU/Stockholm. Livvakterna, som inte kände till att det fanns någon SDU-verksamhet, upprättade en promemoria om besöket. Promemorian föranledde Säkerhetspolisen att påbörja en kartläggning av verksamheten. Kartläggningen har därefter övergått i nu pågående förundersökning.

Från *Utrikesdepartementet* har meddelats att någon officiell anmälan eller annan deklaration från amerikansk sida om SDP eller SDU inte återfunnits i diarierna. Dock finns en förfrågan år 2002 från ett icke-europeiskt land om Sverige har någon kännedom om ”Surveillance Detection”. Genom förhör med handläggaren har framkommit att frågan besvarats med att utrikesdepartementet saknar kännedom om detta.

Åklagaren besökte också den lokal varifrån SDU-verksamheten bedrivits. Åklagaren uppger att lokalen fick diplomatisk status i september 2010 och anger att det av det skriftliga underlag som ambassaden lämnat till UD för att få lokalen godkänd som diplomatiskt skyddad inte framgår att den skulle användas till SDU-verksamhet.

Åklagarens bedömning

Som skäl för sin bedömning i fråga om huruvida olovlig underrättelseverksamhet har förekommit vid amerikanska ambassaden angav chefsåklagaren följande.

Jag anser det klarlagt att USA inte följt sina egna bestämmelser (FAM, Volume 12, Section 322) om att SDP kräver godkännande och stöd av regeringen i mottagarlandet. Någon information till rätt instans om programmet och verksamheten har inte getts. Från amerikanskt håll har heller inte påståtts att regeringen informerats om programmet och godkänt det. Däremot har av USA hävdats att man redan från början haft kontakt med och informerat "local authorities" (talespersonen Ryan Koch i svensk TV den 8 november 2010).

Frågan om USA kan anses ha förtigit SDP och SDU får straffrättslig relevans först om det kan visas att den verksamhet, oavsett vad den kallas, som rent faktiskt bedrivits eller avsetts att bedrivas, varit av det slag som straffbeläggs i 19 kap 10 § 2 st brottsbalken.

En första fråga att besvara är vilken omfattning av skyddsverksamhet som kan anses tillåten enligt gällande rätt och konventioner.

Det krävs inte något särskilt tillstånd för att etablera en säkerhetsorganisation vid ambassaden. En sådan organisation får i syfte att skydda ambassaden och dess personal göra observationer, göra anteckningar om dessa och ta bilder. Ambassadens skyddspersonal kan ha lokal även utanför ambassadområdet. Även om skyddspersonalens verksamhet ska vara begränsad till ambassadområdet och dess omedelbara närhet kan man tänka sig vissa undantag från denna regel. Om till exempel en demonstration som ska avslutas vid ambassaden påbörjas i en annan del av staden får det anses tillåtet att skyddspersonal iakttar demonstrationen redan från början för att få en bättre uppfattning om säkerhetsfrågorna. Inte heller anser jag det otillåtet att skyddspersonal "skuggar" en misstänkt person en kortare sträcka i anslutning till ambassadområdet för att ta reda på vad som är i göringen.

Vilken sorts *verksamhet* kan då anses vara straffbar enligt bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet? Biometrisk uppgifter eller fotografier i förening med iakttagelser, till exempel deltagande i en demonstration, som kan kopplas till en viss person, kan betraktas som en *uppgift om annans personliga förhållande*. En verksamhet som helt eller delvis består i ett systematiskt anskaffande och lagrande av sådana uppgifter kan därför vara att bedöma som olovlig underrättelseverksamhet. Systematisk fotografering av personer som passerar förbi ambassaden i förening med någon uppgift som gör en identifiering möjlig, exempelvis registreringsnumret till det fordon de färdas i, kan vara att bedöma på samma sätt.

Ambassadens skyddspersonal har under de undersökta åren 2000–2011 rapporterat ett antal händelser och ställt ett antal frågor till både Stockholmspolisen och till Säkerhetspolisen. Det har inte framkommit något som talar för att en olaglig verksamhet har förekommit. Tvärtom är innehållet i de minnesanteckningar och rapporter som granskats av för skyddsverksamheten förväntat slag, till exempel misstänkta beteen-

den, misstänkta fordon eller bombhot. Inte heller har någon person framträtt och berättat om händelser som skulle kunna tyda på att en olaglig verksamhet bedrivits mot honom eller henne. Själva syftet med verksamheten ser inte ut att vara det politiskt betingade spionage som lagstiftaren tänkt sig som olovlig underrättelseverksamhet.

De uppgifter som registreras i SIMAS kan dock vara sådana uppgifter om personliga förhållanden som avses i bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet. Detta anser jag framgå av den information som finns på USA:s regerings hemsida om databasen. Om avsikten med att införa SDP i Sverige var att SDU skulle rapportera uppgifter om personliga förhållanden till SIMAS eller något annat liknande register kan det redan genom existensen av en organisation som SDU vara fråga om en straffbar verksamhet enligt 19 kap 10 § 2 st brottsbalken. För att kunna bedöma både avsikten med SDU och vilka iakttagelser SDU rapporterat skulle utredningen behövt hålla förhör utan inskränkningar med de SDU-anställda och få tillgång till ambassadens arkiv, inklusive SIMAS, för att stämma av förhörsuppgifterna med registren. Utredningen har inte fått tillgång till något av detta med hänvisning till Wienkonventionen. Det går därför inte att bevisa att olovlig underrättelseverksamhet har förekommit och förundersökningen ska läggas ner.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 10 mars 2011

Genom en skrivelse, som sändes till Regeringskansliet, begärde utskottet följande redogörelser, svar på följande frågor och att få del av följande handlingar:

- En redogörelse önskas för vad som är känt inom Regeringskansliet om den amerikanska ambassadens övervakning av svenskar eller andra personer bosatta i Sverige.
- Finns det något dokument vid Utrikesdepartementet eller vid något annat departement av det slag som Dagens Nyheter gör gällande i sin artikel den 19 november 2010? Om ja, önskar konstitutionsutskottet ta del av detta dokument.
- Utskottet önskar även ta del av de handlingar som enligt Dagens Nyheter (se artikel den 19 november 2010) finns vid Utrikesdepartementet och som härrör från ett möte med den amerikanska ambassadören.
- Finns det ytterligare handlingar som rör amerikanska ambassadens bevakning i Sverige vid Regeringskansliet? Om, ja önskas en redogörelse för vilka handlingar och en redogörelse för innehållet i dessa.
- Har regeringen vidtagit några åtgärder för att skapa (ytterligare) klarhet kring frågan om den amerikanska ambassaden har bedrivit sin övervakningsverksamhet med hjälp av svenska myndigheter och om det skett med nuvarande eller tidigare regeringars samtycke? Om ja, vilka åtgärder har vidtagits? Om några sådana åtgärder ej har vidtagits, är några sådana åtgärder planerade?
- I pressmeddelandet från den amerikanska ambassaden den 6 november 2010 anges att ambassadens Surveillance Detection Unit (SDU) är ett program för att upptäcka övervakning mot amerikanska beskickningar

utomlands och att det varken är ett hemligt program eller ett underrättelseprogram, enligt ambassaden. Vad som sedan dock händer med den insamlade informationen är att den, enligt uppgifter i medierna, förs in i och bearbetas i databasen Simas. Har förekomsten av det amerikanska programmet varit känt inom Regeringskansliet? Om så är fallet, har några åtgärder vidtagits för att skapa klarhet i programmets innebörd såvitt avser verksamheten bedriven av den amerikanska ambassaden i Stockholm?

- När fick Regeringskansliet eller andra svenska myndigheter för första gången kännedom om SDU och dess verksamhet i Sverige? Vem fick denna information först och har verksamhet som syftar till att övervaka och registrera svenska medborgare sanktionerats av svenska myndigheter eller enskilda tjänstemän? Konstitutionsutskottet begär att få del av eventuella upprättade handlingar.
- USA:s ambassad har förklarat att man samarbetat fullt ut med lokala myndigheter och syftar, enligt tidningsuppgifter, på ambassadsektionen vid Stockholmspolisen. Är det inom Regeringskansliet känt vilket innehåll detta samarbete hade/har och vilka informationer som utbyttes/utbyts? När och av vem sanktionerades detta samarbete?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälan och innehållet i denna promemoria?

Som svar översändes den 10 mars 2011 en promemoria inklusive vissa bilagor som upprättats inom Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Promemorian inklusive bilagorna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och utesluts därför i sin helhet ur betänkandet. Följande kan dock nämnas om innehållet i svaret.

Av redogörelsen framgår bl.a. att Justitiedepartementet fick information första gången den 4 november 2010 om att Säkerhetspolisen misstänkte att amerikanska ambassaden bedrev verksamhet liknande den som påträffats i Norge. Vidare framgår att kabinetssekreteraren hade ett möte den 6 november 2010 med den amerikanske ambassadören. När åklagaren beslutade att inleda förundersökningar avbröt Justitiedepartementet sina undersökningar om vad som ägt rum.

Svarspromemoria den 7 april 2011 m.m.

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ytterligare frågor. Huvuddelen av frågorna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Följande kan dock nämnas om inriktningen på frågorna.

Frågorna gällde bl.a. rutiner för utbyte av information mellan Regeringskansliet och Säpo och mellan olika departement inom Regeringskansliet. Utskottet begärde även att få del av vissa handlingar, bl.a. en skrivelse som Norges ambassad inkommit med. Utskottet ställde även frågor kring

hanteringen av en handling som sedan 2002 funnits i Utrikesdepartementet och som gällde en förfrågan från ett annat land om SDU-verksamhet. Frågor ställdes även om rutiner för besvarande av sådana frågor.

Utskottet ställde även frågor kring ett brev daterat i maj 2000, som utskottet tagit del av, och som publicerats på det norska Justitie- och politidepartementets webbplats och som innehöll information från amerikanska ambassaden i Norge till de norska polismyndigheterna om att man avsåg att inrätta en observationsgrupp för SDU-verksamhet i Norge. Frågan från utskottet gällde om något motsvarande brev översänts till någon svensk myndighet och vilka eventuella åtgärder detta hade föranlett.

Utskottet bad även om en allmän redogörelse av vilka åtgärder en utländsk beskickning i Sverige enligt svensk lagstiftning och folkrättsliga konventioner har rätt att vidta i syfte att garantera säkerheten vid beskickningen. Vidare bad utskottet om en allmän redogörelse för uppgiftsfördelningen mellan olika svenska myndigheter när det gäller beskickningars säkerhet.

En svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet översändes den 7 april 2011. Promemorian inklusive vissa bilagor innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och som därför utesluts ur betänkandet. Till svaret bifogades vissa handlingar som utskottet begärt att få del av, bl.a. den norska justitiministerns redogörelse till Stortinget den 17 november 2010. Denna omfattas inte av sekretess (bilaga A3.4.4).

I svarspromemorian redogörs för innehållet i artikel 41 (1) i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) enligt vilken det åligger alla som åtnjuter privilegier och immunitet att iaktta den mottagande statens lagar och författningar, om detta inte inkräktar på deras privilegier och immunitet. Konventionen har införlivats i svensk rätt genom 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. En utländsk beskickning kan, framhålls det i svaret, inom dessa ramar vidta de åtgärder man finner nödvändiga.

Som svar på frågan om uppgiftsfördelningen mellan olika svenska myndigheter i fråga om främmande beskickningars säkerhet hänvisades i svaret bl.a. till Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS 2006:5). I denna regleras ansvarsförhållandet mellan Säpo och berörd polismyndighet när det gäller bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen, statsbesök m.m. Säkerhetspolisen bedömer hotbilden och riskerna för skyddspersonerna och samordnar, inom polisväsendet, planeringen och förberedelserna av personskyddsverksamheten. Personskydd består av närskydd (livvaktsbevakning) och distansskydd (platsbevakning eller andra distansskyddande åtgärder). Säkerhetspolisen ansvarar för den operativa ledningen av närskyddet och polismyndigheterna (i Stockholm Stockholmspolisens skyddssektion) ansvarar för den operativa ledningen av distansskyddet.

I promemorian begärde Regeringskansliet att muntligen få föredra innehållet i vissa handlingar inför utskottet. Utskottet beslutade att bevilja begäran, och vid sammanträdet den 14 april 2011 föredrog rättschefen vid Justitiedepartementet handlingarna inför utskottet. Dessa överlämnades således inte till utskottet.

Svarspromemorior den 27 april 2011 och den 17 maj 2011 m.m.

En kompletterande uppgift överlämnades på begäran av utskottet genom en svarspromemoria den 27 april 2011 som upprättats inom Regeringskansliet. Även denna promemoria innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och utesluts i sin helhet ur betänkandet.

Utskottet begärde den 27 april 2011 att få del av regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen för budgetåren 2006–2011 inklusive bilagor som innehåller riktlinjer av relevans för Polismyndigheternas (särskilt Stockholmspolisens skyddssektions) ansvar för den operativa ledningen av distansskyddet. Vidare begärde utskottet att få del av de delar av regleringsbrev för Säpo för samma period som gäller informationsutbyte mellan Säpo och Regeringskansliet.

De begärda regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen översändes till utskottet den 4 maj 2011. Dessa innehöll inget av intresse för granskningen och utelämnas därför ur betänkandet. Den 17 maj 2011 översändes en inom Justitiedepartementet upprättad svarspromemoria inklusive en bilaga som gäller Säpos verksamhet. Promemorian och bilagan innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och utesluts därför ur betänkandet.

Svarspromemoria den 3 november 2011

Genom en ny skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet att få svar på ett antal kompletterande frågor. Flera av frågorna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Följande frågor kan dock nämnas:

- Enligt uppgifter på polismyndighetens webbplats innefattar den s.k. skyddssektionens arbete med bevakning av de utländska beskickningarna regelbundna kontakter med UD, Säpo och ambassadernas säkerhetsansvariga. Vad avhandlas vid dessa kontakter? Finns det några rutiner för informationsutbyte mellan Stockholmspolisens skyddssektion och Regeringskansliet? Om ja, vilka rutiner finns och i förhållande till vilka departement? Föreligger någon rapporteringsskyldighet i frågor som har utrikespolitiska komplikationer och i förhållande till vilket departement?

Som svar översändes den 3 november 2011 en inom Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.4.5). Delar av svarspromemorian innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Dessa uppgifter utesluts ur betänkandet.

Av svaret framgår indirekt att en tjänsteman på Utrikesdepartementet 2002 besvarat en förfrågan från en ambassad. I svaret anges, med hänvisning till vad man svarat i en tidigare promemoria, att Utrikesdepartementet saknar kännedom om vad tjänstemannen i maj 2002 per telefon svarade på ambassadens frågor. Av svaret framgår vidare att Justitiedepartementet hade fått kännedom om frågorna först den 11 november 2010. Utrikesdepartementet känner inte till om några kontakter med Säpo eller några andra myndigheter föregick besvarandet eller om någon information hämtades in. Vidare anges att det inte finns några särskilda rutiner i Regeringskansliet för besvarandet av frågor av denna art. Svaret på hur en fråga besvaras kan skifta från fall till fall beroende av såväl frågans som svarets karaktär.

Som svar på frågan om vad som avhandlas vid kontakterna mellan skyddssektionen och UD, Säpo och ambassadernas säkerhetsansvariga anges att vid sådana kontakter avhandlas aktuella frågor av betydelse för säkerheten vid ambassaderna i Stockholm. Vidare anges det i svaret i fråga om informationsutbytet mellan polismyndigheten och UD att kontakter tas vid behov.

På frågan om det finns någon rapporteringsskyldighet i frågor som har utrikespolitiska implikationer hänvisas det i svaret till 10 kap. 13 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse ska statliga myndigheter hålla chefen för UD underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer.

Svarspromemoria den 2 december 2011

Utskottet hade till sammanträdet den 17 november 2011 bjudit in en tidigare protokollchef respektive en tidigare tjänsteman vid UD till utfrågning. Den f.d. protokollchefen fick dock förhinder och någon utfrågning hölls därför inte med denne. I stället lämnade den f.d. protokollchefen vissa upplysningar per telefon till utskottets kansli (se vidare nedan). Utfrågningen med tjänstemannen hölls som planerat (se vidare nedan).

Mot bakgrund av de upplysningar som lämnades till kansliet och vad som framkom vid den nämnda utfrågningen begärde utskottet genom en skrivelse, som sändes till Regeringskansliet, svar på följande frågor.

- Är det någon skillnad i hur skrivelser med frågor från utländska beskickningar hanteras beroende på om skrivelsen i fråga adresseras till en handläggare/tjänsteman på UD eller till UD-protokollet eller protokollchefen?
- Vilken betydelse, om någon, kan det tillmätas att frågorna från en ambassad i maj 2002 ställdes i en s.k. aide memoire och adresserades till en tjänsteman vid UD?
- Vilka rutiner eller riktlinjer finns för samråd med UD:s ledning inför besvarande av *frågor från utländska beskickningar*? Ska/bör en handläggare samråda med någon inför besvarandet av frågor från utländska beskickningar?

- Vilken enhet inom UD/övriga RK har i uppgift att hantera frågor av det slag som framställdes i skrivelsen?
- Vad gäller i fråga om tjänsteanteckning när skriftliga frågor från ett annat lands beskickning besvaras per telefon?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder upplysningarna från en tidigare protokollschef vid UD och utfrågningen med en tidigare tjänsteman vid UD?

En svarspromemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet översändes den 2 december 2011 till utskottet (bilaga A3.4.6). Promemorian innehåller uppgifter som omfattas av sekretess, och som därför utelämnats ur betänkandet.

Av svaret framgår bl.a. att det inte är någon skillnad i hur skrivelser med frågor från utländska beskickningar hanteras beroende på om skrivelsen i fråga adresseras till en tjänsteman på UD eller till UD-protokollet eller protokollchefen. Att frågorna ställdes i en aide memoire och till en tjänsteman ansågs enligt svaret inte kunna tillmätas någon betydelse.

Vidare upprepas i svaret att det inte finns några särskilda samrådsrutiner inför besvarandet av frågor från utländska beskickningar. Det går inte att generellt avgöra om samråd bör ske innan en fråga besvaras, utan detta måste avgöras beroende av frågans och svarets karaktär. Av svaret framgår vidare att det är Utrikesdepartementets protokollsenhet som ansvarar bl.a. i Regeringskansliet för ärenden som rör beskickningarnas säkerhet och som är beskickningarnas kontaktpunkt. Någon enhet inom UD eller Regeringskansliet i övrigt som hanterar det slags frågor som ställdes i skrivelsen finns inte, anförs det vidare i svaret. Av svaret framgår vidare att det inte finns några särskilda rutiner för tjänsteanteckningar när skriftliga frågor från ett främmande lands beskickningar besvaras per telefon.

Utrikesdepartementet hade inga övriga kommentarer med anledning av upplysningarna från den f.d. protokollchefen eller utfrågningen med tjänstemannen.

Svarspromemoria den 23 april 2012

Utskottet begärde den 17 april 2012 att få del av det beslut inklusive därtill hörande handlingar som innebar att den lokal där amerikanska ambassaden bedrev s.k. SDU-verksamhet fick diplomatisk status i september 2012.

Som svar översändes den 23 april 2012 en inom Utrikesdepartementet upprättad svarspromemoria inklusive två handlingar (bilaga A3.4.7). En av handlingarna är upprättad av protokollsenheten vid Utrikesdepartementet och innehåller en "[b]edömning ang. fastigheter tillhörande Förenta staternas ambassad". Den är daterad den 30 september 2010 och är ställd till Skatteverket. Av denna handling framgår att amerikanska ambassaden har vänt sig till Utrikesdepartementet med en bilagd skrivelse. Av handlingen framgår att det är Utrikesdepartementets uppfattning att vissa angivna fas-

tigheter i Stockholm används för beskickningens verksamhet och således är att betrakta som beskickningslokaler enligt artikel 1 (i) Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

Till handlingen bifogades en odaterad skrivelse från amerikanska ambassaden. I skrivelsen bekräftar den amerikanska ambassaden till UD att den har hyrt ett antal lokaler som tjänar officiella diplomatiska ändamål som definieras i Wienkonventionen. I denna skrivelse anges vissa adresser och beskrivs vad lokalerna ska användas till. I fråga om den adress, som är den där den s.k. SDU-lokalen är lokaliserad, anges att den används som kontor för ambassadpersonal och som förråd. Ambassaden begär ett skyndsamt erkännande av de uppräknade adresserna som en del av den amerikanska beskickningen i Sverige.

Svarspromemoria den 3 maj 2012

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet den 19 april 2012 begärde utskottet svar på följande frågor.

- Vilka är rutinerna för att en lokal ska få diplomatisk status? Hur går det rent praktiskt till när ett land ansöker om att en lokal ska ges diplomatisk status?
- Inom vilken enhet inom Utrikesdepartementet fattas ett sådant beslut? Är det fråga om ensidigt beslut från enhetens sida eller är det på något sätt en fråga om ett avtal mellan Sverige och det andra landet i fråga? Vem/vilka fattar sådana beslut?
- Är den politiska nivån på något sätt informerad eller involverad under beslutsprocessen?
- Föregås som regel sådana beslut av några kontakter med andra departement eller den s.k. skyddssektionen vid Polismyndigheten i Stockholms län (som ansvarar för skyddet av beskickningar) eller Säpo (som ansvarar för personskyddet)?
- Brukar beslut om att lokaler får diplomatisk status i efterhand delas med Polismyndigheten i Stockholms län eller Säpo? Om ja, vad är syftet med detta?
- Föregicks beslutet i september 2010 att bevilja SDU-lokalen diplomatisk status av några kontakter mellan olika departement (UD, Justitiedepartementet, Statsrådsberedningen, Försvarsdepartementet)?
- Föregicks det nämnda beslutet om att ge lokalen diplomatisk status av några kontakter med den s.k. skyddssektionen vid Polismyndigheten i Stockholms län (som ansvarar för skyddet av beskickningar) eller Säpo (som ansvarar för personskyddet) eller Must? Varför/varför inte?
- Har de nämnda myndigheterna *efter* beslutet fått någon information om att lokalen fått diplomatisk status? Varför/varför inte?

En svarspromemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet översändes den 3 maj 2012 (bilaga A3.4.8). Av svarspromemorian framgår att främmande stater i Sverige inte behöver något särskilt tillstånd eller beslut av

svenska myndigheter för att förvärva eller hyra beskickningslokaler. Det finns inte heller regler som hindrar beskickningar att bedriva verksamhet på olika adresser. Det är inte ovanligt, på grund av svårigheter att finna ändamålsenliga lokaler, att verksamhet bedrivs på olika adresser.

I svaret anförs att vad som är att betrakta som en beskickningslokal är en objektiv bedömning utifrån artikel 1 i Wienkonventionen. En främmande stat anmäler vilka lokaler man anser används för beskickningsverksamhet. Syftet med anmälan är att svenska myndigheter ska ha kännedom om vilka lokaler som används för beskickningens verksamhet och som därmed kommer i åtnjutande av immunitet och privilegier samt att möjliggöra för Sverige att fullgöra sina skyldigheter att skydda lokalerna mot intrång och skadegörelse. En anmälan om en beskickningslokal tas normalt för god, såvida det inte finns befogade skäl att tro att lokalen används för annan verksamhet än ren beskickningsverksamhet, t.ex. bostäder för diplomater. En anmälan om beskickningslokalers adress skickas till Utrikesdepartementets protokollsenhet. Adresserna förs därefter in i den s.k. diplomatlistan. Något beslut fattas inte.

Av svaret framgår vidare att Polismyndigheten i Stockholms län informeras om beskickningars adresser i syfte att Sverige ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt Wienkonventionen att skydda lokalerna mot intrång och skadegörelse. Sådan information lämnas regelmässigt inom ramen för de löpande kontakterna mellan myndigheterna. Även Skatteverket, som beslutar om återbetalning av moms, informeras om adresserna.

Med anledning av att amerikanska ambassaden anmälde nya beskickningslokaler till Utrikesdepartementet informerades de berörda myndigheterna, varmed torde avses Polismyndigheten och Skatteverket. Några kontakter med andra departementet förekom inte, anförs det i svaret.

Svarsskrivelse från amerikanska ambassaden

Utskottet har vidare genom en skrivelse som sändes till den amerikanska ambassaden i Stockholm ställt vissa frågor. Frågorna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och utelämnas därför ur betänkandet. Ett svar inkom den 11 januari 2012 till utskottet (bilaga A3.4.9). I svaret anförs av ambassaden att det inte är deras praxis att svara på parlamentariska frågor och att man därför respektfullt avböjer att svara.

Utfrågningar m.m.

Upplysningar från en f.d. protokollchef vid UD

Utskottet bjöd in en f.d. protokollchef vid Utrikesdepartementet till en utfrågning med utskottet den 17 november 2011. Protokollchefen fick dock förhinder och kunde inte närvara vid utfrågningen. Hon lämnade dock vissa upplysningar via telefon till utskottets kansli.

Enligt en tjänsteanteckning som gjordes efter detta samtal (bilaga A3.4.10), och som protokollchefen har läst och godkänt i efterhand, framgår att hon inte känt till det brev som 2002 sändes från ett annat lands ambassad till en tjänsteman på UD, och som vid den tidpunkten tjänstgjorde vid protokollsenheten. Hon noterade att brevet vad adresserat direkt till tjänstemannen. Om det hade varit adresserat till protokollsenheten eller protokollchefen skulle hon ha känt till det och då sannolikt samrått med övriga i UD:s ledning, t.ex. kabinetssekreteraren och rättschefen, om svaret. Ett skriftligt svar skulle då också ha undertecknats av henne.

Hon anser att den i brevet ställda frågan är av ovanligt slag. Kopplingen till protokollsenheten måste ha varit att man där hanterar frågor om ambassaders säkerhet och kontakterna med ambassadpolisen. Hon uppgav att det kan förekomma att frågor i skrivelser besvaras per telefon, men att det då bör antecknas på skrivelsen att den har besvarats på det sättet. Hon ansåg att det är önskvärt att det även antecknas vad man svarat, men att det inte alltid sker.

Utfrågning med en f.d. tjänsteman vid UD

Utskottet hade den 17 november 2011 en utfrågning med den f.d. tjänsteman som tog emot en förfrågan 2002 från ett annat lands ambassad (bilaga B1). Tjänstemannen genomförde vid denna tidpunkt utbytestjänstgöring vid Utrikesdepartementet. Vid utfrågningen sade han att han fick handlingen och att han hanterade den. Han nämner att han tidigare var lite osäker på vem han kontaktade om hur han skulle hantera handlingen, om det var den dåvarande protokollchefen eller den jurist som fanns på UD:s protokollsenhet. Men han säger sedan att det måste ha varit juristen, och att han hanterat den på hennes inrådan. Det är så han kommer ihåg situationen. Han skulle nog aldrig själv ha hanterat en sådan skrivelse med tanke på att han var tillfälligt på UD, menade han. Han besvarade skrivelsen till vederbörande som stod för den och sade att det här inte var ett ärende för UD:s protokoll och att han antog att det var polisen eller Säpo som skulle ge svar på sådana frågor. Han besvarade aldrig innehållet i frågorna. Han hade ingen kännedom ifall man gick vidare till polisen eller Säpo.

På en fråga om det först kom ett telefonsamtal till UD och därefter en skriftlig fråga, svarade han att han bad vederbörande att skicka en skrivelse med frågorna eftersom det var svårt att få grepp om vad de handlade om egentligen.

På en fråga om varför samtalet hamnade hos honom, svarade han att han hade en utbytestjänst och satt på UD ett halvår. Den person som han ersatte på UD hade hand om ambassadsäkerhetsfrågor, och han menade att det väl är allmänt känt på ambassaderna vilka som arbetar med vilka frågor på protokollsenheten och att det kan ha varit ett skäl till att frågan hamnade på hans bord.

Utfrågning med Polismyndigheten i Stockholms län m.m.

Utskottet höll en sluten utfrågning med Polismyndigheten i Stockholms län den 15 november 2011. Från Polismyndigheten deltog bl.a. Lennart Enochsson, biträdande länspolismästare i Stockholms län. Uppteckningarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och utesluts därför i sin helhet ur betänkandet. Följande kan dock nämnas om inriktningen på frågorna som ställdes.

Utskottet ställde frågor om Polismyndighetens arbete med ambassaderna, särskilt med den amerikanska ambassaden i syfte att belysa i vad mån man haft kontakter som gäller den amerikanska ambassadens övervakning av svenskar och vad som varit känt om den s.k. SDU-verksamheten. Under utfrågningen gavs bl.a. en allmän beskrivning om arbetet vid den sektion inom polisen som har kontakter med ambassader, den s.k. skyddssektionen, och som är underordnad den operativa avdelningen.

Efter utfrågningen med Polismyndigheten i Stockholms län den 15 november 2011 ställde utskottet en kompletterande fråga till myndigheten. Frågan gällde vissa påståenden som gjorts från amerikanskt håll och som framgår av chefsåklagare Tomas Lindstrands beslut den 4 april 2011. Av beslutet framgår att det från amerikanskt håll har hävdats att det 2000 hölls ett möte mellan ambassadens säkerhetsofficer och Stockholmspolisens ambassadgrupp angående SDP och att båda parter var införstådda med hur SDU skulle arbeta. Under 2002 och 2003 har det enligt USA förekommit "live trainings" mellan SDU och Stockholmspolisens ambassadsäkerhetsgrupp. I beslutet anges också att någon dokumentation om mötet och träningen inte finns enligt uppgift från USA.

Mot denna bakgrund önskade utskottet svar på följande fråga.

- Är det inom Polismyndigheten känt om det ovan beskrivna mötet 2000 respektive s.k. "live-trainings" mellan SDU och Stockholmspolisens ambassadsäkerhetsgrupp har ägt rum? Om svaret är ja, önskas dels en redogörelse för vad som är känt om dessa möten respektive de s.k. "live-trainings" och om Justitiedepartementet eller UD respektive Säkerhetspolisen har informerats härom, dels en redogörelse för eventuell dokumentation av frågan inom Polismyndigheten.

Som svar inkom den 29 november 2011 en skrivelse från Polismyndigheten (bilaga A3.4.11). Skrivelsen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Dessa uppgifter utesluts därför ur betänkandet.

Den av utskottet ställda frågan besvarades nekande. Av svaret framgick vidare att det inte har framkommit att det inom myndigheten finns kännedom om att ett möte skulle ha ägt rum 2000 om SDU mellan amerikanska ambassaden och polismyndighetens ambassadsäkerhetsgrupp och inte heller att det skulle ha ägt rum s.k. live trainings mellan SDU och polismyndighetens ambassadsäkerhetsgrupp. I svaret anförs det att myndigheten vid beredningen av svaret har tagit del av vissa förhör med den före chefen för ambassadsäkerhetsgruppen i förundersökningen som leddes av chefs-

åklagare Tomas Lindstrand. Motsvarande frågor ställdes till den f.d. chefen. Han anförde att SDT, vilket är en annan förkortning, nämndes för honom vid en händelse i juli 2003, vilket också finns redovisat i åklagarens nedläggningsbeslut. Sammanfattningsvis framgick av förhöret att han hade varit på ett möte med en person med anknytning till amerikanska ambassaden vid den nämnda tidpunkten. Mötet gällde ett säkerhetsprogram för ambassader, som startats på grund av två attentat mot ambassader i Afrika några år tidigare, och att ambassaden skulle bilda en SDT. Arbetsuppgifterna för SDT skulle vara strikt observation av ambassaden och residenset. Han betonade att det han fick kännedom om gjorde att han såg verksamheten som harmlös och att den inte inkräktade på svensk lagstiftning eller det bevaknings- och skyddsansvar som var ålagt Sverige som värdland.

Polismyndigheten nämnde i sitt svar också att man på chefsåklagarens begäran gått igenom relevanta diaries och arkiv gällande tidsperioden den 1 oktober 1999–24 november 2010, men att inga dokument som kan associeras till den aktuella SDU-verksamheten hittades.

Utfrågning med Säkerhetspolisen

Den 17 november 2011 höll utskottet en sluten utfrågning med Säkerhetspolisen. Från Säpo deltog bl.a. dåvarande chefen för Säpo, generaldirektör Anders Danielsson. Uppteckningarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och utesluts därför i sin helhet ur betänkandet. Följande kan dock nämnas om inriktningen på frågorna som ställdes. Vid utfrågningen ställdes frågor om vad som varit känt inom Säpo om den amerikanska ambassadens övervakning av svenskar i Sverige. Vidare ställdes frågor om rutiner för informationsutbyte mellan Säpo och andra svenska myndigheter respektive regeringen.

Utfrågningar med justitieminister Beatrice Ask

Den 12 april 2012 hade utskottet dels en öppen utfrågning, dels en sluten utfrågning med justitieminister Beatrice Ask. Utskottet började med *den öppna utfrågningen* (bilaga B3).

Justitieministern inledde med att anföra att när SDU-verksamheten blev känd i medierna de första dagarna i november 2010 var diskussionerna omfattande och frågorna många. De rörde både vad myndigheter och tjänstemän i Regeringskansliet visste om verksamheten och om regeringen sanktionerat eller godkänt den. Justitieministern jämförde med två tidigare granskningar som hon hade varit med om i konstitutionsutskottet och sade att Regeringskansliet i båda dessa fall hade haft en aktiv roll i själva ärendena, vilket inte är fallet i detta ärende.

Justitieministern fortsatte med att säga att Justitiedepartementet fick information första gången den 4 november 2010 om att säkerhetspolisen miss-tänkte att amerikanska ambassaden bedrev verksamhet liknande den som påträffats i Norge. Justitieministern blev informerad dagen därpå efter att

säkerhetspolisen hade fått bekräftat att den amerikanska ambassaden hade ett SDU-program i Sverige. Hon framhöll att hon alltså inte hade haft någon kännedom om amerikanska ambassadens övervakning i Stockholm före den 5 november 2010 och inte visste någonting om den innan historien blev känd i medierna. Den 6 november informerade justitieministern vid en presskonferens om vad man då visste om den amerikanska ambassadens övervakning i Stockholm.

När Justitiedepartementet fick information den 4 november 2010 om den här verksamheten påbörjades ett intensivt arbete för att ta reda på sakförhållandena. Ansträngningarna avbröts när åklagare beslutade att inleda en förundersökning, dels den 8 november om själva ambassadövervakningen, dels den 9 november om tjänstefel vid Stockholmspolisen. Det framkom senare vid utfrågningen att kabinetssekreteraren den 6 november kallade till sig den amerikanske ambassadören och klargjorde hur man ansåg att man ska arbeta i Sverige.

Vid utfrågningen ställdes en fråga om justitieministern ansåg att regeringen i dag har en fullgod bild av och information om vilken verksamhet SDU-enheten har bedrivit och vilken typ av uppgifter man har rapporterat in till ambassaden och den amerikanska databasen. Justitieministern besvarade frågan jakande. Hon sade att man i dag har information om vad det är för typ av verksamhet och att man också har gått igenom vilken eventuell information som kunde ha funnits eller fanns hos myndigheterna. Verksamheten finns beskriven på amerikanska webbsidor. Det har också förekommit samtal mellan amerikanska ambassaden och myndigheterna för att klargöra vad verksamheten gick ut på, när den startades och hur den såg ut, så den informationen har vi, svarade justitieministern. Däremot vet man inte i varje del vilken information de har tagit till sig eller hur den har sett ut.

På frågan om justitieministern anser att det är klarlagt att verksamheten har varit förenlig med svensk lag, svarade hon att den verksamhet som bedrevs var något som myndigheter och departementet inte hade kännedom om. Det finns regler för vilken typ av verksamhet ambassader och andra kan ha, och det är viktigt att informationen följer den praxis och de regler som finns. Enligt hennes uppfattning saknades den information som vi borde ha haft. Det är ett av skälen till att det finns anledning att granska den här frågan. Det är viktigt att Wienkonventionen och annat följs när det gäller de olika beskickningarnas verksamhet i Sverige. På det viset har den här frågan inneburit att man har klargjort och tydliggjort vad som är viktigt. Justitieministern framhöll också att Säpo som ett led i verksamheten har haft i uppdrag att informera om och tydliggöra vilka lagar och regler som faktiskt gäller i Sverige, och det tycker hon är ett steg framåt.

Utifrån den information vi har, sade justitieministern, kan man nog inte ifrågasätta lagenligheten. Vad man saknade var information om att SDU-verksamheten bedrevs i Sverige, och det var enligt justitieministern olyckligt. Det är också något som den amerikanska ambassaden beklagat, framhöll hon.

På en fråga om hur tolkningen av Wienkonventionen påverkat regeringens agerande svarade ministern att man avbröt arbetet i departementet i samband med att åklagarna inledde sina förundersökningar. Det ligger i sakens natur att det då är åklagarna som har att arbeta med ärendena. Åklagarna har inte kunnat styrka att det finns något som strider mot lagen, men har också konstaterat att Wienkonventionen sätter vissa begränsningar för de utredningar man kan göra. Hon menade att det är alldeles uppenbart att Justitiedepartementet och regeringen inte har haft information om SDU-verksamheten förrän vid de tillfällen som hon har angett. Man har inte heller haft anledning att ana att den har funnits utifrån de ganska sporadiska indikationer som möjligen skulle kunna finnas.

Vid utfrågningen framkom också att justitieministern hade samtal med den norske justitieministern i samband med ett RIF-möte den 8–9 november 2010 för att informera sig om vad man skulle göra i Norge där liknande verksamhet pågått. Ministern såg då till att man fick översänt den information som den norske ministern avsåg att ge till Stortinget.

En annan fråga gällde om någon översyn av rutiner internt i Regeringskansliet eller i styrningen av myndigheter var föranledd av att det hade funnits viss kunskap om verksamheten hos vissa andra myndigheter än Regeringskansliet, och att den lokal som användes till SDU-verksamheten fick diplomatisk status i september 2010. Justitieministern svarade att det intressanta är att regeringen inte hade kännedom om denna lokal vid den tidpunkt som angavs, eller vad den användes till. Justitieministern sade också att man kan fundera över i vilket skede som information ska komma till regeringen, och att det varierar från fall till fall när Säkerhetspolisen ska informera regeringen. Det beror på uppgiftens art och med vilken styrka som uppgiften talar för ett visst förhållande, dvs. om man kan sätta in den i någon typ av sammanhang. Det finns i dag inga bestämmelser som anger exakt vilken typ av uppgift som ska delges regeringen och hur styrkt en sådan uppgift ska vara innan delgivningen eller när delgivning ska ske.

Enligt 10 kap. 13 § i regeringsformen ska statliga myndigheter hålla chefen för Utrikesdepartementet underrättad när en fråga som uppkommer inom en myndighet har betydelse i förhållande till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation. Säkerhetspolisen är den som närmast ger information till Justitiedepartementet. Säkerhetspolisens uppgift är att bedöma hotbilder och risker för skyddspersoner och att inom polisväsendet samordna planering och förberedelse av denna verksamhet. Säkerhetspoli-

sen ansvarar också för den operativa ledningen av närskydden mellan polismyndigheterna i Stockholm. I Stockholm är det skyddssektionen som har operativ ledning av distansskydden.

De myndigheter som agerar mot Justitiedepartementet har visserligen inte detaljerade bestämmelser om när information ska ges, men det finns ändå regler för detta. I normalfallet kommer också återkommande rapporter till Justitiedepartementet om händelser och information som man har, vilket enligt justitieministern är riktigt. Hon sade att hon tror att det är ogörligt att i detalj reglera när information ska lämnas och vilken information som ska lämnas. Det måste vara en fråga om att man har ett kontinuerligt informationsutbyte och att det görs bedömningar. Det förutsätts då ofta att man kan ta en enstaka information och sätta in den i ett sammanhang, vilket kan vara ett ganska mödosamt arbete, anförde ministern. Senare återkom man till denna fråga och ministern sa då att den information som har funnits i Regeringskansliet, inte i regeringen, om SDU-verksamheten har varit av mycket sparsam art och väldigt fragmentarisk i flertalet delar.

En fråga anknöt till att man från amerikanska ambassadens sida sagt att man när det gäller SDU-verksamheten var instruerad att samarbeta med lokala myndigheter. Ministern sade att man ställt en direkt fråga till Säpo och polisen om man hade kännedom om denna verksamhet och om denna kunskap fanns, och att svaret man fick var nej.

Uppteckningarna från *den slutna utfrågningen* innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och som därför inte tas med i betänkandet. Nämnas kan dock att utskottets frågor bl.a. handlade om hur informationsutbytet mellan svenska myndigheter, såsom Säpo och polismyndigheterna och mellan myndigheterna och regeringen, fungerar. Frågor ställdes även om hur information överlämnas i samband med regeringsskiften.

Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt

Den 8 maj 2012 höll utskottet en utfrågning med statsminister Reinfeldt (bilaga B12).

Statsministern anförde att när Regeringskansliet genom Justitiedepartementet den 4 november 2010 fick kännedom om verksamheten påbörjades ett arbete för att ta reda på sakhållandena. Den 6 november informerade justitieministern vid en presskonferens om vad regeringen då visste om den amerikanska ambassadens övervakning i Stockholm. Ansträngningar i Regeringskansliet att ta reda på sakhållandena avbröts när åklagare beslutade att inleda förundersökning dels om själva ambassadövervakningen den 8 november 2010, dels om tjänstefel vid Stockholmspolisen den 9 november 2010. Åklagaren fattade beslut om att lägga ned förundersökningen vad gäller olovlig underrättelseverksamhet, brott mot personuppgiftslagen och brott mot tystnadsplikt.

I Sverige har vi myndigheter som har i uppdrag att förebygga, upptäcka och beivra brott, däribland olovlig underrättelseverksamhet. Statsministern uttryckte förtroende för myndigheternas arbete och för att de i detta arbete beaktar allas likhet inför lagen. SDU har utretts av svenska rättsvårdande myndigheter. Åklagaren har i ett utförligt beslut den 4 april 2011 om nedläggning av förundersökningen redovisat sin bedömning av verksamheten. Visserligen konstaterar åklagaren att utredningen inte fått tillgång till allt material med hänvisning till bestämmelserna i Wienkonventionen och att förundersökningen i en viss del får läggas ned därför att det inte går att bevisa att brott har förekommit. Men åklagaren konstaterar också i beslutet att det inte har framkommit något som talar för att en olaglig verksamhet i övrigt har förekommit.

Statsministern anförde att man måste förutsätta att myndigheterna följer lagar och regler och att de i syfte att frågor inte ska falla mellan stolarna delger varandra information i den utsträckning de bedömer lämpligt och möjligt. En myndighet som bedömer att den inte kan fullgöra sina uppgifter av något skäl har att uppmärksamma ansvarigt departement på detta.

Statsministern framhöll att företrädare för regeringen på sedvanligt sätt har talat med företrädare för det land som bedriver SDU-verksamheten. Och som justitieministern redogjort för kallade företrädare för Utrikesdepartementet till sig den amerikanska ambassadören för att klargöra vår syn på hur man ska arbeta i Sverige. Det skedde strax efter att det blivit känt för justitieministern att verksamheten bedrevs även i Sverige. Statsministern sa vidare att man har väl utarbetade rutiner för hur information i frågor som rör exempelvis rikets säkerhet delas till berörda i Regeringskansliet. Det finns inga bestämmelser som anger exakt vilket slags information som ska delges Regeringskansliet eller regeringen av förklarliga skäl. Sådana bestämmelser skulle bli väldigt svåra att formulera.

På frågan om statsministern tycker att han har full kontroll på den verksamhet som den amerikanska ambassaden har bedrivit, svarade statsministern bl.a. att han förutsätter att rättsvårdande myndigheter ser till att lagar och regler följs i Sverige. Statsministern fick också frågan om det var riktigt att avbryta regeringens undersökning på grund av att åklagaren satte igång en förundersökning. Statsministern svarade jakande, och sa att det är rent nödvändigt att vi avbryter våra egna undersökningar i ett läge där det blir fråga om en rättsutredning.

Utskottets ställningstagande

Granskningen har visat att den s.k. SDU-verksamheten inte har varit känd för regeringen förrän den 4–5 november 2010. Det är också klarlagt att varken regeringen eller några svenska myndigheter har sanktionerat eller på något sätt godkänt den nämnda verksamheten.

När regeringen fick kännedom om SDU-verksamheten inleddes ett arbete med att ta reda på sakförhållandena. Dessa ansträngningar avbröts dock när åklagare beslutade att inleda dels en förundersökning den 8 november 2010 om olovlig underrättelseverksamhet, dels en förundersökning den 9 november 2010 om tjänstefel vid Polismyndigheten i Stockholm.

Enligt utskottets mening har regeringen visat en alltför stor passivitet i frågan. En jämförelse kan göras med hur motsvarande situation hanterades i Norge. Där presenterade justitieministern i november 2010 en redogörelse för Stortinget i vilken han presenterade en rad åtgärder som skulle vidtas mot bakgrund av det som hade inträffat i Norge. Om inte annat efter att förundersökningarna hade lagts ned borde även den svenska regeringen ha kunnat vidta liknande åtgärder.

Utskottet kan vidare konstatera, vilket också åklagarens beslut om att lägga ned förundersökningen om olovlig underrättelseverksamhet visar, att det har funnits viss, om än fragmentarisk, information som kan kopplas till SDU-verksamheten inom polismyndigheten i Stockholms län och Säpo samt även inom Regeringskansliet. Det har även i granskningen framkommit uppgifter av visst slag som enligt utskottets mening borde ha nått regeringen långt tidigare än vad som nu blev fallet. Utskottet förutsätter mot denna bakgrund att det görs en översyn av hur informationsutbytet mellan dessa myndigheter fungerar och vilken information som bör vidarebefordras till regeringen i frågor som aktualiserats i granskningen. I en sådan översyn bör också ingå att se över rutinerna för informationsutbyte mellan olika departement, framför allt Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Användningen av regeringens webbplats i samband med vissa intervjuer av statsministern

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 16 februari 2011, *bilaga A4.1.1*, begärs att utskottet granskar användningen av regeringens webbplats i samband med vissa intervjuer av statsministern. Anmälaren framhåller att de händelser som inträffat i samband med det ovannämnda är konstitutionellt problematiska i tre hänseenden, dels användningen av de resurser och medel som statsministern har till sitt förfogande för sin tjänsteutövning, dels frågan om huruvida regeringens webbplats såsom myndighetswebbplats och officiell informationskanal för regeringen ska användas för denna form av debatt, dels den konstitutionella lämpligheten i att det via regeringens webbplats uttalas kritik mot en enskild tidning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Statsrådsberedningen, *bilaga A4.1.2–3*, samt utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B12*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Här lämnas en kort kronologisk redogörelse av olika händelser och förlopp som är centrala för granskningsärendet. Dessa beskrivs sedan mer utförligt. Den 14 februari 2011 publicerar Dagens Nyheter en artikel i vilken statsminister Fredrik Reinfeldt gör vissa uttalanden om bostadsmarknaden i Stockholms innerstad. Den 15 februari 2011 publicerar Statsrådsberedningens pressavdelning ett pressmeddelande på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats (www.regeringen.se). Den 16 februari 2011 möts Dagens Nyheter chefredaktör Gunilla Herlitz och Moderata Samlingspartiets dåvarande partisekreterare Sofia Arkelsten i en debatt i Sveriges Radios program P1-morgon.

Tidningsartikeln

Den 14 februari 2011 publicerar Dagens Nyheter en artikel med uttalanden från statsministern om hyresrätter i Stockholm (*bilaga A4.1.4*). Förstasidesrubriken lyder ”Reinfeldt: Hyresrätter dålig idé i city” och själva artikelrubriken lyder ”Reinfeldt dömer ut hyresrätter”. I artikeln förekommer flera uttalanden från statsministern.

Statsrådsberedningens pressmeddelande

Pressmeddelandets rubrik lyder ”Reinfeldt: Hyresrätter bra idé i city” (*bilaga A4.1.5*). I pressmeddelandets ingress framgår dels att det i dagspressen de två föregående dagarna förekommit artiklar som gav intrycket av att statsministern uttalat sig emot hyresrätten som boendeform i Stockholms innerstad, dels att detta är en felaktig bild och att statsministern tvärtom stöder behovet av en bättre fungerande hyresmarknad, dels att dagspressartiklarnas rubriker saknar stöd i de intervjuer som genomförts och att de tillskriver statsministern åsikter som inte framförts.

Pressmeddelandet innehåller två utdrag från de två intervjutillfällena samt länkar till digitala ljudfiler för de två intervjutillfällena (för en transkribering av intervjuerna se *bilaga A4.1.6*). I pressmeddelandet lämnas även uppgifter om tidpunkt och plats för såväl de aktuella intervjuerna som den bild som åtföljer en av artiklarna. Därutöver återfinns i pressmeddelandet kontaktuppgifter till statsministerns presschef.

Debatt i Sveriges Radio

Under debatten (se *bilaga A4.1.7* för en transkribering av debatten) anför dåvarande partisekreteraren i Moderata Samlingspartiet bl.a. att Regeringskansliet upprepade gånger har försökt kontakta Dagens Nyheter, att kontakterna skulle ha tagits via telefon på initiativ av statsministerns presschef samt att presschefen under dessa kontakter uttryckt missnöje med rubrikerna. Enligt chefredaktören framfördes det vid dessa kontakter inte några krav på rättelse utan endast invändningar mot rubrikerna.

Vidare anför den dåvarande partisekreteraren bl.a. att hon har lyssnat igenom ljudfilerna och att ”vi har dessutom publicerat dem på regeringens hemsida”. DN:s chefredaktör anför under radiodebatten att statsministerns presschef även ringde och sökte henne strax innan det aktuella pressmeddelandet skulle publiceras. Chefredaktören uppfattade presschefens samtal strax innan pressmeddelandets publicering som ”hotande” och märkligt.

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen (RF) avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Av en grundlagskommentar framgår bl.a. att statsrådets handlande utanför tjänsten inte är föremål för utskottets granskning, vilket innebär att det finns gränsdragningsproblem, främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 527).

Enligt 1 kap. 9 § RF gäller bl.a. att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Av 7 kap. 1 § RF följer bl.a. att ett regeringskansli ska finnas för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. Bestämmelsen kompletterades den 1 januari 2011 så att det tydligt framgår att Regeringskansliet inte endast ska bereda regeringsärenden utan även *biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt*. Av förarbetena framgår att kompletteringen syftar till att bättre spegla det arbete som Regeringskansliet utför (SOU 2008:125 s. 774) och att uttrycket ”statsråden i deras verksamhet i övrigt” avser sådan verksamhet som utövas av statsråden i deras egenskap som statsråd (prop. 2009/10:80 s. 268).

Tryckfrihetsförordningen

Av 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) följer att varje svensk medborgare har 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.

Av 1 kap. 2 § TF följer ett förbud mot censur och andra hindrande åtgärder. Enligt lagrummets första stycke får någon tryckningen föregående granskning av en skrift eller något förbud mot tryckningen inte förekomma. Ingripande mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får således ske först i efterhand. Vidare föreskrivs i andra stycket ett förbud för myndighet eller annat allmänt 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.

Förordning med instruktion för Regeringskansliet

Av 1 § i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Enligt 5 § är statsministern chef för Regeringskansliet. I 7 § anges att statsministern är chef för Statsrådsberedningen.

Regeringskansliets anslag

Den 9 december 2010 beslutade riksdagen (bet. 2010/11:KU1, rskr. 2010/11:84–91) att anslå 6 250 980 000 kronor på ramanslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* för budgetåret 2011. Av budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 1) framgår att Regeringskansliet ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program (s. 35).

Granskning av Justitieombudsmannen

I ett ärende (dnr 4935-2009) har Justitieombudsmannen (JO) med anledning av en anmälan mot en kommun granskat frågan om krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats (se 2010/11:JO1 s. 616 f.). Anmälan hade föranletts av att en kommun, sedan den hade besökts av journalister som hade granskat en överförmyndares roll i ett fall där en mamma misstänktes för att ha förskingrat barnets pengar, publicerade ett pressmeddelande på kommunens webbplats i vilket det lämnades uppgifter om att tillsynen av överförmyndarens verksamhet låg på Länsstyrelsen. Vidare angavs i pressmeddelandet att mamman misstänktes för förskingring av barnets pengar och att hon enligt uppgift från barnet var polisanmäld. Fyra dagar senare publicerades en rättelse på webbplatsen, där det uppgavs att uppgiften att mamman var polisanmäld inte stämde. I beslutet från den 16 februari 2010 framhåller JO att det i och för sig inte behöver vara fel av en myndighet att agera ”proaktivt” i syfte att förebygga skador som kan orsakas av att oriktiga eller missvisande uppgifter kommer i omlopp och att det i vissa fall tvärtom kan vara angeläget att initiativ av det slaget tas. En förutsättning är dock enligt JO att kraven på saklighet och opartiskhet iakttas (s. 619). Av JO:s beslut framgår bl.a. att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Det får bl.a. anses innebära att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv och att den således inte får vinklas till myndighetens egen förmån (s. 618).

Beslut av Justitiekanslern

I ett ärende (dnr 5288-09-21) med anledning av en anmälan mot Sveriges ambassadör i Israel gjorde Justitiekanslern (JK) den 10 november 2009 vissa uttalanden men vidtog i övrigt ingen åtgärd i ärendet. Ärendet hade föranletts av publiceringen av ett pressmeddelande från Sveriges ambassad i Israel på dess webbplats med anledning av en artikel publicerad i en svensk dagstidning. JK:s granskning i ärendet berörde frågorna om överträdelse av censurförbudet samt pressmeddelandets lämplighet.

Med anledning av den sistnämnda frågan uttalade JK att myndigheter, med hänsyn till de ändamål som uppstår censurförbudet, i allt väsentligt måste avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers beslut att publicera information. Med hänvisning till ett tidigare JK-ärende (dnr 1319-06-21 m.fl.) betonade JK att det aldrig får förekomma sådana påtryckningar som i realiteten innebär att publicering hindras, eller näst intill hindras och att myndigheter har att hålla sig till det som är myndighetens ansvar. Med anledning av det sistnämnda uttalade JK följande:

I detta ligger att stor försiktighet måste visas när företrädare för myndigheter och andra offentliga organ överväger att vidta åtgärder med anledning av vad som har publicerats i sådana medier som skyddas av grundlagarna. Detta innebär dock inte att företrädare för myndigheter är förhindrade att uttala sig om de sakomständigheter som behandlas i t.ex. en tidningsartikel. Om en företrädare för en myndighet anser sig ha anledning att kommentera innehållet i en tidningsartikel (som har beröring med myndighetens ansvarsområde) och då t.ex. uttala sig om huruvida sakuppgifterna i artikeln är korrekta eller inte, finns det inte något att invända häremot. Däremot får det, enligt min mening, normalt anses olämpligt att företrädare för det allmänna uttalar sig om det lämpliga i ett publicistiskt beslut, t.ex. om en viss artikel borde ha publicerats eller inte. Det finns alltid en risk att ett sådant uttalande uppfattas som en påtryckning eller i vart fall ett försök till påtryckning mot publicisten i fråga.

Vad gäller det aktuella pressmeddelandet saknade JK anledning till kritik mot beslutet att utfärda ett pressmeddelande där ambassaden tar avstånd från artikelns innehåll. I sin granskning tog dock JK även upp Utrikesdepartementets (UD) bedömning om att pressmeddelandet helt tagit sikte på innehållet i artikeln utan någon värdering av publiceringen av artikeln. JK instämde inte till fullo i UD:s bedömning. Även om avsikten med pressmeddelandet inte hade varit att försöka påverka spridningen av artikeln genom att utöva påtryckning mot dagstidningen fick det, enligt JK:s mening, anses innefatta en viss kritik mot beslutet att publicera artikeln. JK grundade sin bedömning främst på en viss formulering i vilken det erinras om att tryckfrihet bär med sig ett visst ansvar (för chefredaktören). Mot bakgrund av pressmeddelandets utformning i övrigt kunde enligt JK formuleringen uppfattas som kritik mot dagstidningen för att den inte hade levt upp till det ansvar som följer med tryckfriheten då den valde att publicera artikeln. Enligt JK:s mening kunde även en sådan understucken kritik uppfattas som ett försök att utöva påtryckning mot publicisten för att den skulle upphöra med eller i fortsättningen undvika liknande publiceringar. Den debatt som följde efter publiceringen bekräftade enligt JK att pressmeddelandet kunde uppfattas på det sättet. Formuleringen fick därför, enligt JK:s mening, anses olämplig.

Tidigare granskningar

Under *våren 2002* granskade utskottet bl.a. statsrådet Britta Lejons offentliggörande av aktieförsäljning (bet. 2001/02:KU20 s. 261 f.). Den 29 november 2001 lät statsrådet Britta Lejon via ett pressmeddelande offentliggöra att hon avyttrat aktier. Under de påföljande utfrågningarna fick Britta Lejon frågor som rörde pressmeddelandet som utgick från Justitiedepartementet, och hon svarade då att det är det naturliga och vanliga sättet för statsråd att kommunicera sina göranden och låtanden till allmänheten. Utskottet ansåg i sitt ställningstagande att det är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten.

Våren 2008 granskade utskottet bl.a. statsrådet Tobias Billströms agerande när det gäller ett brevutskick (bet. 2007/08:KU20 s. 233 f.). Den 4 januari 2007 skickade statsrådet Tobias Billström ett utskick bestående av 1 393 brev till medlemmarna i den moderata lokalorganisationen i Malmö. Utskottet ansåg att all materiel och utrustning som Regeringskansliet ställer till förfogande får förutsättas vara avsedd enbart för att göra det möjligt för regeringens ledamöter att utöva de funktioner som följer med tjänsten som statsråd. Därtill framhöll utskottet bl.a. att det alltså fick tas för givet att annan användning inte ska komma i fråga.

Våren 2011 granskade utskottet frågan om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television (bet. 2010/11:KU20 s. 215 f.). Under valrörelsen 2010 kontaktade presschefen vid Utbildningsdepartementet redaktionen för ett samhällsgranskande program vid SVT i syfte att säkerställa att utgivaren var medveten om nya uttalanden som utbildningsministern gjort i de frågor som skulle behandlas i ett program. När utgivaren uppgav att han inte ville ha med detta i sitt program gav presschefen uttryck för att det var konstigt att man inte använde sig av dessa nya uttalanden. I granskningen framhölls att kontakter med massmedierna är ett naturligt inslag i arbetet i Regeringskansliet och att dessa kontakter ofta är inriktade på kontroll av faktauppgifter eller på att Regeringskansliet ges tillfälle att förbereda sig inför ett inslag som rör regeringen. Utskottet ansåg att sådana kontakter fyller en viktig funktion men betonade även att en allmän utgångspunkt vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medierna självfallet är vikten av att den redaktionella självständigheten inte träds förnär. I en reservation (S, MP, V) till utskottets ställningstagande uttalade vissa ledamöter därutöver att myndigheter, med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet i grundlagen, i allt väsentligt måste avhålla sig ifrån att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut. Även om någon överträdelse av förbudet mot censur eller annan hindrande åtgärd inte kunde anses ha förekommit ansåg reservanterna att frågan om agerandets lämplighet borde lyftas fram. Vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medier borde enligt reservanterna en hög grad av försiktighet iakttas och ett betryggande säkerhetsavstånd upprätthållas så att den redaktionella självständigheten inte träds förnär, särskilt om den som agerar företräder regeringen.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 13 oktober 2011 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 10 november 2011 emot en svarspromemoria utarbetad vid Statsrådsberedningen (bilaga A4.1.2). Av promemorian framgår att underlag har inhämtats från Regeringskansliets förvaltningsavdelning inför upprättandet av promemorian.

Som svar på utskottets fråga om vem som beslutade om publiceringen av det aktuella pressmeddelandet och vilket eventuellt samråd med statsministern som föregick publiceringsbeslutet ges en beskrivning av de rutiner

i Statsrådsberedningen som i huvudsak tillämpas inför det att ett pressmeddelande publiceras på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats www.regeringen.se. Rutinerna innebär att en pressekreterare skickar ett utkast till pressmeddelande via e-post till Information Rosenbads redaktion, Regeringskansliet förvaltningsavdelning. Information Rosenbad granskar utifrån sina rutiner texten i pressmeddelandet och lämnar eventuella förslag till redaktionella justeringar. Genom Information Rosenbads försorg publiceras sedan texten på webbplatsen www.regeringen.se. Dessa rutiner tillämpades även inför publiceringen av det pressmeddelandet som var aktuellt i granskningsärendet.

Som svar på frågan om det tidigare har förekommit fall där det på Regeringskansliets webbplats publicerats pressmeddelanden som kommenterar publiceringar i dagstidningar och andra grundlagsskyddade medier bifogas till Statsrådsberedningens promemoria tre äldre pressmeddelanden från 2002 och 2003 i vilka sådana kommentarer görs. Av exemplen framgår att nästan alla pressmeddelanden innehåller uttalanden från namngivna företrädare för den dåvarande regeringen (statssekreterare och statsråd). Ett av exemplen berör ett uttalande från ett statsråd i vilket det påpekas att rubrikättningen i en dagstidning inneburit en ”felaktig vinkel”.

Vad gäller utskottets fråga om det tidigare har förekommit fall där ljudfiler med intervjuer som journalister genomfört med statsministern och statsråd tillgängliggjorts genom Regeringskansliets webbplats anges bl.a. att sådana tidigare fall inte har återfunnits.

Som svar på utskottets fråga om vilka tryckfrihetsrättsliga överväganden som gjordes inför både kontakterna med den dagstidning som var aktuell i granskningsärendet och beslutet att publicera det pressmeddelande som var aktuellt i granskningsärendet hänvisas till konstitutionsutskottets uttalanden i samband med tidigare granskningsärenden. Vidare anges att medarbetare i Regeringskansliet är väl medvetna om mediernas självständighet och oberoende.

Vad gäller frågor om förekomsten av riktlinjer m.m. för användningen av Regeringskansliets webbplats, publicering av pressmeddelanden och myndighetens informationsverksamhet i övrigt bifogas till promemorian Regeringskansliets policy för information och kommunikation. Vidare anges i svaret att Regeringskansliets gemensamma funktion för informationsfrågor – Information Rosenbad – har till stöd för webbplatsens användning riktlinjer publicerade på myndighetens intranät.

Som svar på utskottets fråga om det i granskningen aktuella pressmeddelandet initierades av eller hade tagits fram i samarbete med partifunktionärer utan anställning i Regeringskansliet framgår av promemorian att så inte skedde.

När det gäller utskottets frågor om vilka kontakter som förekom i samband med den i granskningen aktuella händelsen mellan statsministerns presschef och företrädare för den aktuella tidningen anges bl.a. att pressavdelningen på Statsrådsberedningen den 14 februari tog kontakt med den

aktuella tidningen för att informera om fel och för att framföra en önskan om rättelse. Den 15 februari tog pressavdelningen på nytt kontakt med tidningen med det enda syftet att informera chefredaktören om att utskrift av och ljudupptagning från intervjun skulle tillgängliggöras på regeringens webbplats. Vidare anges att man sökte kontakt med chefredaktören ett flertal gånger runt lunchtid, men utan framgång och att man vid sista försöket fick besked från en av chefredaktörens medarbetare om att informationen nått fram. Av svaret framgår även att journalister vid den aktuella tidningen kontaktade pressavdelningen under eftermiddagen och kvällen den 15 februari 2011.

Genom en skrivelse av den 22 november 2011 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal kompletterande frågor. Utskottet tog den 20 december 2011 emot en svarspromemoria utarbetad vid Statsrådsberedningen (bilaga A4.1.3). Av promemorian framgår att underlag har inhämtats från Regeringskansliets förvaltningsavdelning inför upprättandet av promemorian.

Som svar på utskottets fråga om vem som beslutade om publiceringen av det aktuella pressmeddelandet och vilken information om publiceringen som var känd för statsministern anges bl.a. att beslutet om pressmeddelandet fattades av pressavdelningen på Statsrådsberedningen och att samråd bland berörda på statsministerns kansli skedde i vanlig ordning inför att pressmeddelandet togs fram och publicerades. En avstämning gjordes även med rättschefen på Statsrådsberedningen. I svaret anges att statsministern var medveten om felaktigheterna i den publicerade artikeln och informerad om att ett pressmeddelande skulle publiceras i syfte att upplysa om dessa felaktigheter.

Vad gäller utskottets fråga om vilka tryckfrihetsrättsliga överväganden som gjordes inför både kontakterna med den dagstidning som var aktuell i granskningsärendet och beslutet att publicera det aktuella pressmeddelandet framgår det av svarspromemorian att man vid båda situationerna gjorde bedömningen att detta var förenligt med regleringen i tryckfrihetsförordningen. Syftet var inte att försöka utöva någon form av påtryckning på den aktuella tidningen.

Vidare framgår av svarspromemorian bl.a. att kontakten som pressavdelningen tog den 14 februari syftade till att ge information till nyhetschefen och inte till chefredaktören om felaktigheter i den aktuella artikeln och att framföra önskemål om rättelse. Vidare framgår att kontakterna den 15 februari togs med önskan om att ge chefredaktören information om att utskrift av samt ljudupptagning från intervjun skulle publiceras på webbplatsen www.regeringen.se då ingen rättelse hade skett efter kontakten den 14 februari. I svarspromemorian anges att det ansågs rimligt och rätt att chefredaktören för den aktuella tidningen fick denna information för kännedom innan pressmeddelandet publicerades. Försöket till kontakt besvarades av en medarbetare hos chefredaktören vid den aktuella tidningen varpå ett meddelande med önskan om kontakt lämnades. Då ingen återkoppling

skedde kompletterade man senare till medarbetaren om orsaken till varför kontakten söktes. Av svarspromemorian framgår att medarbetaren bekräftade vid en sista kontakt att informationen nått fram.

Utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet höll den 8 maj 2012 en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12). Av utfrågningen framgick att det i granskningen aktuella pressmeddelandet bereddes enligt gängse rutiner och utan någon inblandning av någon funktionär från något politiskt parti. När det gäller ansvarsförhållandena i fråga om regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats finns det enligt statsministern en tjänsteman inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning som är ansvarig utgivare för de delar av webbplatsen där s.k. webbsändningar läggs upp. Statsministern anförde på en direkt fråga att allt kommunikationsarbete i Regeringskansliet måste präglas av saklighet och att rubriken på pressmeddelandet försökte klarlägga vad som är regeringens uppfattning i den aktuella frågan. Vidare framhöll statsministern att intervjun med honom tydligt gjordes i hans egenskap av statsminister och att det var viktigt för honom att framföra att regeringen anser att hyresrätten har en viktig roll bl.a. på Stockholms bostadsmarknad. Statsministern anförde även som svar på en fråga att när olika partiföreträdare uppträder i mediasammanhang, i det här fallet ett radioprogram, föregås det säkert av förberedelser och diskussioner men att han aldrig varit involverad i dessa. Statsministern medgav att det kanske alltid är att föredra att ansvariga statsråd eller representanter för regeringen tar den typen av mediediskussioner som var aktuella i detta fall, men att det viktigaste beskedet till konstitutionsutskottet är att den partifunktionär som var aktuell i sammanhanget inte var inblandad i framtagandet av pressmeddelandet. Statsministern uppgav vidare att hans uppfattning var att personalen på Statsrådsberedningen är medveten om mediernas självständighet och oberoende. Statsministern anförde på frågor i ämnet att de personer som varit involverade i framtagandet av pressmeddelandet rimligen hade pratat med den dåvarande partisekreteraren i Moderata samlingspartiet inför hennes medieframträdande och då klargjort för henne hur rutinerna såg ut i det här fallet. Statsministern framhöll slutligen att det inte är ovanligt att andra partifunktionärer av olika slag, som inte har varit involverade i en process inne i Regeringskansliet, sedan är de som tar debatten i olika medier.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla vikten av att myndigheter, med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet i svensk tryck- och yttrandefrihetsrättslig grundlagsreglering, i allt väsentligt avhåller sig från att

försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut. Såvitt granskningen har visat har det aktuella pressmeddelandet inte inneburit någon form av påtryckning på den aktuella tidningen.

I sammanhanget kan utskottet notera att kontakter med massmedierna är ett naturligt inslag i arbetet i Regeringskansliet. Dessa kontakter är ofta inriktade på bl.a. kontroll av faktauppgifter. Utskottet har även tidigare uttalat att sådana kontakter fyller en viktig funktion men betonat att en allmän utgångspunkt vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medierna självfallet är att den redaktionella självständigheten inte träds för när.

Av granskningen framgår att pressmeddelandet föranleddes av en önskan att klarlägga regeringens politik i fråga om Stockholms bostadsmarknad sedan statsministern intervjuats och utdrag ur intervjuerna publicerats av den aktuella tidningen. Att använda regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats får i ett fall som detta anses som ett legitimt sätt att nå ut till allmänheten. Granskningen visar också att pressmeddelanden där företrädare för nuvarande och tidigare regeringar framför rättelser av uppgifter i medier har förekommit tidigare.

Slutligen vill utskottet framhålla vikten av att hålla isär den offentliga verksamhet som bedrivs av Regeringskansliet och den verksamhet som bedrivs av de politiska partierna. Uttalanden som gjorts av en dåvarande partisekreterare har i sammanhanget bidragit till en oklar bild av händelseförloppet vid publiceringen av pressmeddelandet, men dessa granskas inte av utskottet. Det ifrågasatt pressmeddelandet har utarbetats inom Regeringskansliet i enlighet med gängse rutiner och det har klargjorts att endast personer som är anställda i Regeringskansliet har varit delaktiga i arbetet.

4.2 Publiceringen på regeringens webbplats om s.k. nätmyter rörande invandring

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 20 december 2011, *bilaga A4.2.1*, begärs att utskottet granskar integrationsministerns publicering om myter rörande invandring på regeringens hemsida. I anmälan anges att många av de påstådda myterna som tas upp inte stöds av regeringens egna utredningar. Anmälaren anför vidare att det är problematiskt att integrationsministern blandar ihop sin roll som minister med sin roll som partiföreträdare. Vidare anges i anmälan att regeringens hemsida är en myndighetssida som ska fungera som en officiell kanal utåt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Arbetsmarknadsdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A4.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Pressmeddelandet

Den 19 december 2011 publicerades på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats (www.regeringen.se) ett pressmeddelande med rubriken "Regeringen lanserar hemsida som bemöter främlingsfientliga nätmyter" (*bilaga A4.2.4*). Av ingressen till pressmeddelandet framgår att integrationsminister Erik Ullenhag samma dag lanserade en ny hemsida på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats och att åtgärden är ett led i regeringens arbete mot främlingsfientlighet och ett sätt att bemöta de myter som i dag sprids på nätet. Vidare framgår av pressmeddelandets första stycke att den nya hemsidan innehåller "några av de vanligaste nätmyterna och halvsanningarna om kostnader och problem med invandring och minoriteter samlade" och att "varje myt och fördom möts med fakta". I pressmeddelandets högerspalt återfinns två länkar, en till regeringens nya hemsida med främlingsfientliga s.k. nätmyter och en till återgivning av den debattartikel från integrationsministern som publicerades samma dag av en morgontidning.

Debattartikeln

Den 19 december 2011 publicerade Dagens Nyheter en debattartikel undertecknad av integrationsministern. I debattartikeln som har rubriken "Myterna på nätet om invandringen måste ifrågasättas" anges i första stycket:

Ett sätt att på allvar bemöta främlingsfientlighet är att motbevisa de myter som sprids i sociala medier. Därför lanserar jag i dag en ny hemsida på regeringen.se där vi har samlat några av de vanligaste nätmyterna om invandrare och minoriteter samt bemöter fördomarna med fakta.

Vidare konstateras i artikeln att enligt en rapport från Forum för levande historia har det under senare år skett en ökning av antalet rasistiska webbplatser. I artikeln anges även bl.a. följande:

På hemsidan på regeringen.se/tolerans har ett antal av de vanligaste myterna som sprids på nätet om invandrare och minoriteter samlats. Fördomarna bemöts med de fakta som finns. Intressant i sammanhanget är att en del av de vanligaste myterna till och med spridit sig till riksdagsdebatter. Vi kan alltså se hur nätets fördomar återfinns i den politiska debatten.

I artikeln räknas sex av de vanligaste s.k. myter som bemöts på regeringens nya hemsida upp. Artikeln avslutas med ett konstaterande att den hemsida som lanseras är ett led i regeringens arbete mot främlingsfientlighet och är ett sätt att bemöta de myter som sprids på nätet.

Regeringens hemsida om bemötande av s.k. nätmyter

Den 19 december 2011 publiceras på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats en hemsida med rubriken ”Vanliga nätmyter om invandrare och minoriteter” (*bilaga A4.2.5*). Ingressen har hämtats från statsministerns regeringsförklaring från den 15 september 2011 (se anf. 3 under § 2 i kammarens protokoll 2011/12:2). Vidare anges följande på hemsidan:

I dag är 14,7 procent av svenskarna utlandsfödda. Dessutom finns det grupper som har en lång historia i landet: samer, tornedalingar, finnar, romer och judar räknas som nationella minoriteter i Sverige.

Det sprids myter och halvsanningar om kostnader och problem med invandring och minoriteter, särskilt på internet. Här har vi samlat några av de vanligaste myterna och fördomarna och besvarar dem med fakta. I marginalen finns länkar till mer läsning för den som vill fördjupa sig. Fördomar måste alltid bemötas.

På hemsidan lämnas en redogörelse av 13 stycken s.k. nätmyter om invandring och minoriteter. Varje s.k. nätmyt uttrycks med en mening och följs därefter av text som bemöter den aktuella nätmyten. På hemsidans s.k. högermarginal fanns länkar till mer läsning för den som vill fördjupa sig. Länkarna går till olika myndighetsrapporter och myndigheters webbplatser, där mer detaljerad information ges. Längst ned på den aktuella hemsidan anges att denna är publicerad den 30 november 2011 och att den är uppdaterad den 20 mars 2012.¹

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen (RF) avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Av en grundlagskommentar framgår bl.a. att statsrådets handlande utanför tjänsten inte är föremål för utskottets granskning, vilket innebär att gränsdragningsproblem föreligger, främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 527).

Enligt 1 kap. 9 § RF gäller bl.a. att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Genom regeringsformens aktuella bestämmelse fastslås en s.k. objektivitetsprincip (jfr SOU 2010:29 s. 150). Denna princip ges sin yttre ram av den nämnda

¹ Vid tidpunkten för anmälan till konstitutionsutskottet stod det att hemsidan var uppdaterad den 19 december 2011.

grundlagsbestämmelsen och får sitt närmare innehåll genom bl.a. uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) och även Regeringsrättens (numera Högsta förvaltningsdomstolens) avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters agerande (se avsnitten nedan, som behandlar vissa av JO:s och JK:s avgöranden).

Av 7 kap. 1 § RF följer bl.a. att ett regeringskansli ska finnas för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. Bestämmelsen kompletterades den 1 januari 2011² så att det tydligt framgår att Regeringskansliet inte endast ska bereda regeringsärenden utan även *biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt*. Av förarbetena framgår att kompletteringen syftar till att bättre spegla det arbete som Regeringskansliet utför (SOU 2008:125 s. 774) och att med uttrycket ”statsråden i deras verksamhet i övrigt” avses sådan verksamhet som utövas av statsråden i deras egenskap som statsråd (prop. 2009/10:80 s. 268).

Beslut av Justitieombudsmannen

När Justitieombudsmannen (JO) i ett ärende (se JO 1992/93 s. 481 f.) kritiserade en kommuns utgivning av en s.k. miljökatalog, som präglats av bristande objektivitet, framhöll JO särskilt att de principer som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § RF inte bara tar sikte på rättskipning och myndighetsutövning utan har relevans för ”all allmän verksamhet”. Vidare bedömde JO sammanfattningsvis att vissa inslag (bl.a. där enskilda produkter rekommenderas) i utgivningen av den s.k. miljökatalogen ”åsidosätter de minimikrav som enligt objektivitetsprincipen måste ställas på offentliga myndigheters information till allmänheten”.

I ett annat ärende (dnr 5127-2009 och 21-2010) har JO med anledning av anmälningar mot en statlig myndighet, Forum för levande historia, granskat bl.a. frågan om det i myndighetens framställningar har förekommit felaktiga sakuppgifter (se 2011/12:JO1 s. 605 f.). I sin bedömning i den delen uttalade JO följande bedömning mot bakgrund av att JO:s utredning hade klarlagt att felaktig information om historisk dokumentation hade förekommit:

Myndighetsinformation ska vara korrekt. Det följer om inte annat av regeringsformens krav på att myndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet. Det måste därför säkerställas att information som utgår från det allmänna är vederhäftig och väl kontrollerad.

² Genom riksdagens beslut om ändring av regeringsformen (se prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

JO anförde vidare att i en verksamhet av det slag Forum för levande historia ska bedriva kan oriktiga uppgifter dock inflyta även om höga krav på noggrannhet iakttagits. När det uppdagas måste enligt JO de upptäckta bristerna hanteras. Mot bakgrund av de rättelseåtgärder³ som Forum för levande historia redovisade i sitt yttrande till JO inom ramen för ombudsmannens utredning fanns det dock enligt JO utöver de ovannämnda påpekandena inte tillräcklig grund för kritik mot myndigheten på denna punkt.

I ytterligare ett ärende (dnr 4935-2009) har JO med anledning av en anmälan mot en kommun granskat frågan om krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats (se 2010/11:JO1 s. 616 f.). Anmälan hade föranletts av att en kommun, sedan den hade besökts av journalister som hade granskat en överförmyndares roll i ett fall där en mamma misstänktes för att ha förskingrat barnets pengar, publicerade ett pressmeddelande på kommunens webbplats i vilket det lämnades uppgifter om att tillsynen av överförmyndarens verksamhet låg på Länsstyrelsen. Vidare angavs i pressmeddelandet att mamman misstänktes för förskingring av barnets pengar och att hon enligt uppgift från barnet var polisanmäld. Fyra dagar senare publicerades på webbplatsen en rättelse, vilken uppgav att uppgiften att mamman var polisanmäld inte stämde. I sitt beslut framhöll JO att det i och för sig inte behöver vara fel av en myndighet att agera ”proaktivt” i syfte att förebygga skador som kan orsakas av att oriktiga eller missvisande uppgifter kommer i omlopp, och det kan i vissa fall tvärtom vara angeläget att initiativ av det slaget tas. En förutsättning är dock enligt JO att kraven på saklighet och opartiskhet iakttas (s. 619). I sitt beslut anför JO bl.a. att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Det får bl.a. anses innebära att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv och att den således inte får vinklas till myndighetens egen förmån (s. 618).

Beslut av Justitiekanslern

I ett ärende (dnr 1502-03-21) behandlades en anmälan mot hur Statens kärnkraftsinspektion (SKI) i olika avseenden hade handlagt vissa frågor rörande utlämnande av allmänna handlingar m.m. I anmälan gjordes även anmärkningar mot innehållet i en artikel publicerad på SKI:s hemsida. I ärendet gjorde Justitiekanslern (JK) den 21 oktober 2004 vissa uttalanden. Mot bakgrund av SKI:s ovannämnda genmäle på myndighetens hemsida uttalade JK bl.a. följande:

³ I sitt yttrande till JO redogjorde Forum för levande historia för korrigeringar och andra åtgärder som föranletts av felaktigheter eller otydligheter i myndighetens material. Vidare påpekade myndigheten att den ”uppmärksammar upptäckta fel i erratalistor och i nya upplagor rättas felen till” (se 2011/12:JO1 s. 608).

Det är inte Justitiekanslerns uppgift att ha synpunkter på vilka ståndpunkter en myndighet intar inom ramen för en sådan debatt. Allmänt sett vill jag dock understryka vikten av att en myndighet som deltar i den offentliga debatten inte frångår de grundläggande krav på saklighet och objektivitet som bör präglade en myndighets verksamhet.

I sitt beslut riktade JK kritik mot bl.a. innehållet i artikeln på SKI:s hemsida, ett genmäle som myndigheten hade författat med anledning av en debattartikel författad av den person som sedermera stod bakom den aktuella anmälan till JK.

Genomgång av de 13 s.k. nätmyterna

Vid konstitutionsutskottets kansli har en genomgång av varje s.k. nätmyt som återges på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats samt regeringens bemötande av dessa utförts (se *bilaga A4.2.6*). Mot bakgrund av specifika faktauppgifter i antingen regeringens bemötanden eller granskningsanmälan har konstitutionsutskottets kansli tagit fram ytterligare uppgifter och underlag som berör den aktuella s.k. nätmyten. Utredningen i den delen begränsar sig till de delar som avser fakta och sakuppgifter vilka kan granskas och kontrolleras, och berör inte närmare normmässiga uttalanden och ställningstaganden. Genomgången gör vidare inte anspråk på fullständighet, utan begränsar sig i relevanta delar till det material som återfinns genom länkar från den här aktuella hemsidan samt till annat relevant material. Utredningen utgår ifrån de lydelse på s.k. nätmyter och bemötanden som fanns på regeringens ursprungliga webbplats (*bilaga A4.2.5*) innan denna uppdaterades (vilket skedde den 20 mars 2012 under utskottets pågående granskning, se även avsnittet "Promemorior från Regeringskansliet" nedan, den uppdaterade versionen av hemsidan återfinns i *bilaga A4.2.7*). Vid genomgången uppmärksammades bl.a. att prognoser över andelen utrikesfödda i den svenska befolkningen 2050 publicerade av SCB i december 2008 användes på den aktuella hemsidan i bemötandet av den första s.k. nätmyten när ny statistik hade publicerats av SCB i ett s.k. statistiskt meddelande den 15 april 2011.

Regeringskansliets policy för information och kommunikation

Av förordet till Regeringskansliets policy för information och kommunikation framgår bl.a. att Regeringskansliets information och kommunikation ska vara neutral och åtskild från den politiska informationen och kommunikationen (se s. 3 i *bilaga A4.2.8*).

Regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats

Av en webbsida på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats med titeln "Om webbplatsen" framgår att www.regeringen.se och den engelska versionen, www.sweden.gov.se är regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplatser. Vidare anges att webbplatsen är uppbyggd

efter besökarnas vanligaste behov, dvs. att hitta handlingar och dokument, att få information om aktuella regeringsförslag, initiativ och aktiviteter inom Regeringskansliet samt att få veta hur beslutsprocesserna fungerar.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 2 februari 2012 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 27 och 29 februari 2012 emot svarspromemorior från Arbetsmarknadsdepartementet och från Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A4.2.2–3).

Som svar på frågor om publiceringsbeslutet av den aktuella hemsidan på regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats anges i promemorian från Arbetsmarknadsdepartementet att den aktuella hemsidan lanserades på initiativ av integrationsministern och att publiceringen inte föregicks av något regeringsbeslut.

Som svar på utskottets fråga om huruvida det inför publiceringsbeslutet beaktades om informationen kunde uppfattas som myndighetsinformation från Regeringskansliet framgår av svarspromemorian att utgångspunkten vid publiceringen var att informationen härrörde från regeringen. I pressmeddelandet, som lades upp som en länk på www.regeringen.se, angavs att lanseringen av hemsidan var ett led i regeringens arbete mot främlingsfientlighet. Den debattartikel som publicerades i Dagens Nyheter i samband med publiceringen undertecknades av Erik Ullenhag i dennes egenskap av integrationsminister. Mot den bakgrunden var frågan om texten skulle kunna uppfattas som myndighetsinformation från Regeringskansliet inte uppe till diskussion.

Som svar på frågan om hur urvalet av de fakta som återges i de på hemsidan publicerade bemötandena till de s.k. nätmyterna bereddes anges att den text som skulle läggas ut utarbetades vid Arbetsmarknadsdepartementet. Texten bereddes vidare genom att den skickades till andra berörda departement för kontroll av faktauppgifter.

Som svar på frågan om skälen till att prognoser över andelen utrikesfödda i den svenska befolkningen 2050 publicerade av SCB i december 2008 användes på den aktuella hemsidan när ny statistik hade publicerats av SCB framgår bl.a. att den nya statistiken inte uppmärksammades i samband med lanseringen av den aktuella hemsidan och att uppgiften nu har uppdaterats.

Som svar på frågor om vilka rutiner som finns inför lansering av en ny hemsida samt om huruvida enskilda statsråd kan avgöra vilka texter som publiceras på webbplatsen anges i promemorian från Förvaltningsavdelningen att publiceringen av nya sidor sker närmast dagligen som en del av departementens löpande informationsarbete och att varje departement ansvarar för sin information. Vidare framgår av svaret att av 2 § Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Regeringskansliet följer att en departementschef inom departementets verksamhetsområde får besluta om

bl.a. intern och extern information. Av 13 § följer att departementschefen får överlåta den rätten till ett annat statsråd eller till en tjänsteman i Regeringskansliet.

Som svar på utskottets fråga om och i så fall vilka särskilda åtgärder som vidtas i syfte att tydliggöra vilka uppgifter på webbplatsen som härrör från regeringen respektive Regeringskansliet framgår bl.a. att webbplatsen ska förmedla och förklara innehållet i regeringens beslut, hur besluten genomförs och hur Regeringskansliets verksamhet fungerar. Vidare anges i svaret att webbplatsen används för att beskriva regeringens politik, t.ex. genom nyhetsnotiser, informationssidor om politikområden, statsrådets tal och uttalanden samt verksamheten i övrigt.

Utskottets ställningstagande

Det får enligt utskottet anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor. Genom 1 kap. 9 § regeringsformen fastslås en objektivitetsprincip som innebär att krav på bl.a. saklighet ska iakttas av myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet. Principen får bl.a. anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Skulle informationen visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste åtgärder vidtas som korrigerar detta. Det sagda gäller information av det slag som uppmärksammas i granskningen.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

4.3 Fråga om dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 21 oktober 2011 begärs att utskottet granskar om dåvarande försvarsministern gjort sig skyldig till ministerstyre i förhållande till Försvarsmakten, *bilaga A4.3.1*.

Anmälaren gör gällande att dåvarande statssekreteraren Håkan Jevrell på Försvarsdepartementet kontaktade dåvarande generaldirektören vid Försvarsmakten och beordrade honom att stoppa ett anförande om den s.k. solidaritetsförklaringen som skulle hållas av generalmajor Karlis Neretnieks vid arméinspektörens utbildningsfältövning i september 2011. Orsaken ska enligt uppgift ha varit att resultatet av Neretnieks forskning inte delades av departementet.

Neretnieks är f.d. generalmajor och f.d. rektor för Försvarshögskolan. Enligt anmälan sker Neretnieks forskning inom ramen för FOI-projektet Nordisk Säkerhet och stabilitet samt Kungliga Krigsvetenskapsakademiens

analyser av svensk försvars- och säkerhetspolitik. Kungliga Krigsvetenskapsakademien är en fristående icke-statlig institution, vars syfte är att främja vetenskap av betydelse för Sveriges försvar och säkerhet. Av Totalförsvarets forskningsinstitutets (FOI) webbplats (www.foi.se) framgår att projektet Nordisk säkerhet och stabilitet är ett flerårigt projekt på FOI som finansieras av Försvarsdepartementet.

Enligt anmälaren är det allvarligt att Försvarsdepartementet på detta sätt blandar sig i det dagliga arbetet inom Försvarsmakten. Regeringen styr sina myndigheter genom kollektiva beslut vid regeringssammanträden, inte genom telefonsamtal till generaldirektörer, anför anmälaren. Anmälaren anser vidare att det kan ifrågasättas om inte agerandet är ett försök att skapa obehag hos forskaren så att han ska avstå att publicera forskningsresultat som inte är önskvärda för regeringen. Ett sådant agerande anser anmälaren vara mycket tveksamt i förhållande till den grundlagsfästa yttrandefriheten och statens censurförbud.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, *bilaga A4.3.2–3*, och utfrågning med f.d. försvarsministern Sten Tolgfors, *bilaga B11*. Utskottet har även ställt frågor till f.d. generaldirektören vid Försvarsmakten, Ulf Bengtsson. Ett svar inkom till utskottet den 9 maj 2012, *bilaga A4.3.4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den s.k. solidaritetsförklaringen är benämningen på ett riksdagsbeslut från den 16 juni 2009 som innebär att Sverige ska kunna ta emot och lämna militärt stöd på ett annat sätt än tidigare (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Regeringens solidaritetsförklaring omfattar EU-medlemsstater samt Norge och Island. I propositionen anförde regeringen att det inte går att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land, anfördes det i propositionen. Vidare sägs det följande i propositionen: ”Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.”

Gällande ordning

Förbud mot ministerstyre m.m.

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Regeringsärenden avgörs, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fat-

tade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter – som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen – under regeringen. 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 begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen att den offentliga makten utövas under lagarna, eller annorlunda uttryckt, principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen och förvaltningsmyndigheterna, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt.

För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397). Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller rent faktiskt handlande som utgör en central uppgift för många förvaltningsmyndigheter (prop. 1973:290 s. 398).

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 har 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.

Frågan om *informella kontakter* mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen. I propositionen anfördes att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med 11 kap. 7 § regeringsformen (nuvarande 12 kap. 2 §) och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande (bet. KU 1986/87:29) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden.

Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyrelse kan inte förnekas. Därför bör, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Yttrandefrihet och censurförbud

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Särskilda bestämmelser om tryckfriheten finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Skyddet för yttrandefriheten är i princip detsamma i båda dessa grundlagar, och yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar i delar till tryckfrihetsförordningen.

Förhandsgranskning av tryckta skrifter är förbjuden enligt 1 kap. 2 § TF. Det är vidare förbjudet 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 § YGL.

Forskningens frihet

Sedan den 1 januari 2011 finns det en bestämmelse i regeringsformen om forskningens frihet (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). Enligt 1 kap. 18 § regeringsformen är forskningens frihet skyddad enligt bestämmelser i lag.

Sådana bestämmelser finns i högskolelagen (1992:1434). I högskolelagen stadgas att forskningsproblem och forskningsmetoder ska få väljas fritt, liksom att forskningsresultat ska kunna publiceras fritt. Skyddet enligt högskolelagen omfattar universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. I viss utsträckning omfattar skyddet även enskilda utbildningsanordnare enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Denna frihet innebär samtidigt att ett

stort ansvar läggs på forskarna att verka för kvalitet i forskningen och för att resultaten kommer samhället till godo. Forskarna har också ett ansvar för att upprätthålla för samhället godtagbara etiska principer för val av forskningsobjekt, metoder och användning av resultaten. Högskolan har likaså ett stort ansvar för att principer om forskningens frihet respekteras.

Den nya bestämmelsen i regeringsformen är tänkt som ett komplement till skyddet av yttrande- och åsiktsfriheten och innefattar inte något egentligt materiellt skydd, utan är mer att uppfatta som en markör att forskningen har en egen självständig betydelse i ett demokratiskt samhälle (Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2010, s. 94).

Myndighetsförordningen

Enligt 8 § 3 myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighet skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet. Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om ett uttalande har varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det har varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande.

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. I två anmälningar under riksmötet 2004/05 begärdes att utskottet skulle granska skolministern Ibrahim Baylans uttalande där han ifrågasatte om en rapport som Skolverket hade presenterat borde ha släppts ut från Skolverket (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). Rapporten drogs tillbaka, och frågan var om detta skedde på grund av ministrarnas uttalande. Utskottet hänvisade inledningsvis till behovet av försiktighet och till vad utskottet tidigare hade uttalat om statsråds rätt att yttra sig. Utskottet anförde 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."

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 13 mars 2012

Genom en skrivelse, som sändes till Regeringskansliet, begärde utskottet svar på följande frågor:

- Stämmer det att statssekreterare Håkan Jevrell tog kontakt med generaldirektören för försvarsmakten, Ulf Bengtsson? Om svaret på denna fråga är ja, hur och när togs kontakten, och vad var syftet med kontakten? En redogörelse önskas för vad som framfördes vid kontakten.
- Var försvarsminister Tolgfors införstådd med att kontakten skulle tas? Om ja, vad kände försvarsministern till om den förestående kontakten?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar översändes den 13 mars 2012 en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A4.3.2). Enligt svarspromemorian tog statssekreteraren den 19 september 2011 per telefon kontakt med Försvarsmaktens generaldirektör med anledning av frågor kring arméinspektörens utbildningsfältövning i Skövde. Programmet för utbildningsfältövningen gav bl.a. anledning till frågor kring svensk försvarsplanering. Eftersom denna verksamhet till sitt innehåll är kvalificerat hemlig ville statssekreteraren ställa frågor till Försvarsmakten kring riskerna med för stor spridning av kvalificerat hemliga uppgifter.

Programmet gav vidare upphov till frågan om hur Försvarsmakten avsåg att på utbildningsfältövningen hantera en programpunkt om solidaritetsförklaringen. Av programmet framgick, anges det i svaret, att detta ämne under utbildningens första dag skulle behandlas av en inbjuden talare och den andra dagen av tjänstemän vid Försvarsdepartementet. Eftersom det är av betydelse hur solidaritetsförklaringen uppfattas utomlands borde frågan hanteras med viss försiktighet av svenska myndigheter, anges det i svaret. Vad den inbjudne talaren kunde uttala skulle av andra länder kunna uppfattas som en officiell svensk uppfattning. En officiell uttolkning av solidaritetsförklaringen och dess inverkan för myndighetens försvarsplanering kan, anfördes det i svaret, endast lämnas genom regeringens närmare inriktning av Försvarsmakten. I samtalet med generaldirektören ställde statssekreteraren frågor kring dessa förhållanden. Statssekreteraren varken beordrade eller lämnade någon styrning till Försvarsmakten i syfte att stoppa något enskilt anförande, betonas det i svaret.

Generaldirektören kände inte till upplägget för utbildningsfältövningen, men skulle höra sig för med arméinspektören.

På frågan om försvarsministern var införstådd med att kontakten med generaldirektören skulle tas, anförs det att statssekreteraren såg samtalet som en rutinartad kontakt och att han för statsrådet hade nämnt sin avsikt att ställa frågor till generaldirektören om de nämnda förhållandena, men att han inte närmare nämnt frågornas innehåll.

I svaret anförs avslutningsvis att några direktiv till myndigheten att handla på ett visst sätt inte har lämnats vid samtalet. De frågor som berörts under samtalet omfattas inte heller av förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet. Inte heller har vad som förekommit under samtalet inskränkt någon grundlagsskyddad frihet för någon enskild.

Svarspromemoria den 10 april 2012

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande kompletterande frågor:

- Är det känt om generalmajor Karlis Neretnieks höll sitt anförande om solidaritetsförklaringen under utbildningsfältövningen?
- Är det känt till vilka utbildningsfältövningen riktade sig? Är det känt vilka som deltog vid övningen och om den var sluten?
- Försåvitt utbildningsfältövningen riktade sig till anställda vid Försvarsmakten önskas en kommentar till hur Försvarsdepartementets agerande i det nu aktuella fallet förhåller sig till att regeringen sedan i mitten av 1990-talet delegerat det arbetsgivarpolitiska ansvaret till myndigheterna (jfr myndighetsförordningen 8 § 3).

Som svar översändes den 10 april 2012 en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A4.3.3). Av svaret framgår följande. Enligt vad departementet erfarit höll Neretnieks inte något anförande. Av en deltagarförteckning framgår att i huvudsak personal från Försvarsmakten deltog vid utbildningsfältövningen. Även personer från Försvarshögskolan finns upptagna på förteckningen. Det är inte känt för Försvarsdepartementet om samtliga personer på förteckningen kom att delta. Inte heller är det känt om andra personer än de som finns upptagna på förteckningen deltog vid övningen.

I svaret anges som svar på frågan om det arbetsgivarpolitiska ansvaret att Försvarsdepartementets agerande i det nu aktuella fallet har inte varit ägnat att inverka på det ansvar som myndigheterna har att skapa goda arbetsförhållanden och att utveckla de anställdas kompetens.

Utfrågning med Sten Tolgfors

En utfrågning med f.d. statsrådet Sten Tolgfors hölls den 3 maj 2012 (bilaga B11). Vid utfrågningen anförde statsrådet inledningsvis följande. Ärendet sönderfaller i två delar. Den första delen är om statssekreteraren i telefonsamtal beordrat Försvarsmaktens dåvarande generaldirektör att

stoppa ett anförande av en viss talare vid fältövningen 2011. Detta besvarade statsrådet med att det har han inte. Den andra delen är om han i sin tidigare egenskap av statsråd känt till att statssekreteraren skulle tala med Försvarsmaktens generaldirektör och om han har sanktionerat någon order att stoppa någon talare. Svaret även på denna del var nej. Någon sådan styrning har inte lämnats av statssekreteraren och därmed inte sanktionerats av statsrådet.

Statsrådet framhöll dock att det är vardag och rutin att statssekreterare talar med departementets myndigheter och generaldirektörer. Det finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet, och detta är en nödvändighet för en väl fungerande förvaltningsapparat. Samtalen har karaktär av informationsgivning och frågor. Statssekreteraren informerade vid behov statsrådet om att samtal skulle ske med en myndighet eller hade ägt rum med en myndighet. I just det aktuella fallet visste statsrådet att man skulle talas vid, men inte hur frågorna skulle uttryckas. Statsrådet framhöll dock att Försvarsdepartementet och statssekreteraren var entydiga om att styrning inte hade lämnats och att ingenting hade beordrats.

En av frågorna vid utfrågningen gällde om det inte kan tolkas så att man från regeringens sida inte ville att föredraget i fråga skulle hållas eftersom föredraget av den inbjudne talaren skulle kunna uppfattas som en svensk officiell uppfattning. Som svar anfördes att det kan det inte. Statsrådet anförde att uttolkningen av Sveriges säkerhetspolitik och inriktningen av försvarsplaneringen är regeringsbeslut. Det är inte Försvarsmakten själv som avgör detta. Uttolkningen av hur myndigheten ska tillämpa i det här fallet solidaritetsförklaringen är det regeringen som lämnar inriktning på. De operativa och taktiska konsekvenserna av den inriktningen äger däremot Försvarsmakten helt. Regeringen gör inte den sortens uttolkningar, utan det är den strategiska nivån som regeringen ägnar sig åt.

Statsrådet framhöll också att generaldirektören för Försvarsmakten fattar det beslut som han är satt att fatta. Han uppmärksammas på att det finns flera olika frågor vilket gör att han tittar på ärendet och sedan förhåller sig till frågorna inom ramen för sin egen befogenhet.

Som svar på frågan om hur ofta informella kontakter äger rum mellan statssekreteraren och förvaltningsmyndigheten svarade statsrådet att det sker löpande, vardagligen och rutinmässigt.

Skrivelse från f.d. generaldirektören vid Försvarsmakten

Genom en skrivelse den 3 maj 2012 till f.d. generaldirektören vid Försvarsmakten, Ulf Bengtsson, ställde utskottet följande frågor:

- Enligt vad som framkommit i granskningen hittills tog statssekreterare Håkan Jevrell kontakt med Dig per telefon den 19 september 2011 med anledning av frågor kring arméinspektörens utbildningsfältövning

i Skövde, bl.a. rörande en programpunkt om den s.k. solidaritetsförklaringen. Hur uppfattade Du samtalet från statssekreterare Håkan Jevrell? En redogörelse önskas för vad som sades vid samtalet.

- Fattades det något beslut av Dig eller någon annan vid Försvarsmakten om generalmajor Karlis Neretnieks planerade anförande vid utbildningsfältövningen med anledning av samtalet från statssekreterare Håkan Jevrell? Om ja, vilket beslut fattades och vad var innebörden av detta beslut? Vem/vilka fattade beslutet?
- Togs någon kontakt med Neretnieks med anledning av samtalet med statssekreteraren? Om ja, vad framfördes vid denna kontakt?
- Var innehållet i seminarierna vid utbildningsfältövningen kända för eller avstämda med Dig eller någon i den övriga Försvarsmaktsledningen innan statssekreteraren ringde upp?

Ett svar inkom till utskottet den 9 maj 2012 (bilaga A4.3.4). Enligt svaret blev Ulf Bengtsson kontaktad av statssekreteraren på morgonen den aktuella dagen. Samtalet berörde i första hand arméinspektörens fältövning och dess upplägg och innehåll. Statssekreterare Jevrell ställde frågor om tre områden som skulle diskuteras på fältövningen, nämligen solidaritetsförklaringen, försvarsplaneringen samt övning och ledning av brigad. Generaldirektören kände för egen del inte till upplägget på fältövningen, då den hade planerats i sin helhet på Högkvarterets insatsstab, vilket är normal rutin för den här typen av övningar. Frågorna om försvarsplaneringen samt om övning och ledning av brigad var av den karaktären att han kunde besvara dessa under telefonsamtalet. När det gällde frågorna kring solidaritetsförklaringen kunde han inte omedelbart besvara dessa utan bad att få orientera sig i ärendet först. Enligt svaret uppfattade han samtalet med statssekreteraren som en del av den rutinmässiga kontakt de hade rörande aktuella frågor i Försvarsmakten.

Som svar på frågan om några beslut fattades av generaldirektören eller någon annan vid Försvarsmakten anfördes följande. När han hade informerat sig om upplägget av fältövningen uppfattade han att utgångspunkten för hur solidaritetsförklaringen skulle tas upp utgick från den strategiska nivån som Försvarsdepartementet skulle redovisa den andra dagen av fältövningen. Att då dagen innan redovisa taktiska och operativa konsekvenser av solidaritetsförklaringen bedömde han vara olämpligt, också sett i ljuset av att myndigheten ännu inte hade fått instruktioner, genom direktiv för försvarsplaneringen, om den strategiska nivån. Han ansåg att det ankom på myndighetens ledning och på honom själv att kunna fatta beslut om innehållet i fältövningen. Därför beslutade han under måndagen den 19 september 2011 att diskussionen om solidaritetsförklaringen på fältövningen skulle baseras på Försvarsdepartementets föredragning. Hans beslut innebar således att den föredragning som var planerad av Karlis Neretnieks den första dagen inte genomfördes. Av svaret framgår också att någon kontakt togs inte med Neretnieks, utan att beslutet kommunicerades via Högkvarterets insatsstab till ansvariga för fältövningen.

Som svar på den sista frågan anges att innehållet i seminarierna vid utbildningsfältövningen inte var kända av generaldirektören innan statssekreteraren ringde upp.

Utskottets ställningstagande

Såsom utskottet tidigare har kunnat konstatera finns det ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Detta är nödvändigt för en väl fungerande förvaltningsapparat. Sådana informella kontakter innebär dock risker för ministerstyre och bör därför vara inriktade på information, och inte styrning.

Av vad som framgår av granskningen i det nu aktuella ärendet har kontakten mellan dåvarande statssekreteraren och dåvarande generaldirektören varit inriktad på frågor och information, och inte styrning. Generaldirektören har efter kontakten fattat ett självständigt beslut om upplägget av fältövningen.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande.

4.4 Energiministerns agerande i samband med säkerhetsstopp i kärnreaktorer

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 15 november 2011, *bilaga A.4.4.1*, begärs att utskottet granskar statsrådet Anna-Karin Hatts uttalanden i samband med säkerhetsstopp i kärnreaktorer. Av anmälan framgår bl.a. att Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) i juli 2009 satte kärnkraftverket Ringhals under särskild tillsyn. Statsrådet har enligt anmälan vid ett flertal tillfällen, bl.a. i SVT Rapport den 14 november 2011, uttryckt att hon förväntar sig att kärnkraftsbolagen ser till att kärnkraftsreaktorerna levererar elektricitet under vintermånaderna. Anmälan menar att dessa uttalanden sätter press på såväl bolaget (Ringhals AB) som SSM och riskerar att undergräva säkerheten vid svenska kärnreaktorer. Mot denna bakgrund begär anmälan att konstitutionsutskottet granskar om ministerns uttalanden riskerar att undergräva säkerheten vid svenska kärnreaktorer och om de är lämpliga med tanke på det arbete som pågår inom SSM med att avgöra om Ringhals uppfyller säkerhetskraven för fortsatt drift.

Underlag i ärendet

Till grund för utredningen har bl.a. legat en intervju med statsrådet Anna-Karin Hatt gjord i SVT Rapport, "Energiministern bekymrad inför vintern", och en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A.4.4.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I dag ägs och drivs reaktorerna i Ringhals av Ringhals AB (RAB), som i sin tur ägs av Vattenfall (70,4 procent) och den tyska energikoncernen Eon AG:s dotterbolag Eon Kärnkraft Sverige AB (29,6 procent). Ringhals sätts under särskild tillsyn av Strålsäkerhetsmyndigheten den 8 juli 2009 eftersom brister i säkerhetskulturen på Ringhals inte åtgärdats (Pressmeddelande: "SSM beslutar om särskilda villkor för drift vid Ringhals", SSM, 2009-07-08). Särskild tillsyn innebär att bolaget har särskilda villkor för driften. Strålsäkerhetsmyndigheten anser inte att de identifierade bristerna förhindrar en fortsatt drift av reaktorerna men bedömer att säkerhetsarbetet inte ges den vikt som är nödvändig i alla delar av organisationen.

Den 28 september 2011 meddelar Anna-Karin Hatts företrädare som minister ansvarig för energifrågor, Maud Olofsson, på en presskonferens:

Jag har idag haft ett samtal med de tre stora kärnkraftsbolagen inför vintern. De har försäkrat mig om att elförsörjningen från kärnkraftsverken kommer att fungera bättre än tidigare vintrar. De har också tagit på sig ett frivilligt åtagande som innebär att framtida revisioner av kärnkraften bara kommer att äga rum mellan den första april och den sista oktober. För såväl konsumenter som industri är det ett viktigt besked eftersom det innebär en tryggare elleverans under de kalla vintermånaderna.

En promemoria som lagts ut på regeringens webbplats innehåller följande åtagande:

Förslag till frivilligt åtagande från kärnkraftägarna:

Kärnkraften är viktig för svensk elförsörjning genom sin betydelse för försörjningstryggheten och för att ge samhället tillgång till elenergi till ett konkurrenskraftigt pris. Det är centralt för båda dessa aspekter att produktionsanläggningarna är i stånd att leverera el när behovet är som störst.

Planerade underhållsstopp under perioden 1 november till 1 april ska därför undvikas. Åtgärder som behöver genomföras för att upprätthålla av lag, förordning och föreskrifter ställda säkerhetskrav i kraftverken berörs inte av detta åtagande.

I oktober 2011 rapporteras i en tidningsartikel att sex av tio svenska reaktorer är ur drift, däribland samtliga fyra reaktorer i Ringhals ("Opålitliga bolag får hård kritik", Dagens Nyheter, 2011-10-17). I artikeln citeras även statsrådet Anna-Karin Hatt: "Kärnkraftbolagen har gjort ett frivilligt åtagande att förlägga de planerade driftstoppen så att man undviker sådana stopp under perioden november till den 1 april. Sådant här tydligt åtagande från kärnkraftindustrin har inte funnits tidigare."

Den 8 november 2011 meddelar SSM att Ringhals tredje halvårsrapport har granskats och att "flera problem fortfarande kvarstår vilka SSM anser har sin grund i de brister som orsakade beslutet om särskilda villkor för drift. Därför uppmanar SSM RAB att ställa sig frågan om vidtagna åtgärder är de rätta och/eller är tillräckliga" (Granskning av Ringhals halvårsredovisning 3 enligt beslut SSM 2009/2911, Tillsynsrapport SSM

2009/2911-126, s. 21 f.). SSM bedömer därför att Ringhals ska kvarstå under särskild tillsyn men menar även att det syns goda effekter av Ringhals arbete. Avslutningsvis konstaterar myndigheten att Ringhals ”inte kunnat visa att bristerna som föranledde beslutet om de särskilda villkoren för drift omhändertagits. En förutsättning för att de särskilda villkoren för drift ska tas bort är att SSM blir övertygade om en varaktig förbättring och att SSM har återfått förtroendet för att RAB tar sitt säkerhetsansvar” (Granskning av Ringhals halvårsredovisning 3 enligt beslut SSM 2009/2911, Tillsynsrapport SSM 2009/2911-126, s. 23). SVT Rapport rapporterar den 13 november 2011 att SSM hotar att dra in tillståndet för Ringhals efter rapporter om att en brand i Ringhals R2 orsakades av en kvarglömd dammsugare (”Ringhals kan tvingas stänga”, SVT Rapport, 2011-11-13). Ringhals har vid tillfället stått under särskild tillsyn av SSM i två och ett halvt år och kommer, enligt Rapport, sannolikt att göra det i minst ett halvår till.

Intervju i SVT

Den 14 november 2011 sänds en intervju med statsrådet Anna-Karin Hatt med anledning av att ett antal kärnreaktorer, däribland samtliga fyra i Ringhalsverket, vid tillfället står still och vintern närmar sig. I intervjun uttrycker statsrådet bl.a. en förväntan på att Vattenfall får ordning på sina problem och uppfyller sitt löfte om att reaktorerna ska leverera elektricitet under vintermånaderna. I detta sammanhang uttalar ministern att hon förväntar sig ”... att kärnkraftsbolagen – precis som de har lovat – ser till att kärnkraftsreaktorerna kommer in och levererar nu inför vintermånaderna”.

Gällande bestämmelser

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett specifikt ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). 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. 1 § aktiebolagslagen). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett helägt statligt företag representerar ägaren staten. Styrelsen utser i sin tur den verkställande direktören. 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 § aktiebolagslagen 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 §). Enligt 7 kap. 2 § har den aktieägare som på dagen för bolagsstämman är införd i aktieboken rätt att delta i bolagsstämman. 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 kan, i den mån anslag i statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för användning av anslaget. Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal, inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, 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.

Finansdepartementet har det övergripande ansvaret för frågor som gäller statens företagsägande och en enhetlig ägarpolitik. Inom Finansdepartementet ansvarar finansmarknadsministern för företag med statligt ägande. De statligt ägda företagen är även uppdelade på olika departement, där Vattenfall ligger under Finansdepartementet.

Strålsäkerhetsmyndigheten sorterar under Miljödepartementet och har ett samlat ansvar inom områdena strålskydd och kärnsäkerhet (förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten). I detta ärende är dock enbart SSM:s roll som tillsynsmyndighet för kärnkraftverk av intresse.

SSM:s tillsyn av kärnkraftverk baseras förutom på ovannämnda förordning bl.a. också på lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet. Av lagen om kärnteknisk verksamhet framgår bl.a. att verksamheten vid kärnkraftverk ska bedrivas på ett säkert sätt och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer närmare får meddela föreskrifter för att uppnå detta mål samt även föreskrifter om provning, kontroll eller besiktning av kärnkraftverk

med avseende på säkerheten. Av förordningen om kärnteknisk verksamhet framgår att det är SSM som är den av regeringen förordnade myndighet som har rätt att meddela föreskrifter samt ska utöva tillsyn över kärnkraftverk (§ 22). Av förordningen med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten framgår att SSM ska arbeta för att förebygga olyckor samt säkerställa en strålsäker drift i kärnkraftverk.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom sina uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. riksmötet 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår:

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.

Utskottet uttalade sig vid dessa tillfällen om statsråds rätt att göra uttalanden och påpekade att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vidare uttalade utskottet att avsikten med ett uttalande samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten. Samtidigt klargjorde utskottet även att kraven på ett formellt kollektivt beslutsfattande inte kan anses gälla när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellations-svar och liknande (bet. 2008/09:KU20, s. 151). Men i samma betänkande förklarade utskottet även att ett statsråds uttalande inte är ”ett uttryck endast för hans eller hennes personliga uppfattning” och att det ”särskilt under tider med koalitions- eller samlingsregering ligger ... ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna”. I bet. 2009/10: KU20, s. 3 och 79 framhöll utskottet:

Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns inte. Än mindre krävs enighet då skilda statsråd uttalar sig i frågor av politisk karaktär. Även om inget formellt fel har begåtts i det nu aktuella ärendet vill utskottet framhålla att de olika statsråden i en regering alltid bör eftersträva att vara tydliga i hur de uttrycker sig och i vilka sammanhang de uttalar sig för att undvika att förvirring uppstår.

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. Slutligen har konstitutionsutskottet även understrukit att det fulla och slutgiltiga ansvaret för beslut i det enskilda fallet alltid vilar på myndigheten oavsett vilka informella kontakter som förekommit (bet. 2009/10:KU20, s. 143). Gällande kontakter med statligt ägda bolag har konstitutionsutskottet 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 den ende aktieägaren (bet. 2009/10:KU20, s. 195).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har i en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor: Har det förekommit kontakter mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och Näringsdepartementet i fråga om säkerheten vid Ringhals kärnkraftverk? Om ja, vem initierade dessa kontakter och vad diskuterades?

Som svar översändes den 13 mars 2012 en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A.4.4.2).

I promemorian besvaras frågan nekande och konstitutionsutskottets skrivelse anses inte heller motivera några ytterligare kommentarer från departementets sida.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottet.

4.5 Dåvarande forskningsministerns hantering av en överläkare

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 12 januari 2012 begärs en granskning av hur f.d. forskningsministern Tobias Krantz hanterat frågan om en överläkares tillika docents ledamotskap i Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm, *bilaga A4.5.1*.

I anmälan anförts att överläkaren hade utsetts av regeringen till ledamot med vetenskaplig kompetens i den regionala etikprövningsnämnden i Stockholm. Sedan det hade framkommit att överläkaren misstänktes för brott talade utbildningsdepartementets expeditions- och rättschef med överläkaren i telefon vid två tillfällen i februari 2010 och meddelade att överläkaren inte fick delta vid etikprövningsnämndens sammanträden. Överläkaren bad att få en skriftlig begäran, men fick inte någon sådan. Efter påtryck-

ningar från departementet valde överläkaren att inte delta i nämndens sammanträden. Hon ska ha uppfattat det som att hon inte hade något annat val än att acceptera ”avskedet” med omedelbar verkan.

Enligt anmälares mening är det klart att Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm är en nämndmyndighet vars ledamöter utses genom beslut av regeringen. Om regeringen är missnöjd med hur en ledamot av en nämnd fungerar, har den att fatta ett beslut om entledigande. Något formellt beslut om entledigande har – såvitt är känt – inte fattats av regeringen.

Anmälares ifrågasätter om det ovan beskrivna agerandet är förenligt med hur regeringen ska styra riket och om det är förenligt med grundläggande rättsliga principer om att åtalade är oskyldiga till dess att en domstol har funnit något annat. I det här fallet har dessutom domstolen funnit personen oskyldig, anför anmälares.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior som har upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.5.2–3*. Därutöver har offentliga utfrågningar hållits dels med överläkaren, *bilaga B5*, dels med f.d. statsrådet Tobias Krantz, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Regeringsärenden avgörs, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter – som inte enligt regeringsformen eller någon annan lag är myndigheter under riksdagen – under regeringen. 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 begränsad i två avseenden. Den första begränsningen följer av legalitetsprincipen, dvs. principen att den offentliga makten utövas under lagarna, eller annorlunda uttryckt, principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 §

regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen och förvaltningsmyndigheterna, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. Den andra begränsningen följer av 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Rättegångsbalken

Enligt 4 kap 5 § rättegångsbalken (RB) utses nämndemän i domstolar genom val. Nämndemännen i tingsrätt väljs kommunvis, som regel av kommunfullmäktige, medan nämndemännen i hovrätt som huvudregel väljs länsvis av landstingen. Mandattiden är fyra år. Om en nämndeman avgår innan mandattiden har löpt ut, ska en ny nämndeman väljas för återstoden av den avgångnes mandatperiod.

Domstolen ska enligt 4 kap. 8 § RB entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget. Enligt 4 kap. 8 a § RB får en domstol stänga av en nämndeman från tjänstgöring om han eller hon är föremål för förundersökning eller står under åtal för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till entledigande. En sådan avstängning får ske på obestämd tid.

Etikprövningslagen m.m.

De regionala etikprövningsnämndernas verksamhet regleras av lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (nedan, etikprövningslagen), förordning (2007:1069) med instruktion för regionala etikprövningsnämnder och av regleringsbrev som beslutas av regeringen.

Syftet med etikprövningslagen är att skydda den enskilda människan och respekten för människovärdet vid forskning. Lagen tillämpas på forskning som innebär ett fysiskt ingrepp på en forskningsperson eller på en avliden människa. Den gäller även för forskning som utförs enligt en metod som syftar till att påverka en människa fysiskt eller psykiskt eller som innebär en uppenbar risk att skada forskningspersonen fysiskt eller psykiskt. Forskning som avser studier på biologiskt material som har tagits från en levande eller avliden människa och som kan härledas till denna människa faller också inom lagens tillämpningsområde. Lagen är även tillämplig på forskning som innefattar behandling av känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen (1998:204) eller personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden enligt 21 § personuppgiftslagen.

Den forskning som lagen omfattar får bara utföras om den har godkänts vid en etikprövning. Uppgiften att pröva ansökningar om etikprövning ligger enligt förordningen med instruktion för regionala etikprövningsnäm-

der på regionala nämnder för forskningsetik. Det finns sex regionala nämnder, varav en i Stockholm. Varje nämnd har ett eget upptagningsområde. Den nämnd som har prövat en ursprunglig ansökan ska även pröva en ansökan som avser en ändring av ett godkännande.

Enligt 25 § etikprövningslagen ska en regional nämnd vara indelad i två eller flera avdelningar, vilka ska pröva ärenden inom vissa forskningsområden. En avdelning ska bestå av en ordförande och femton övriga ledamöter. Av de övriga ledamöterna ska tio ha vetenskaplig kompetens och fem företrädare allmänna intressen. Det får utses ersättare för ledamöterna. Ordföranden och ersättare för ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Enligt 25 § ska alla ledamöter och ersättare utses av regeringen för en bestämd tid.

Av 7 och 9 §§ förordningen framgår att vissa i förordningen uppräknade universitet ska lämna förslag till regeringen på ledamöter och ersättare med vetenskaplig kompetens för de regionala etikprövningsnämnderna. Ledamöter i den regionala etikprövningsnämnden i Stockholm utses på förslag av Karolinska institutet (KI).

Vissa artiklar av intresse

I Läkartidningen den 21 december 2011, under rubriken ”Friad – efter två år, åtta månader och nio dagar”, intervjuades den läkare som hade stått åtalad för brott. Den 21 oktober 2011 friades läkaren från åtalet i fråga.

I intervjun berättade överläkaren att hon hade suttit med i den regionala etikprövningsnämnden i Stockholm och fortsatte:

- Där blir man utsedd av utbildningsministern, det låter väldigt fint. Men jag blev uppringd av sekreteraren på Utbildningsdepartementet, som sa att jag inte fick delta i sammanträdena som hålls regelbundet. Jag bad att få skriftligt på det, men det fick jag inte.
- Utbildningsdepartementet sa att de inte vill ha KI:s namn nedsvärtat.

I ST Press (numera Publikt) den 23 december 2011 uppges det i en artikel med rubriken ”Departementets agerande får kritik” att det var expeditions- och rättschefen på Utbildningsdepartementet som ringde till läkaren. Enligt ST Press bekräftar ordföranden för etikprövningsnämnden i Stockholm, Olof Forssberg, att samtalet från Utbildningsdepartementet ägt rum. Ordföranden anser inte att ärendet hanterades på rätt sätt.

ST Press uppger att man har sökt expeditions- och rättschefen utan resultat, men att Elin Broberg, pressekreterare vid departementet, bekräftar att departementet ingripit:

- Dåvarande forskningsministern, Tobias Krantz, statssekreteraren Peter Honeth och rättschefen Charlotta Abrahamsson kom tillsammans fram till att detta var det vettigaste. Det fattades inget formellt beslut, men de gjorde bedömningen att det handlade om misstankar om ett så allvarligt brott att det var lämpligt att narkosläkaren avstod från att delta.

Tidigare granskning

I betänkande 2005/06:KU20 granskade utskottet utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky's *nominering* av en styrelseledamot i två statliga bolag. I den anmälan som låg till grund för granskningen anfördes att en person hade nominerats till omval trots att det i en tidningsartikel tidigare hade avslöjats att personen i fråga tillsammans med medhjälpare hade tillskansat sig 4,8 miljoner kronor ur ett bolag som han var anställd i. Anmälaren önskade svar på vissa frågor om hur nomineringen av ledamoten hade gått till.

I sitt ställningstagande (s. 155) anförde utskottet att det enligt utskottets mening är viktigt att en person som väljs till styrelseledamot inte kan ifrågasättas från etisk synpunkt. Det bör härvidlag ställas samma krav vid nyval och vid omval. Varje misstanke om oegentligheter från en styrelseledamots sida kan dock, anförde utskottet, inte få den konsekvensen att vederbörande uppmanas att ställa sin plats till förfogande. Utskottet ansåg det därför vara viktigt att ansvarigt statsråd följer upp den information som finns om styrelseledamoten och vidtar erforderliga åtgärder när så är påkallat. Enligt den utredning som fanns i granskningsärendet hade det vidtagits åtgärder för att följa händelseutvecklingen, och åtgärder hade sedan vidtagits när de misstankar som funnits mot styrelseledamoten hade bekräffats. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 15 mars 2012

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande frågor:

- Stämmer uppgifterna om att expeditions- och rättschefen för utbildningsdepartementet per telefon kontaktat överläkaren? Om ja, när togs kontakterna och vad var syftet med kontakterna? Vad framfördes vid telefonsamtalen? Vilka överväganden låg bakom kontakterna?
- Finns det något regeringsbeslut om entledigande av överläkaren? Om ja, önskar utskottet få del av detta beslut.
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar översändes den 15 mars 2012 en inom Utbildningsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A4.5.2). Av svaret framgår att expeditions- och rättschefen i samråd med det ansvariga statsrådet och den ansvariga statssekreteraren tog kontakt med överläkaren per telefon. Den första telefonkontakten togs sedan överläkaren åtalats för brottet i fråga. Syftet var att höra efter hur överläkaren ställde sig till frågan om hon under den pågående brottsprocessen skulle delta i etikprövningsnämndens sammanträden. Expeditions- och rättschefen skickade senare ett brev daterat den 16 mars

2010 till läkaren. I brevet angav expeditions- och rättschefen att överläkaren gärna fick kontakta henne med anledning av deras samtal. Överläkaren sökte därefter expeditions- och rättschefen per telefon, och hon tog därför på nytt kontakt med överläkaren per telefon.

Enligt svaret framhöll expeditions- och rättschefen vikten av att upprätthålla allmänhetens förtroende för etikprövningsnämndens verksamhet, men betonade samtidigt att det inte var fråga om något entledigande och att man inte heller hade tagit ställning i skuldfrågan. De aktuella kontakterna togs mot bakgrund av det berörda statsrådets ansvar för att följa upp den information han hade fått om de allvarliga brottsmisstankarna mot överläkaren och vid behov vidta nödvändiga åtgärder. I svaret hänvisas i detta sammanhang till ett betänkande av utskottet (bet. 2005/06:KU20 s. 155).

De överväganden som låg bakom kontakterna var enligt svaret följande. En utgångspunkt var, anfördes det i svaret, att det är viktigt att en ledamot i en etikprövningsnämnd inte kan ifrågasättas från etisk synpunkt, eftersom ett sådant ifrågasättande skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för nämndens verksamhet. Det påpekas i svaret att det inte är reglerat i etikprövningslagen hur man ska agera i en sådan situation som den nu aktuella. Med hänsyn till detta gjordes en jämförelse med rättegångsbalkens bestämmelser om nämndemän i domstolar, där det görs en skillnad mellan entledigande och avstängning. En domstol får bl.a. stänga av en nämndeman från tjänstgöring om han eller hon är föremål för förundersökning eller står åtalad för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till entledigande. En sådan avstängning får ske på obestämd tid. I förarbetena anges att en avstängning får pågå till dess att förundersökningen har lagts ner eller åtalet har prövats i domstol (prop. 2005/06:180 s. 42). Det noterades i svaret att motsvarande praxis hade gällt redan före lagregleringen (prop. 2005/06:180 s. 34). Eftersom det är regeringen som förordnar respektive entledigar ledamöter i etikprövningsnämnderna gjordes bedömningen att det i den nu aktuella situationen fanns grund för att väcka frågan om det lämpliga i att överläkaren skulle delta i nämndens sammanträden till dess att brottmålet i vilket hon var åtalad slutligen hade avgjorts av domstol. Syftet med kontakterna var dock inte att meddela något beslut om avstängning eller entledigande, påpekas det i svaret.

Av svaret framgår slutligen att det inte fanns något regeringsbeslut om entledigande av överläkaren.

Svarspromemoria den 12 april 2012

Genom en ny skrivelse som sändes till Regeringskansliet ställde utskottet ett antal kompletterande frågor och begärde att få del av vissa handlingar.

- Har någon kontakt i det nu aktuella ärendet tagits med ordföranden i etikprövningsnämnden i Stockholm? Om ja, togs denna kontakt före eller efter kontakterna med överläkaren? Vad var syftet och vad framfördes eller diskuterades vid kontakten?

- Finns det några tjänsteanteckningar som har upprättats i samband med kontakterna med överläkaren? Om ja, önskar utskottet att få del av dessa.
- Utskottet önskar ta del av det brev (daterat den 16 mars 2010) som expeditions- och rättschefen skickade till överläkaren.
- Finns det någon dokumentation från det samråd som ägt rum mellan statsrådet, statssekreteraren och expeditionschefen och som ledde till att expeditions- och rättschefen kontaktade överläkaren? Om ja, önskar utskottet att få del av denna dokumentation.

Som svar översändes den 12 april 2012 en inom Utbildningsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A4.5.3). Av svaret framgår att regeringen den 3 december 2009 beslutade att förordna ledamöter och ersättare i etikprövningsnämnden i Stockholm. Dagen därpå skickades förteckningar över de ledamöter och ersättare som hade förordnats till nämndens kansli och till nämndens ordförande. Någon eller några dagar senare kontaktade nämndens ordförande en handläggare på Utbildningsdepartementet och upplyste om att en av personerna som hade förordnats var den överläkare som var misstänkt för brott.

Efter att åtal den 1 februari 2010 väckts mot överläkaren kontaktade expeditions- och rättschefen på departementet ordföranden i nämnden. Syftet var att få kontaktuppgifter till läkaren. Ordföranden hänvisade till läkarens försvarsadvokat, men tillade att läkaren var att betrakta som oskyldig fram till dess att brottmålet hade avgjorts och att ordföranden inte ansåg att det var problematiskt att läkaren deltog i nämndens sammanträden.

Efter expeditions- och rättschefens första kontakt med läkaren kontaktade hon ordföranden på nytt för att höra om han ansåg att det var i sin ordning att expeditions- och rättschefen i det brev som hon avsåg att skicka till läkaren upplyste om att hon hade varit i kontakt med nämndens ordförande. Det hade ordföranden inget att invända mot. Senare tog den tidigare nämnda handläggaren kontakt med ordföranden för att fråga om läkaren deltog i nämndens sammanträden. Ordföranden upplyste om att läkaren inte gjorde det.

Till svarspromemorian bifogades det brev som expeditions- och rättschefen hade skickat till läkaren.

Utfrågningar

Överläkaren

Den 19 april 2012 höll utskottet en utfrågning med överläkaren (bilaga B5). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande. Överläkaren uppgav inledningsvis att hon den 16 februari 2010 blev uppringd av sin försvarsadvokat, som hade fått ett samtal från expeditions- och rättschefen vid Utbildningsdepartementet. Expeditions- och rättschefen hade framfört att överläkaren var ledamot i etikprövningsnämnden och att det inte var lämpligt att hon fortsatte med det. Försvarsadvokaten hade hänvisat till överläkaren. Expeditions- och rättschefen ville dock inte ringa upp överläkaren,

utan bad advokaten att lämna hennes mobiltelefonnummer till läkaren, vilket han gjorde dagen därpå. Överläkaren ringde upp expeditions- och rättschefen. Vid samtalet kom det fram att frågan gällde etikprövningsnämnden och att det hade fattats ett beslut centralt om att överläkaren inte skulle delta i mötena i fortsättningen. Det var inte lämpligt, eftersom allmänhetens förtroende för Karolinska institutet (KI) kunde rubbas, och det hade framförts från universitetet att överläkaren svärtade ned institutets namn. Därför bad expeditions- och rättschefen att hon inte skulle närvara vid mötena i fortsättningen.

Överläkaren frågade vem som hade fattat beslutet, men fick inget svar. Överläkaren sade också att ett sådant beslut ville hon ha skriftligt. Expeditions- och rättschefen sade att det brukar gå bra med samtal. Dagen efter ringde expeditions- och rättschefen upp advokaten igen. Han frågade varför hon ringde honom och sa åt henne att ta kontakt med överläkaren, men det kunde hon inte göra, utan hon ville bara meddela att hon inte kunde skicka något skriftligt papper på vad som hade sagts eftersom man inte kan göra det i sådana situationer. Hon sade samtidigt att hon hade fått påtryckningar från KI:s rektor, att det var viktigt att överläkaren inte kunde förknippas med KI i fortsättningen. Försvarsadvokaten försökte säga att man inte ska döma någon i förskott.

Sedan hörde expeditions- och rättschefen inte av sig mer till överläkaren. Det kom dock senare ett brev daterat i mitten av mars. Brevet fick överläkaren genom sin advokat i mitten av april. I brevet stod det att överläkaren kunde kontakta expeditions- och rättschefen om hon hade några frågor. Det stod också att expeditions- och rättschefen hade förankrat med ordföranden i nämnden.

Överläkaren ringde till ordföranden och ville höra hans inblandning i det hela. Han sade att han hade varit i kontakt med Utbildningsdepartementet, och han hade i sin egenskap av domare sagt att han ville informera om att läkaren var åtalad men att det inte innebar någonting för Etikprövningsnämndens arbete. Nämnden hade fullt förtroende för överläkaren. Efter detta ringde överläkaren åter upp expeditions- och rättschefen. Överläkaren upprepade att hon ville ha ett skriftligt besked, men det kunde hon enligt expeditions- och rättschefen inte få. Överläkaren frågade varför hon skickade brevet nu. Expeditions- och rättschefen sade att överläkaren måste förstå beslutet och att beslutet ligger fast.

Vid utfrågningen framhöll överläkaren vidare att hon inte hade deltagit i mötena i nämnden efteråt, eftersom hon ville att nämnden skulle kunna arbeta i lugn och ro. En fråga som ställdes vid utfrågningen var om det i de samtal som överläkaren hade med expeditions- och rättschefen framgick att det expeditions- och rättschefen skulle framföra var ett beslut, och att ministern var inblandad i beslutet. Överläkaren svarade att expeditions- och rättschefen aldrig nämnde hans namn, men att hon sade att det var ett beslut som "vi" har fattat. När överläkaren frågade vilka "vi" var fick hon aldrig besked.

Vid utfrågningen framgick vidare att överläkaren hade suttit i nämnden tidigare och att beslutet den 3 december 2009 om att förordna henne som ledamot i nämnden var fråga om ett omförordnande. Vidare framkom det att hon uppfattade det som ett krav från Utbildningsdepartementet att hon inte skulle delta i nämndens möten, och att hon uppfattade det som ett beslut om avstängning. Det framkom också att överläkaren inte själv skulle ha valt att inte delta i mötena om inte expeditions- och rättschefen hade ringt henne, eftersom hon visste att det som förundersökningen gällde var fel. Hon upplevde dock att hon inte hade något val.

Efter att åtalet ogillades hade ordföranden ringt och sagt att överläkaren var välkommen tillbaka. Hon har dock valt att inte delta i några möten.

Tobias Krantz

Utskottet höll en utfrågning med f.d. statsrådet Tobias Krantz den 26 april 2012 (bilaga B10). Vid utfrågningen framhöll statsrådet inledningsvis bl.a. följande. Den 3 december 2009 fattade regeringen beslut om att förordna bl.a. överläkaren, som tidigare hade varit förordnad som ersättare för ledamot, till ledamot. Ordföranden ringde några dagar senare upp en handläggare på Utbildningsdepartementet och upplyste om att överläkaren misstänktes för ett allvarligt brott. Ansvarig enhetschef informerade statsrådet, den ansvariga statssekreteraren samt expeditions- och rättschefen om detta.

Sedan åtal hade väckts mot överläkaren den 1 februari 2010 gjorde statsrådet och statssekreteraren tillsammans med expeditions- och rättschefen bedömningen att frågan om det lämpliga i att överläkaren deltog i etikprövningsnämndens möten fram till dess att brottmålet hade avgjorts behövde övervägas. För att allmänheten ska ha förtroende för en nämnd som ska etikpröva forskning är det naturligtvis viktigt att dess ledamöter inte kan ifrågasättas från etisk synpunkt.

En rättsutredning gjordes och visade bl.a. att när det gäller nämndemän finns det en reglering i rättegångsbalken som innebär att en nämndeman i motsvarande situation stängs av till dess att brottmålet har avgjorts. Till detta bör läggas att konstitutionsutskottet har uttalat vikten av att ansvarigt statsråd följer upp information och misstankar om oegentligheter och vidtar erforderliga åtgärder när så är påkallat. Vid sidan av de mer strikt rättsliga övervägandena fanns också ett perspektiv av mänsklig omtanke med i bilden. Att aktivt utöva ett ansvarsfullt förtroendeuppdrag under pågående rättsprocess skulle kunna lägga ytterligare sten på börda för överläkaren i den aktuella situationen.

Statsrådet och statssekreteraren diskuterade frågan med expeditions- och rättschefen, och kom fram till att det var lämpligt att expeditions- och rättschefen tog en telefonkontakt med överläkaren i syfte att med henne ta upp frågan om det lämpliga i att hon deltog i nämndens sammanträden under pågående rättegång. De var dock överens om att det så länge brottmålet inte hade avgjorts genom en lagakraftvunnen dom inte fanns någon grund

för att entlediga överläkaren eller att initiera ett regeringsärende om avstängning av överläkaren förrän de hade fått klart för sig hur hon själv ställde sig till att delta i sammanträdena fram till dess att brottmålet hade avgjorts.

Expeditions- och rättschefen ringde därefter upp ordföranden i nämnden i syfte att fråga efter kontaktuppgifter till överläkaren, och nämnde skälen till detta. Ordföranden hänvisade till överläkarens försvarsadvokat men tillade att överläkaren var att betrakta som oskyldig till dess att brottmålet hade avgjorts och att ordföranden därför inte ansåg att det var problematiskt att överläkaren deltog i nämndens sammanträden. Expeditions- och rättschefen uttryckte sin respekt för denna ståndpunkt och betonade att det inte var fråga om att göra något ställningstagande i skuldfrågan.

Expeditions- och rättschefen hade därefter telefonkontakt med försvararen, och framförde att det var fråga om allmänhetens förtroende för nämnden och om överläkaren skulle ta en s.k. timeout. Försvararen gav uttryck för sin uppfattning att detta innebar att överläkaren dömdes på förhand, och sade att expeditions- och rättschefen själv fick tala med överläkaren. Försvararen ringde senare upp expeditions- och rättschefen, som bad försvararen att ge hennes telefonnummer till överläkaren och be denna att ringa upp henne. Expeditions- och rättschefen ville inte överrumpla överläkaren, utan tyckte att det var bättre att överläkaren själv fick ringa.

När överläkaren ringde upp förklarade expeditions- och rättschefen att skälet till att hon ville tala med överläkaren var att det av hänsyn till allmänhetens förtroende för nämnden var olämpligt att hon deltog i nämndens sammanträden fram till dess att brottmålet hade avgjorts, och frågade hur överläkaren ställde sig till det. Överläkaren blev upprörd och upprepade flera gånger att hon var oskyldig. Expeditions- och rättschefen förklarade att det inte var fråga om något ställningstagande i skuldfrågan.

Överläkaren frågade vilka som hade bestämt att hon inte skulle delta i nämndens sammanträden och ville ha skriftligt på detta. Expeditions- och rättschefen förklarade att det inte var fråga om något beslut och att man inte brukar dokumentera den typen av överväganden, utan att dialogen i sådana här situationer brukar skötas genom ett samtal. Det var ett långt och svårt samtal, och expeditions- och rättschefen upplevde inte att överläkaren förstod vad hon menade.

Statsrådet förtydligade att expeditions- och rättschefen inte hade blivit kontaktad av Karolinska institutets rektor med anledning av överläkarens förordnande som ledamot i etikprövningsnämnden och att expeditions- och rättschefen inte heller själv har kontaktat rektorn. Expeditions- och rättschefen nämnde inte rektorn under samtalet med överläkaren.

Efter samtalet med överläkaren hade expeditions- och rättschefen en kontakt med ordföranden i nämnden som hade talat med överläkaren. Han meddelade att hon inte tänkte delta i det sammanträde som skulle hållas den dagen. Ordföranden tyckte att expeditions- och rättschefen borde kontakta överläkarens försvarare. Expeditions- och rättschefen ringde därefter till överläkarens försvarare, som dock hänvisade henne till överläkaren.

Expeditions- och rättschefen ringde senare till nämndens ordförande och berättade om den kontakt hon hade haft med överläkaren, och frågade om det var i sin ordning att hon i ett brev som hon avsåg att skicka till överläkaren angav att hon hade varit i kontakt med ordföranden. Ordföranden hade inget att invända mot detta. Därefter skickades brevet till överläkaren.

Ansvarig statssekreterare och expeditions- och rättschefen undrade något senare vad som hade hänt i frågan, varvid en handläggare på Utbildningsdepartementet ringde till etikprövningsnämndens ordförande för att fråga om överläkaren deltog i nämndens möten. Handläggaren fick då beskedet att överläkaren inte gjorde det.

Skälet till att man valde att gå till väga på det sätt som beskrivits var bl.a. att det vid denna tidpunkt ännu inte var offentligt att det var överläkaren i fråga som var den omskrivna överläkaren. Om ett regeringsärende om avstängning hade inletts hade det inte funnits någon möjlighet att i ärendet hemlighålla hennes identitet.

Statsrådet ansåg att Utbildningsdepartementet hade haft tre potentiella handlingsalternativ i den uppkomna situationen. Det första var att i realiteten inte vidta några som helst åtgärder, vilket enligt statsrådets bedömning skulle ha varit en orimlig hållning. För att allmänheten ska ha förtroende för en nämnd som ska etikpröva forskning är det naturligtvis viktigt att dess ledamöter inte kan ifrågasättas från etisk synpunkt. Ett andra handlingsalternativ vore att fatta ett beslut om att entlediga överläkaren från uppdraget som ledamot av nämnden, vilket inte heller skulle ha varit ett rimligt agerande. Det skulle med all rätt ha kunnat tolkas som att regeringen föregrep den rättsliga processen, anförde statsrådet. Det tredje alternativet, som man fastnade för, var att i samtal med överläkaren framföra det lämpliga i en timeout under det att rättsprocessen pågick. Det fanns god rättslig grund för detta. Alternativet valdes också med omtanke om överläkaren.

Vid utfrågningen ställdes bl.a. en fråga till statsrådet som gällde om det inte i analogi med vad som gäller för domstolar och nämndledamöter borde ha varit den självständiga myndigheten, dvs. nämnden, och dess ordförande som skulle ha avgjort om en ledamot inte var lämplig att delta. Statsrådet anförde som svar att när det gäller nämnden är det regeringen som utser och ytterst entledigar ledamöter, och att det är rätt rimligt att ansvaret för hur ledamöterna tillsätts och avsätts också ligger hos regeringen och att man vidtar nödvändiga åtgärder. Senare under utfrågningen återkom man till frågan, och den medföljande rättschefen från Utbildningsdepartementet gjorde då följande kommentar. Det är kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige som utser nämndemän, men det finns en särskild reglering i rättegångsbalken som gör att domstolen får en befogenhet att besluta om avstängning respektive entledigande. Någon sådan reglering som ger nämndens ordförande en rätt att besluta om en avstängning och ett entledigande finns inte. Det finns bara en regel i etikprövningslagen om att det är regeringen som förordnar ledamöterna på bestämd tid. Om

någon t.ex. vill avgå i förtid är det regeringen som entledigar, eftersom det ligger i sakens natur. Den analogi som gjordes med rättegångsbalken är att det är regeringen, som, om personen faktiskt skulle bli dömd, skulle entlediga personen. Så låg det också på regeringen att fatta beslut om en eventuell avstängning i analogi med rättegångsbalkens regler.

Mot bakgrund av att överläkaren vid utfrågningen med henne sagt att hon fått besked om att det hade fattats ett beslut centralt om att hon inte skulle delta i mötena i fortsättningen ställdes en fråga om det fanns något formellt beslut att överläkaren inte skulle delta i mötena. Statsrådet anförde att det torde råda ett missförstånd i denna del. Det enda beslut som är fattat är att överläkaren är ledamot av nämnden.

En annan fråga gällde om statsrådet ansåg att det är lämpligt att man i en fråga som denna med stora konsekvenser för den enskilde, har muntlig kommunikation och inte skriftlig. Skälet till detta var, enligt statsrådet, att det var en känslig situation. Överläkarens identitet var inte känd, och om man hade initierat ett regeringsärende hade det krävts en omfattande dokumentation, och identiteten hade blivit känd för allmänheten. Det är viktigt att man inte bara sätter i gång ett regeringsärende utan att man har en diskussion med den person som frågan faktiskt berör. Det hör till ett gott sätt att hantera ärendet, menade statsrådet.

Frågan ställdes också varför överläkaren inte fick skriftligt besked om det beslut som hade fattats och diskuterats på Regeringskansliet, trots att hon bad om det vid flera tillfällen. Statsrådet anförde att det enkla skälet var att det inte hade fattats något formellt beslut om vare sig entledigande eller avstängning. Det fanns inte något beslut att kommunicera skriftligt till överläkaren. Man gjorde bedömningen att det var lämpligt att ha kontakten muntligt. Det var inget regeringsärende, och det fanns ingen formell skyldighet att kommunicera det skriftligt, eftersom det hade kunnat leda till ytterligare press offentligt.

En fråga ställdes också om man har sett över rutinerna för hur man hanterar sådana här ärenden. Den medföljande statssekreteraren anförde att det är svårt att utarbeta någon form av fasta rutiner för sådant som inträffar ytterst sällan. En annan fråga gällde hur rutinerna ser ut och hur noggranna utredningar som görs när regeringen tar ställning till att förordna personer till denna typ av uppdrag. På detta svarade statsrådet att regeringen normalt inte överprövar de bedömningar som görs av de instanser som nominerar ledamöter.

Utskottets ställningstagande

Regeringen förordnar och entledigar ledamöter i etikprövningsnämnderna. Efter att överläkaren i det nu aktuella ärendet hade omförordnats som ledamot i etikprövningsnämnden informerade ordföranden i nämnden Utbildningsdepartementet om att överläkaren var misstänkt för brott. Mot denna bakgrund, och mot bakgrund av vad konstitutionsutskottet tidigare har utta-

lat om vikten av att ett ansvarigt statsråd följer upp information och misstankar om oegentligheter och vidtar nödvändiga åtgärder när så är påkallat, fanns det anledning för Utbildningsdepartementet och ansvarigt statsråd att följa händelseutvecklingen. Det är viktigt att förtroendet för etikprövningsnämnderna upprätthålls, och det är möjligt att förtroendet hade kunnat rubbas om det blev känt att en av dess ledamöter var misstänkt för ett brott.

Det är inte reglerat hur man eller vem som ska agera i en situation som den nu aktuella. Därför kan det tyckas falla sig naturligt att man söker vägledning såsom skedde i regelverk för liknande situationer. Utbildningsdepartementet och det dåvarande statsrådet har anfört att eftersom det är regeringen som utser och ytterst entledigar ledamöter i nämnderna är det också rimligt att ansvaret för hur ledamöterna tillsätts och avsätts också ligger hos regeringen. En analogi gjordes med rättegångsbalkens bestämmelser om entledigande respektive avstängning av nämndemän.

Som frågan nu kom att hanteras haltar dock enligt utskottets mening jämförelsen med rättegångsbalkens regler. Syftet med kontakterna med överläkaren var inte att meddela överläkaren ett beslut om entledigande eller avstängning, utan att till henne framföra det lämpliga för henne att ta en timeout. Enligt utskottets mening borde frågan om en eventuell timeout i första hand ha varit en fråga för den självständiga myndigheten, dvs. nämnden och dess ordförande, att hantera. Ordföranden är den som leder arbetet i nämnden, och det hade därför legat närmare till hands att ordföranden, och inte någon från departementet, i samtal med ledamoten tagit upp frågan om hennes deltagande i nämndens sammanträden under rådande omständigheter. Som det ansvariga statsrådet också har framhållit, bör det ankomma på departementet att följa upp information av det slag som nu kom fram, men kontakterna bör då inskränkas till en dialog med ordföranden.

Om en ordförande inte skulle ta sitt ansvar, eller om regeringen inte skulle vara nöjd med hur ett ärende hanteras, återstår för regeringen att besluta om ett entledigande av ledamoten i fråga.

Utskottet vill slutligen framhålla att det är angeläget att företrädare för regeringen och Regeringskansliet alltid vinnlägger sig om att vara tydliga och omsorgsfulla i sina kontakter med enskilda och att enskilda får ett korrekt bemötande.

4.6 Fråga om chefen för Socialdepartementet har fullgjort sitt arbetsgivaransvar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 1 februari 2012, *bilaga A4.6.1*, begärs att utskottet granskar hur chefen för Socialdepartementet har fullgjort sitt arbetsgivaransvar i fråga om omplaceringen av sin stabschef.

I anmälan anges att tidningen Expressen den 4 januari 2012 avslöjade att stabschefen hade använt sin arbetsdator för att anonymt blogga nedsättande om de kristdemokrater som vill byta ut Göran Hägglund som partiledare för Kristdemokraterna och att stabschefen omedelbart blev omplacerad inom departementet för sitt tilltag.

Anmälaran anför vidare att enligt uppgifter som lämnats till Expressen ska Göran Hägglund dock ha känt till sakförhållandet sedan julen 2011 och har inte närmare velat kommentera stabschefens agerande utan har i denna del hänvisat till stabschefens uttalande. Den centrala frågan är enligt anmälaran om omplaceringen av stabschefen var en följd av dennes agerande, dvs. att agerandet var så olämpligt att det föranledde åtgärden, eller om omplaceringen var en följd av att agerandet blev offentligt och därmed kunde skada Göran Hägglunds möjligheter att få fortsätta som partiledare.

Anmälaran påpekar vidare att Regeringskansliet är en myndighet och att Göran Hägglund i egenskap av chef för Socialdepartementet har till uppgift att se till att de arbetsrättsliga reglerna följs. Göran Hägglund ansvarar också för att de anställda får reda på vilka regler som gäller i departementet och för att det finns tillräckliga rutiner för att avslöja och följa upp missbruk av departementets datorer.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Socialdepartementet, *bilaga A4.6.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Artikeln i Expressen

Den 4 januari 2012 publicerade Expressen en artikel om att Göran Hägglunds stabschef under signaturen Ove Tove hade bloggat nedsättande om några kristdemokrater. Artikelrubriken lyder ”Hägglunds stabschef bakom påhoppet mot KD-profiler”. I artikeln hänvisas till skriftliga uttalanden från stabschefen där han bl.a. erkänner att han står bakom signaturen Ove Tove och ber om ursäkt för sitt agerande. Av artikeln framgår vidare att

enligt uppgifter till Expressen ska Göran Hägglund sedan julen 2011 ha känt till att stabschefen stod bakom signaturen Ove Tove och att Göran Hägglund inte närmare har velat kommentera stabschefens agerande utan i denna del har hänvisat till stabschefens uttalande.

Gällande ordning

Förordningen med instruktion för Regeringskansliet

Regeringskansliet beslutar om sin egen administration, och bestämmelser om detta finns bl.a. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Regeringen beslutar dock om anställning av chefstjänstemän, departementsråd och vissa andra tjänstemän.

Av instruktionen följer att chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § regeringsformen (6 §).

I instruktionen finns även bestämmelser om personaladministration. Enligt 34 § beslutar regeringen om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinetssekreterare, förvaltningschef, expeditjonschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor, chefstjänsteman för krishantering i Statsrådsberedningen, personaldirektör, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, ambassadör, generaldirektör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision. Detta gäller också anställning som generalkonsul, minister, ambassadråd och konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en utlandsmyndighet. Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet. När det gäller anställningar som beslutas av regeringen prövar regeringen frågor om uppsägning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (39 §).

Instruktionen innehåller även bestämmelser om Regeringskansliets personalansvarsnämnd (40–42 §§). När det gäller anställda i Regeringskansliet prövar nämnden frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning, om disciplinansvar, om åtalsanmälan och om avstängning (41 §).

Arbetsordningen för Regeringskansliet

I Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet⁴ anges att chefen för ett departement får på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde föreskriva eller för särskilda fall besluta om bl.a. anställningar, löner, bisysslebesked och annan personaladministration (2 §). Chefen för ett departement får överlåta nämnda beslutanderätt till ett annat statsråd eller till en tjänsteman i Regeringskansliet (13 §). Beslutanderätten får dock inte överlåtas till någon annan än ett statsråd när det gäller anställningar som bl.a. minister, ämnesråd eller kansliråd.

⁴ Författningen omtryckt RKF 2011:9.

Arbetsordningen för Socialdepartementet

Enligt Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2011:3) med arbetsordning för Socialdepartementet finns vid departementet fyra statsråd och ett av statsråden – socialministern – är departementschef (3 §). Av 5 § framgår vidare att i departementet finns pressekreterare och andra politiskt sakkunniga. Ett statsråd som inte är departementschef beslutar i regeringskansliären inom de områden där han eller hon har förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen och i övrigt i den utsträckning som överenskommes med departementschefen (23 §). Av 24 § följer att när departementschefen har förhinder får något av de andra statsråden i departementet besluta i departementschefens ställe i administrativa frågor. För de pressekreterare och andra politiskt sakkunniga som står till departementschefens förfogande har departementschefens statssekreterare det personalansvar som åvilar enhetscheferna vid departementet (25 §). För de pressekreterare och andra politiskt sakkunniga som står till ett annat statsråds förfogande har statsrådets statssekreterare motsvarande ansvar. Departementschefens statssekreterare, chefen för enheten för verksamhetsstöd och personalchefen får var och en, med de begränsningar som följer av förordningen med instruktion för Regeringskansliet eller av Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Regeringskansliet, besluta på departementets vägnar om anställningar och i andra personalfrågor som rör departementet (26 §).

Regeringskansliets interna riktlinjer m.m.

Politikeravtalet

För politiskt sakkunniga i Regeringskansliet gäller avtalet om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevsvareare eller talskrivare i Regeringskansliet (det s.k. politikeravtalet). Till politiskt sakkunniga hör en stabschef. Politiskt sakkunniga anställs i regel för bestämd tid eller tills vidare, dock längst till dess vederbörande statsråd lämnar sin befattning.

Regeringskansliets etiska riktlinjer

I Regeringskansliets etiska riktlinjer (februari 2004) finns ett avsnitt om privat användning av arbetsgivarens utrustning. Det konstateras bl.a. att arbetsgivarens utrustning är avsedd för att användas i tjänsten men att det är tillåtet att i begränsad omfattning använda utrustningen för privat bruk. Vidare framhålls att det gäller att använda utrustningen med sunt förnuft, att det inte går att exakt ange vad som är ett godtagbart privat användande och att det alltid blir fråga om en skälighetsbedömning mot bakgrund av kostnader och andra omständigheter. Av riktlinjerna framgår vidare att om en arbetstagare i stor omfattning utnyttjar arbetsgivarens utrustning i privat syfte under eller utanför arbetstid missbrukar han eller hon arbetsgivarens förtroende och att detta kan leda till att arbetsgivaren vidtar disciplinära åtgärder.

När det gäller datorutrustning framhålls särskilt att om någon använder internet, chattar eller skickar e-post från Regeringskansliet så uppfattas Regeringskansliet som användare eller avsändare även om ett meddelande är av privat slag.

Politikerhandboken

Inom Regeringskansliet har en handbok tagits fram med information för politiker i Regeringskansliet (den s.k. politikerhandboken). Handboken vänder sig till statsråd, statssekreterare och övriga politiskt anställda i Regeringskansliet. Avsikten med handboken är att den främst ska fungera som en introduktion, men den kan också användas som ett stöd i det löpande arbetet. Handboken behandlar bl.a. regeringens och Regeringskansliets uppgifter, befogenheter och arbetsformer ur ett konstitutionellt perspektiv. I handboken finns även texter om anställningsvillkor och etiska frågor.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 15 mars 2012

I en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet att få svar på ett antal frågor och att få del av vissa handlingar.

Som svar översändes den 15 mars 2012 en promemoria som har upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A4.6.2) och de efterfrågade handlingarna. Av svarspromemorian framgår bl.a. att den aktuella arbetstagaren var anställd som politiskt sakkunnig med uppgiften att vara stabschef och att chefen för Socialdepartementet beslutade i samförstånd med stabschefen att denne skulle få nya arbetsuppgifter. De nya uppgifterna innebar att arbetstagaren inte längre var stabschef men att han hade kvar sin anställning som politiskt sakkunnig. Av svarspromemorian framgår vidare att skälet till de ändrade arbetsuppgifterna var att stabschefens blogginslag hade gjort att arbetsgivaren inte längre hade förtroende för honom och att det i den uppkomna situationen var svårt för stabschefen att företräda socialministern på det sätt som rollen som stabschef förutsätter. Vidare framgår av promemorian att det inom Regeringskansliet inte finns några särskilda regler eller rutiner för den aktuella situationen, utan sedvanliga arbetsrättsliga regler gäller.

När det gäller utskottets fråga om vilka anställningsvillkor som gällde för stabschefen vid den aktuella tidpunkten framgår av svarspromemorian att arbetstagarens anställning gällde tills vidare, dock längst till dess att Göran Hägglund lämnar sitt uppdrag som statsråd. Anställningsvillkoren reglerades i det politikeravtal som gäller för bl.a. politiskt sakkunniga i Regeringskansliet.

I svarspromemorian påpekas vidare att vid den aktuella tidpunkten fanns det inget som gav anledning att tillägga något utöver vad stabschefen hade informerat om. Det konstateras vidare att det stämmer att stabschefen blog-

gade från sin arbetsdator och att de riktlinjer som är tillämpliga är Regeringskansliets etiska riktlinjer. Dessa riktlinjer finns på Regeringskansliets intranät, och nyanställda i departementet får information om riktlinjerna.

Svarspromemoria den 12 april 2012

Utskottet begärde därefter i en skrivelse som sändes till Regeringskansliet bl.a. svar på ytterligare några frågor.

Som svar översändes den 12 april 2012 en promemoria som har upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A4.6.3). Av svarspromemorian framgår att en arbetsgivares beslut att ge en arbetstagarare ändrade uppgifter är att betrakta som ett arbetsledningsbeslut och är inte författningsreglerat. Ett sådant beslut kan arbetsgivaren i princip fatta så länge de ändrade uppgifterna ligger inom ramen för arbetstagarens arbetsskyldighet och åtgärderna inte strider mot god sed på arbetsmarknaden.

Det framgår vidare av svarspromemorian att några dagar före jul berättade den aktuella arbetstagararen för arbetsgivaren att han hade använt ett fingerat namn i samband med kommentarer på internet och att arbetstagararen då också informerade om att han själv hade raderat profilen, varför inläggen inte längre var tillgängliga. På kvällen den 3 januari 2012 informerades arbetsgivaren om att raderade inlägg hade sparats av någon annan och att de åter hade gjorts tillgängliga på internet. I promemorian påpekas att först i det läget stod omfattningen av den aktuella arbetstagararens aktiviteter klar för arbetsgivaren och att en diskussion då inleddes med arbetstagararen om ändrade arbetsuppgifter. Med anledning av den nämnda diskussionen beslutade chefen för Socialdepartementet den 4 januari 2012 att arbetstagararen skulle få ändrade arbetsuppgifter. Beslutet fattades i samförstånd med arbetstagararen.

Enligt svarspromemorian dokumenterades inte beslutet om arbetstagararens uppgifter skriftligt vid den tidpunkt det fattades. Anledningen till detta var att man ville fortsätta diskussionen om arbetstagararens uppgifter. Den 26 januari 2012 sade arbetstagararen upp sig själv och frågan om skriftlig dokumentation av beslutet var då inte längre aktuell.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottet.

5 Vissa frågor som avser statliga bolag

5.1 Regeringens agerande rörande samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 1 april 2011, *bilaga A5.1.1*, begärs att utskottet granskar hur regeringen hanterat ett bemyndigande som riksdagen lämnade regeringen 2008 i samband med att Posten AB och Post Danmark A/S gick samman och att utskottet granskar andra ageranden av regeringen som kan ha inneburit ett överskridande av riksdagens beslut och bemyndiganden.

I anmälan anförs att riksdagen i juni 2008 beslutade att godkänna ett samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S. Samtidigt bemyndigade riksdagen regeringen att minska statens ägarandel i det sammanslagna bolaget – Posten Norden AB – som läggs ned till 34 procent av rösterna. Vidare anförs att det den 24 juni 2009 tecknades ett aktieägaravtal mellan svenska och danska staten som enligt uppgift innehåller en bestämmelse som förhindrar att svenska staten behåller sin ägarandel i Post Norden AB. Ett tilläggsavtal till detta ägaravtal tecknades enligt anmälarna den 17 februari 2011.

I anmälan anförs också att näringsutskottet fick reda på avtalets existens genom att utskottet den 18 januari 2011 påbörjade beredningen av det årliga betänkandet om statliga företag. Under beredningen stod det enligt anmälarna ganska snart klart att det fanns en majoritet, både i näringsutskottet och i riksdagen, för att bifalla motionsyrkanden om att återta bemyndigandet för regeringen att minska statens ägarandel i Posten Norden AB. Näringsutskottets majoritet föreslog detta i näringsutskottets betänkande som justerades den 1 mars 2011. Den 7 mars 2011 fick näringsutskottet kännedom om avtalen. Näringsutskottet fick vid sitt sammanträde den 10 mars 2011 information från finansmarknadsminister Peter Norman om aktieägaravtalen. Vid sammanträdet uppgav enligt anmälarna Peter Norman att svenska staten på grund av avtalet skulle bli skadeståndsskyldig gentemot danska staten om motionsyrkandena bifölls. Vidare anförs i anmälan att riksdagens bemyndigande från 2008 inte kan ha gett regeringen möjlighet att teckna avtal som skapar ekonomiska förpliktelser av detta slag. Att teckna sådana avtal skulle strida mot regeringsformen.

Anmälarna menar att det är svårt för en enskild riksdagsledamot att över huvud taget bedöma sanningshalten i statsrådet Peter Normans uttalande i och med att avtalen hållits hemliga.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Finansdepartementet, *bilaga A5.1.2*, samt utfrågningar med statsrådet Peter Norman och statsminister Fredrik Reinfeldt, *bilaga B2* och *B12*.

Utredning i ärendet

Regeringens proposition om samgående mellan posten i Sverige och Danmark

Regeringen föreslog i april 2008 (prop. 2007/08:143) att riksdagen skulle godkänna ett samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S. Samtidigt föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att minska statens ägarandel i Posten AB.

I propositionen redogjorde regeringen för att ett samgående mellan de två bolagen skulle förstärka Postens position på en alltmer konkurrensutsatt nordisk marknad. Det fanns därför enligt regeringen starka motiv för ett samgående. Vidare ansåg regeringen att det var viktigt att det skulle finnas en rörelsefrihet för staten att delta i förändringar i det nya postbolaget. Det kunde gälla t.ex. nya strukturaffärer, nyemissioner eller en börsnotering av bolaget. Den avsiktsförklaring som tecknades mellan huvudägarna till de båda bolagen innebär att en börsnotering kan påkallas fr.o.m. det femte året från samgåendets genomförande. Den svenska staten har enligt samma avtal en möjlighet att välja om den vill delta i en sådan ägarbreddning. Regeringen ansåg därför att den borde få riksdagens medgivande att på sikt minska statens ägarandel ned till 34 procent av röstinflytandet. Regeringen föreslog denna nivå eftersom den innebär att staten kan förhindra beslut bland ägarna som kräver kvalificerad majoritet, bl.a. ändringar av bolagsordningsbestämmelser om verksamhetsföremål.

Vidare framgår av propositionen att den svenska staten skulle komma att äga 60 procent och Post Danmarks nuvarande ägare 40 procent av aktierna i det sammanslagna bolaget. Eftersom aktierna hade olika rösträtt skulle den svenska statens andel av rösterna uppgå till 49,81 procent. Post Danmarks huvudägare, den danska staten och CVC Capital Partners Group S.a.r.l. (CVC) skulle inneha 49,81 procent av rösterna. Personalen i de båda bolagen skulle erbjudas att förvärva aktier motsvarande 3 procent av kapitalet och 0,38 procent av rösterna i det sammanslagna bolaget. De anställda i Posten skulle således erbjudas att köpa en del av den svenska statens aktier. Därefter skulle den svenska statens andel av kapitalet i det sammanslagna bolaget uppgå till 58,2 procent.

Näringsutskottets betänkande om samgåendet

Näringsutskottet tillstyrkte i betänkande 2007/08:NU13 regeringens förslag till samgående och att regeringen skulle bemyndigas att minska statens ägarandel till lägst 34 procent av rösterna i det sammanslagna bolaget.

Utskottet såg i samband med frågan om en framtida börsnotering av det sammanslagna bolaget samgåendet som ett sätt att bana väg för ett pluralistiskt ägande. Utskottet underströk att bemyndigandet för regeringen skulle gälla en minskning av statens ägande som lägst ned till 34 procent av rösterna i det sammanslagna bolaget, vilket gav staten kontrollerande makt över bolagsordningen, och därmed ett dominerande inflytande.

Förslaget till riksdagsbeslut löd:

Riksdagen godkänner ett samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S och bemyndigar regeringen att minska statens ägarandel som lägst ned till 34 % av rösterna i det sammanslagna bolaget.

Under näringsutskottets beredning av ärendet meddelade statssekreterare Ola Alterå att det fanns en klausul om att riskkapitalbolaget CVC skulle kunna gå ur det sammanslagna bolaget till marknadspris. Därför fanns en möjlighet till börsintroduktion inom tre till fem år. På en fråga om varför det i avsiktsförklaringen talades om en börsintroduktion inom tre till fem år, medan det i propositionen angavs att en börsnotering kunde påkallas fr.o.m. det femte året från samgåendet gjorde statssekreteraren följande förtydligande: Det är först fr.o.m. det femte året som en av ägarna kan kräva en börsnotering, men en sådan kunde bli aktuell tidigare om alla ägare var ense om att det bör ske en börsnotering.

I en reservation (S, V, MP) föreslogs att riksdagen skulle avslå regeringens förslag.

Riksdagen beslutade enligt näringsutskottets förslag (rskr. 2007/08:253).

Näringsutskottets betänkande 2010/11:NU7 om statliga företag

I betänkande 2010/11:NU7 behandlades bl.a. ett par motionsyrkanden om att riksdagen skulle återkalla det bemyndigande som riksdagen lämnade våren 2008 om att regeringen får minska statens ägarandel som lägst ned till 34 procent av rösterna i Posten Norden AB. Utskottet ansåg att regeringens planer från våren 2008 på en börsintroduktion av Posten Norden inom fem år inte borde verkställas och föreslog därför att riksdagen skulle återta regeringens bemyndigande att ytterligare minska statens ägarandel i Posten Norden ned till lägst 34 procent av rösterna. Utskottets förslag till riksdagsbeslut i den delen löd:

Riksdagen återkallar det bemyndigande som riksdagen lämnade våren 2008 om att regeringen får minska statens ägarandel som lägst ned till 34 % av rösterna i det sammanslagna bolaget Posten Norden AB (bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253).

I en reservation (M, FP, C, KD) föreslogs att motionsyrkandena skulle avslås.

Näringsutskottets sammanträde den 10 mars 2011

Av protokollet från näringsutskottets sammanträde den 10 mars 2011 (prot. 2010/11:24) framgår att bl.a. finansmarknadsminister Peter Norman lämnade information till utskottet om aktieägaravtalet mellan svenska staten och danska staten rörande Posten Norden AB.

Riksdagens behandling av näringsutskottets betänkande om statliga företag

Riksdagen beslutade enligt näringsutskottets förslag till beslut (rskr. 2010/11:190–191).

I debatten i kammaren anförde Lars Johansson (S) bl.a. följande:

Utskottets ordförande meddelade delar av utskottet den 7 mars att ett aktieägaravtal mellan den svenska staten och den danska staten som har varit hemligt för utskottet innehåller paragrafer som står i strid med förslaget till beslut från majoriteten i utskottet. Mot den bakgrunden kallades utskottet till ett möte med finansmarknadsminister Peter Norman den 10 mars.

Vid mötet framkom att regeringen för utskottet hade hemlighållit ett aktieägaravtal från den 24 juni 2009 med en paragraf som skulle hindra Sverige från att kunna bibehålla sin ägarandel i Posten AB. Utskottets kansli, som bereder alla näringsutskottets propositioner och motioner, har inte fått ta del av avtalet. Detsamma gäller utskottets ledamöter. Det är särskilt anmärkningsvärt eftersom behandlingen av betänkandet hade pågått från den 18 januari. Partierna hade redogjort för sina ståndpunkter och det var klart att det fanns en majoritet som skulle gå på den av S och MP lagda motionen om att ta tillbaka bemyndigandet att minska ägandet i bland annat Posten AB. Beredningen pågick ända till den 1 mars då betänkandet justerades.

Under samma period gjorde dessutom regeringen ett tilläggsavtal till det tidigare nämnda aktieägaravtalet den 17 februari för att tillmötesgå den danska regeringen. Inte heller detta avtal blev känt för utskottet.

Regeringen har på ett flagrant sätt nonchalerat sin informationsskyldighet till riksdagens näringsutskott och har efter att näringsutskottet justerat sitt betänkande försökt göra gällande att staten på grund av detta förslag till beslut skulle bli skadeståndsskyldig. Vår uppfattning är att om regeringen finner att riksdagens beslut är ett problem så får man återkomma till riksdagen. Det får aldrig bli så att regeringen i efterhand ska försöka sätta sig över demokratiska beslut fattade av Sveriges riksdag. Från detta ska ansvarigt statsråd hålla tassarna borta. Det är kanske därför Peter Norman har strukit sig från talarlistan.

I debatten anförde Mats Odell (KD) bl.a. följande:

När det gäller aktieägaravtalet håller jag med om att det hade varit bra om utskottet hade fått information tidigare om aktieägaravtalets utformning, men egentligen är det inget nytt i detta avtal. Det framgår av både propositionen och betänkandet att det kan komma att bli en börsintroduktion och en nyemission. Det framgår av avtalet och också av både proposition och betänkande att den svenska staten inte behöver sälja aktier. Det gäller fortfarande. Det kan visserligen bli en utspädning om det sker en nyemission, men det ligger i sakens natur.

— — —

Breddningen av ägandet i Posten AB handlar om att vi har ett avtal som var mycket tydligt redovisat. Jag håller med om att det hade varit bättre om utskottet tidigare hade fått utförlig information om detta, men det ändrar inget i sak i förhållande till vad som står i propositionen och i det betänkande som utskottet behandlade under förra mandatperioden.

Maria Wetterstrand (MP) anförde bl.a.

Just frågan om Posten AB har, som Lars Johansson tidigare påpekade, varit uppe i utskottet även efter det att vårt betänkande justerades. Vi diskuterade detta för första gången redan i januari. Då blev det tydligt för regeringen att det fanns en riksdagsmajoritet emot att sälja Posten. Då borde regeringen rimligtvis ha agerat om den upplevde att detta var ett problem. Betänkandet justerades den 1 mars – sex veckor senare. Det var en ovanligt lång tid mellan den första gången ärendet togs upp och justeringen av betänkandet. Trots att det var så lång tid kom regeringen först sex dagar efteråt och meddelade utskottet att det förelåg vissa problem med det yrkande som hade vunnit majoritet i utskottet. Ministern menade att det handlade om att Sverige skulle bli skyldigt till avtalsbrott.

Det var helt nya uppgifter för riksdagen. Vi har inte informerats om innehållet i det här aktieägaravtalet tidigare på just den punkt som det här handlar om, nämligen frågan om en nyemission. Det står i den proposition som regeringen lade fram 2007/08, som refererar till det avtal som skrevs då, att det kan bli aktuellt med nyemissioner. Men det står också att den svenska staten enligt samma avtal har en möjlighet att välja om den vill delta i sådan ägarbreddning. Juristerna på Regeringskansliet var också tydliga med att det förhöll sig på det sättet. Den delen av avtalet som gör Sverige skyldigt att delta i en nyemission av aktier vid en eventuell börsintroduktion fanns inte 2008, utan den kom till 2009 utan att riksdagen informerades om det. Det är anmärkningsvärt att riksdagen inte har fått den här informationen vid den tidpunkt då avtalet tecknades eftersom det är en väsentlig information.

Nu förhåller det sig dock på det sättet att en aktualisering av avtalsbrott inte kan bli aktuell förrän tidigast år 2013. Vi i oppositionen har därför valt att stå fast vid det förslag till riksdagsbeslut som vi lade fram när vi justerade betänkandet. Om det skulle vara så att regeringen upplever att detta beslut är ett problem som kan innebära att man kan bli skyldig till avtalsbrott eller att man blir tvungen att förhandla om avtalet och det misslyckas utgår vi ifrån att regeringen återkommer till oppositionen för att föra diskussioner om hur man kan utforma ett nytt bemyndigande som i så fall kan lösa det problemet. Vi utgår också ifrån att vi vid det tillfället har lite mer än minus sex dagar på oss att diskutera saken.

I en replik till Maria Wetterstrand anförde Mats Odell bl.a.

När det gäller Posten finns inga förslag om att sälja Posten. Det finns inte på en skala. Vad det handlar om är att det finns ett avtal som innebär att svenska staten har medgivit att danska staten ska få börsintroducera sin del. Vi behöver inte sälja någonting av den svenska Posten.

Därefter anförde Maria Wetterstrand bl.a.

När det gäller Posten är det underligt att höra regeringspartiernas representanter säga att de inte har för avsikt att sälja någonting och att de inte behöver sälja någonting. Därför ställer jag mig frågande till varför man över huvud taget ska ha ett bemyndigande att sälja någonting. Det är bra, tror jag, om bemyndigandena är utformade så som regeringen

önskar och avser att agera. Annars skapar det stor osäkerhet. Då är det väl alldeles utmärkt att vi i dag har möjlighet att i riksdagen fatta beslut om att bemyndigandet ska återtas. Det borde rimligtvis även regeringspartiernas representanter kunna rösta för.

I debatten anförde Eva Flyborg (FP) bl.a.

När det gäller Posten Norden AB har riksdagen redan under förra mandatperioden givit sitt tillstånd att minska ägandet till som lägst 34 procent i samband med samgåendet mellan Posten och Posten Danmark. När det gäller frågan om en framtida börsnotering av Posten Norden såg utskottet samgåendet som ett sätt att bana väg för ett pluralistiskt ägande. En börsnotering skapar likviditet för bolaget och kan underlätta eventuella framtida strukturaffärer. Utskottet och riksdagen underströk också att det bemyndigande som riksdagen då gav avsåg en minskning av statens ägande till lägst 34 procent av rösterna i det sammanslagna bolaget, vilket ger staten fortsatt makt över bolagsordningen och en dominerande ställning.

Allt var känt i propositionen, allt beskrevs i både förarbetena och betänkandet, och en del av dem som då var med i utskottet är med även i debatten här i dag. Det finns inga överraskningar, tillägg eller förändringar som påverkar den svenska biten av affären. Tyvärr, herr talman, tar oppositionen nu på sig ett ganska tungt ansvar. Det kontraktsbrott som den svenska staten så småningom kommer att göra sig skyldig till, om oppositionen får sin vilja igenom, kommer att skada Sverige som avtalspartner, vilket vi fått höra, och risken är överhängande att det kommer att kosta oss ett antal miljoner i skadestånd till den andra parten, Posten Danmark. Hur många miljoner det blir vet vi inte. Detta borde ha kunnat undvikas.

Det ska tilläggas att svenska staten i och med detta avtal inte heller är tvingad att sälja en enda aktie. Vi har inga som helst sådana skyldigheter, men nyemission är en möjlig och trolig väg, vilket är kommunicerat sedan tidigare.

I en replik till Eva Flyborg anförde Lars Johansson bl.a. följande.

Det är också märkligt att Eva Flyborg inte på något sätt tycker att det är anmärkningsvärt att regeringen inte har informerat näringsutskottet om det aktieägaravtal som föreligger avseende Posten Norden AB. Man försöker nonchalera den frågan, i stället för att ta kritiken på största allvar.

Jag har tidigare inte varit med om att en regering har suttit med ett aktieägaravtal som man inte har informerat utskottet om under beredningen. Normalt sett får man ta del av den typen av hemliga handlingar och kan läsa dem på plats i utskottet. Men i det här fallet har man inte fått den möjligheten. Dessutom har regeringen under vår beredning skrivit ett tilläggsavtal den 17 februari utan att informera utskottet.

Det enda Eva Flyborg säger här i kammaren är att oppositionens förslag riskerar att göra svenska staten skadeståndsskyldig. Det tycker jag är helt fantastiskt! Jag vill säga det en gång till: Det är helt otroligt, när vi har två demokratiska stater som äger Posten Norden AB gemensamt, att den ena parten skulle driva en skadeståndsprcess mot den andra. Hur ser då det ägandet och samarbetet ut i framtiden? Jag ser detta bara som ett slag i luften.

I en replik till Lars Johansson anförde Eva Flyborg bl.a. följande.

Beträffande informationen om avtalen: Hela utskottet har instämt i att informationen från regeringssidan kunde ha varit bättre. Det kan den alltid bli. Den kritiken finns alltid. Jag tycker också att det är på sin plats att säga: Ja, den kunde ha varit bättre.

Men, Lars Johansson, den här informationen fanns redan under förra mandatperioden när förarbetet och propositionen förelåg och när betänkandet klubbades igenom här i riksdagen. All information har funnits – förutom en sak. Det gäller det tilläggsavtal som Lars Johansson sade tecknades den 17 februari – där ger jag honom rätt. Men det tilläggsavtalet rör enbart danska förhållanden, alltså danska posten i Danmark. Det ska erkännas, men det har inget över huvud taget med vårt avtal att göra.

Lars Johansson anförde i en replik till Eva Flyborg bl.a. följande.

Jag noterar att det i fråga om Posten Norden AB var ett aktieägaravtal som slöts efter det att riksdagen hade behandlat frågan senast, i juni 2009. Det avtalet fick vi inte heller ta del av. Det handlar alltså om dels det avtalet, dels det tilläggsavtal som tecknades den 17 februari. Det är oerhört anmärkningsvärt, framför allt eftersom det handlar om riksdagens legitimitet, att vi som riksdagsledamöter och riksdagens majoritet naturligtvis alltid har det sista ordet i sådana här frågor.

Därför ska man inte komma och påstå – vilket jag menar att man har gjort, vilket också har varit tydligt i medierna – att ansvariga statsråd har sagt att det kan bli skadstånd om vi fattar ett demokratiskt beslut i Sveriges riksdag. Det är uppseendeväckande, i synnerhet när regeringen inte har informerat om att det kunde föreligga en sådan risk medan utskottet har behandlat frågan.

Det är oerhört anmärkningsvärt. Jag har aldrig varit med om att något sådant har hänt tidigare. Det är möjligt att det har gjort det längre tillbaka i tiden. Men något sådant har i varje fall inte inträffat så länge jag har varit med i riksdagen, sedan 2002.

Det tycker jag är oerhört anmärkningsvärt. Jag skulle önska att Eva Flyborg kunde vara lite tydligare i sin kritik mot regeringen på den här punkten i stället för att vara så undanlidande när vi hade ett utskottssammanträde på ungefär en och en halv timme och diskuterade detta med ansvarig minister.

Regeringens redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser

Regeringen har redovisat behandlingen av näringsutskottets betänkande 2007/08:NU13 i sina redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser.

I regeringens skrivelse 2008/09:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, som överlämnades till riksdagen den 5 mars 2009, anförde regeringen om samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S att regeringen den 29 januari 2009 beslutade att ett samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S skulle ske genom att aktieägaravtal och kombinationsavtal i huvudsaklig överensstämmelse med förslagen undertecknades. Regeringen bemyndigade chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Maud Olofsson, eller den hon sätter i sitt ställe, att för statens räkning underteckna aktieägaravtalet och kombinationsavtalet samt att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra samgåendet i enlighet med vad som följer av avtalen. Verksamhetsföremålet kommer att

föras in i bolagsordningen för Posten AB (publ) eller det gemensamma bolaget efter samgåendet under första halvåret 2009. Motsvarande information lämnades den 11 mars 2010 i skrivelse 2009/10:75.

I regeringens skrivelse 2010/11:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, som överlämnades till riksdagen den 10 mars 2011, anförde regeringen utöver vad den anförde i skrivelserna 2008/09:75 och 2009/10:75 att regeringen den 17 februari 2011 bemyndigade statsrådet Peter Norman, eller den han sätter i sitt ställe, att för statens räkning underteckna tilläggsavtal till aktieägaravtalet. Ärendet angavs vara slutbehandlat.

Gällande rätt m.m.

Enligt 9 kap. 8 § första stycket regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. I andra stycket anges att regeringen inte får ta upp lån eller göra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett detta.

Av 9 kap. 9 § regeringsformen framgår att riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det.

Motsvarande bestämmelser fanns i regeringsformen i dess lydelse före 2011.

Enligt 8 kap. 4 § första stycket budgetlagen (2011:203) får regeringen besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget.

Regeringen får enligt andra stycket inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar.

Motsvarande bestämmelser fanns i 26 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten som gällde t.o.m. 2010.

I förarbetena till budgetlagen (prop. 2010/11:40 s. 152) anges att 8 kap. 4 § motsvarar regleringen i 26 § i den tidigare lagen om statsbudgeten. Av förarbetena till 1996 års lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:220 s. 101 f.) framgår att det inte bara är genom försäljning av aktier som statens röstmajoritet i ett bolag kan påverkas. Det kan även ske exempelvis genom utgivning av konvertibla skuldebrev och riktade nyemissioner. För att riksdagen ska kunna behålla sitt inflytande över väsentliga ändringar inom den statliga företagssektorn, är det enligt propositionen av vikt att den förbehålls rätten att besluta om alla åtgärder som påverkar statens röstmajoritet i ett bolag. Vidare framgår att Lagrådet påpekade att det förekommer emissioner av aktier eller konvertibla skuldebrev vid vilka aktieägarnas företrädesrätt till teckning bibehålls. I sådana fall påverkas inte statens

majoritet i annat fall än om staten underlåter att teckna eller avstår från att utnyttja konverteringsrätten. I fråga om sådana emissioner påkallar enligt propositionen inte bestämmelsen riksdagens beslut under förutsättning att statens företrädare ser till att statens ägarandel bevaras.

Under en lång följd av år har riksdagen beslutat ett anslag för oförutsedda utgifter av mer brådskande natur (anslag 1:2 utg.omr. 26), senast i samband med budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 26, bet. 2011/12:FiU4). Regeringen har från detta anslag betalat ut t.ex. belopp som staten genom lagakraftvunnen dom ålagts att betala och belopp som staten till följd av skada i samband med statlig verksamhet efter uppgörelse har åtagit sig att ersätta. Det ankommer på regeringen att i efterhand anmäla till riksdagen vilka utgifter som täckts genom att medel från anslaget tagits i anspråk.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse den 19 januari 2012 till Regeringskansliet begärde utskottet kopior av aktieägaravtalet av den 24 juni 2009 och tilläggsavtalet av den 17 februari 2011, och svar på ett antal frågor. Frågorna var följande:

- Utskottet begär en redogörelse för innebörden av aktieägaravtalet respektive tilläggsavtalet, särskilt i förhållande till dels den i granskningen aktualiserade frågan om skadeståndsskyldighet gentemot den danska staten, dels om avtalen innebär att staten är förhindrad att behålla aktierna i Posten Norden AB.
- Utskottet begär en kommentar till det som anförs i anmälan om vad Peter Norman uppgett inför näringsutskottet om skadeståndsskyldighet gentemot den danska staten.
- Vilken var den rättsliga grunden för att kunna ingå avtalen?
- Utskottet begär en redogörelse för hur ingåendet av respektive avtal överensstämmer med riksdagens bemyndigande från 2008.
- Utskottet begär en redogörelse för de överväganden och den process som föregick tecknandet av tilläggsavtalet.
- Utskottet begär en redogörelse för vilken information om avtalens existens och innehåll som lämnats till näringsutskottet och riksdagen.
- Har någon faktisk förändring skett av statens ägande av Posten Norden AB efter det att avtalen ingicks?
- Vilka ytterligare kommentarer föranleder anmälan och denna promemoria?

Utskottet fick den 9 februari 2012 en svarspromemoria utarbetad vid Finansdepartementet (bilaga A5.1.2) med kopior av aktieägaravtalet och tilläggsavtalet.

Som svar på utskottets begäran om en redogörelse för innebörden av avtalen anförs i promemorian att den svenska och den danska staten den 30 januari 2009 ingick ett avtal om samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S. Genom samgåendet bildades ett nytt bolag, Posten Nor-

den AB (numera Post Nord AB). För reglering av samägandet fanns som bilaga till samgåendeavtalet ett aktieägaravtal som undertecknades vid samgåendet. Aktieägaravtalet reglerar huvudsakligen parternas gemensamma ägarstyrning, villkor för en eventuell försäljning av aktier och därtill kopplade bestämmelser om avtalsbrott, sekretess och lagval m.m.

Tilläggsavtalet avser en ändring av bolagsordningen inklusive därav nödvändiga justeringar av aktieägaravtalet.

Vidare anføres att aktieägaravtalet och tilläggsavtalet (avtalen) inte medför någon skyldighet för svenska staten att under några omständigheter sälja eller köpa aktier i Post Nord AB. Däremot innehåller aktieägaravtalet i punkten 4.3 en bestämmelse om parternas avsikt att börsnotera aktierna i Post Nord AB. Fyra år efter samgåendet, dvs. från den 24 juni 2013, har vardera parten en rätt att initiera en börsnotering enligt följande.

- Part ska ha rätt att delta och sälja aktier vid en börsnotering.
- Den part som initierar en börsnotering ska ha företräde att sälja samtliga sina aktier framför andra parter.
- En part som initierar en börsnotering har en skyldighet att sälja så många aktier att börsens spridningskrav uppnås (dock med beaktande av undantagen i de två sista punkterna nedan).
- En part som inte initierar en börsnotering har ingen skyldighet att sälja aktier.
- Om spridningskravet för aktien inte uppnås genom parternas frivilliga försäljning av aktier har samtliga parter ett åtagande att rösta för en nyemission av aktier som erbjuds att tecknas av marknaden så att spridningskravet uppfylls (dock med beaktande av de två sista punkterna nedan).
- Svenska staten har en ovillkorlig rätt att behålla ett ägande motsvarande 34 procent av aktier och röster i Post Nord AB.
- Danska staten har en ovillkorlig rätt att behålla ett ägande motsvarande 20,1 procent av aktier och röster i Post Nord AB.

Vidare anføres som svar på frågan att enligt punkterna 2.3.9–2.3.12 i Nasdaq OMX Stockholms nuvarande regelverk för emittenter ska ett tillräckligt antal aktier finnas i allmän ägo vid en notering. Detta krav är uppfyllt om 25 procent av aktierna i en serie är i allmän ägo. Börsen kan dock godkänna en procentsats som är lägre än 25 procent av aktierna om det bedöms att handeln kan fungera tillfredsställande och under förutsättning att ett stort antal aktier är i allmän ägo.

Vidare anføres att om danska staten skulle initiera en börsnotering kan det alltså uppkomma en skyldighet för svenska staten att rösta för en nyemission av aktier i Post Nord AB. En förutsättning är dock att danska staten dessförinnan fullgör sin skyldighet att så långt möjligt erbjuda marknaden så många aktier att börsens spridningskrav uppfylls. Danska statens ägande uppgår i dag till 40 procent av aktierna motsvarande 50 procent av rösterna. Danska staten är enligt avtalet skyldig att sälja aktier i en sådan

utsträckning att kvarvarande innehav motsvarar 20,1 procent av rösterna. Den nyemission som i en sådan situation skulle behöva genomföras skulle medföra att svenska statens ägande reducerades från 60 till 54,9 procent av aktierna i bolaget.

Skadestånd är enligt aktieägaravtalets punkt 5 en av sanktionerna för brott mot avtalet. Om inte den part som brutit mot avtalet vidtar åtgärder för att undanröja avtalsbrottet inom 45 arbetsdagar från det att parten uppmärksammades på avtalsbrottet har den icke-brytande parten tillgång till alla sanktioner enligt svensk lag, med undantaget att det inte finns någon rätt att säga upp avtalet. Part som bryter mot aktieägaravtalet ska enligt dess punkt 5.2 ersätta den andra parten för all direkt skada denne orsakas på grund av avtalsbrottet. Detta medför enligt promemorian att om svenska staten skulle bryta mot aktieägaravtalet genom att vägra rösta för en nyemission enligt bestämmelsen om detta skulle svenska staten kunna bli skyldig att ersätta den direkta skada som danska staten orsakats på grund av avtalsbrottet.

Som svar på begäran om en kommentar till det som anförs i anmälan om skadeståndsskyldighet anges att ett bifall till motionsyrkandena i sig inte medför skadeståndsskyldighet för svenska staten, men att svenska staten skulle kunna bli skadeståndsskyldig för den skada danska staten lider på grund av att svenska staten inte kan uppfylla alla sina åtaganden enligt aktieägaravtalet.

I promemorian anförs som svar på frågan om vilken den rättsliga grunden var att ingå avtalen att enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Aktier i företag som ägs av staten utgör en sådan tillgång som står till regeringens förfogande. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen fastställer riksdagen i den omfattning som behövs grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I 9 kap. 10 § regeringsformen anges att regeringen inte får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse utan riksdagens bemyndigande. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten reglerades bl.a. överlåtelse av statens egendom. Enligt 26 § i den lagen fick regeringen besluta om försäljning av aktier i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier, om inte riksdagen bestämt annat. Regeringen får enligt samma lagrum inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier. Vissa ändringar i regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 2011 och den nya budgetlagen (2011:203) trädde i kraft den 1 april 2011. De nu aktuella regleringarna har sålunda ändrats, men bestämmelsernas innebörd är densamma i här relevanta avseenden.

Vidare anförs att av detta följer att regeringen behöver riksdagens bemyndigande t.ex. för att kunna genomföra ett samgående mellan ett statligt ägt bolag och ett annat bolag. Regeringen föreslog mot den bakgrunden att riksdagen skulle godkänna ett samgående mellan Posten AB och Post Dan-

mark A/S och bemyndiga regeringen att minska statens ägarandel i Posten AB. Riksdagen beslutade den 18 juni 2008 i enlighet med regeringens förslag.

Som svar på begäran om en redogörelse för hur ingåendet av avtalen överensstämde med riksdagens bemyndigande från 2008 anförs att riksdagen godkände samgåendet och bemyndigade regeringen att minska statens ägarandel som lägst ned till 34 procent av rösterna i det sammanslagna bolaget (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253). Som framgår av propositionen föreslog regeringen denna lägsta nivå för att säkerställa statens möjlighet att förhindra beslut bland ägarna som kräver kvalificerad majoritet, bl.a. ändringar av bolagsordningsbestämmelser om bolagets verksamhetsföremål. Det framgår också av propositionen att avtalsparterna före riksdagsbeslutet hade tecknat en avsiktsförklaring med innebörden att en börsnotering skulle kunna påkallas och att den danska staten, liksom den svenska, skulle ges en möjlighet att ensidigt genomföra en ägarbreddning genom en sådan börsnotering. Det angavs också i propositionen att statens roll som reglerare är helt skild från ägarrollen, varför samhällsuppdraget kan hanteras på motsvarande sätt som i dag även vid en situation med en förändrad ägarstruktur.

Vidare anförs att till grund för förhandlingarna av avtalen ingick näringsutskottets betänkande 2007/08:NU13 där det bl.a. angavs följande. När det gäller frågan om en framtida börsnotering av det sammanslagna bolaget ser utskottet samgåendet som ett sätt att bana väg för ett pluralistiskt ägande. En börsnotering skapar likviditet för bolaget och kan underlätta eventuella strukturaffärer. Utskottet ville också understryka att det bemyndigande som riksdagen föreslås ge avser en minskning av statens ägande som lägst ned till 34 procent av rösterna i det sammanslagna bolaget, vilket ger staten kontrollerande makt över bolagsordningen; därmed behåller staten sitt dominerande inflytande.

I promemorian anförs vidare att avtalen innehåller bl.a. en ovillkorlig rätt att för svenska staten att behålla ett ägande motsvarande 34 procent av aktier och röster i Post Nord AB och avtalen är således såväl i detta som i andra avseenden i enlighet med riksdagens bemyndigande.

Som svar på utskottets begäran om en redogörelse för de överväganden och den process som föregick tecknandet av tilläggsavtalet anförs i promemorian att tilläggsavtalet endast avser en ändring av bolagsordningen inklusive därav nödvändiga justeringar av aktieägaravtalet rörande regelverket mellan parterna vid en eventuell börsnotering m.m. och är en direkt följd av aktieägaravtalet.

Vidare anförs att Post Nord AB ansvarar för att tillhandahålla en riksäckande postverksamhet i båda länderna, dvs. ett samhällsuppdrag. Detta är inskrivet i bolagsordningens verksamhetsparagraf. I och med parternas möjligheter att vid en börsintroduktion och under vissa förutsättningar gå ned till 34 respektive 20,1 procent av aktierna och rösterna skulle svenska staten, men inte danska staten, därefter kunna förhindra att bolagsord-

ningen ändras så att den inte längre omfattar samhällsuppdraget. Som framgått av statsrådet Normans svar på en skriftlig fråga (fr. 2010/11:432) bekräftade tilläggsavtalet parternas överenskommelse att ta bort en paragraf ur bolagsordningen vid årsstämman i Post Nord AB. Den aktuella paragrafen i bolagsordningen var ursprungligen något som den danska staten efterfrågade för att kunna säkerställa att bolaget alltid skulle tillhandahålla en rikstäckande postverksamhet i Danmark. Av bolagsordningen framgår bl.a. att bolaget direkt eller genom dotterbolag ska tillhandahålla rikstäckande postverksamhet i Sverige och Danmark. Danska staten beslutade att från den 1 januari 2011 säkerställa den rikstäckande postverksamheten i Danmark via lagstiftning. Eftersom de centrala delarna av den aktuella paragrafen därmed inte längre behövdes togs den bort. Svenska staten har aldrig haft något behov av paragrafen eftersom staten genom sin ägarandel på minst 34 procent av rösterna i bolaget kan stoppa den typ av beslut som anges i paragrafen. Dessutom säkerställs tillhandahållandet av rikstäckande postverksamhet i Sverige genom postlagen (2010:1045).

Med anledning av utskottets begäran om en redogörelse för vilken information om avtalen som lämnats till näringsutskottet och riksdagen anförs i promemorian att regeringen sedan avtalens ingående regelbundet har informerat riksdagen i följande propositioner och skrivelser: proposition 2009/10:1, proposition 2010/11:1, proposition 2011/12:1, skrivelse 2008/09:75, skrivelse 2009/10:75 och skrivelse 2010/11:75. Som exempel kan nämnas att regeringen i mars 2009 i skrivelse 2008/09:75 informerade om att regeringen den 29 januari 2009 beslutat att ett samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S skulle ske genom att aktieägaravtal och kombinationsavtal i huvudsaklig överensstämmelse med förslagen undertecknades. Regeringen bemyndigade chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Maud Olofsson, eller den hon sätter i sitt ställe, att för statens räkning underteckna aktieägaravtalet och kombinationsavtalet samt att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra samgåendet i enlighet med vad som följer av avtalen. Vidare informerade regeringen i skrivelsen om att det nya verksamhetsföremålet kommer att föras in i bolagsordningen för Posten AB eller det gemensamma bolaget efter samgåendet under första halvåret 2009.

Vidare anförs att året därpå kompletterades informationen enligt bl.a. följande i skrivelse 2009/10:75. Kombinationsavtalet undertecknades den 30 januari 2009 varefter Posten Norden AB bildades. Aktieägaravtalet undertecknades den 24 juni 2009.

Vidare anförs att riksdagen 2011 genom skrivelse 2010/11:75 informeras om att statsrådet Peter Norman bemyndigats att för statens räkning underteckna tilläggsavtalet. Ytterligare information om aktieägaravtalet och dess innehåll efterfrågades av riksdagen först 2011.

Vad gäller frågan om det skett någon faktisk förändring av statens ägande i bolaget anförs att svenska staten i dag har 60 procent av aktierna och 50 procent av rösterna i bolaget. Vid samgåendet pågick ett aktieprogram för anställda i Post Danmark A/S som medförde att statens ägarandel

direkt efter samgåendet uppgick till 60,7 procent av aktierna motsvarande 50 procent av rösterna i det gemensamma bolaget. Den i samgåendet avsedda ägarfördelningen kunde uppnås först efter det att aktieprogrammet avslutats. Justeringen av aktieandelen är således en följd av detta.

Utfrågningar

Statsrådet Peter Norman

Utskottet genomförde den 12 april 2012 en offentlig utfrågning av statsrådet Peter Norman (bilaga B2).

Vid utfrågningen uppgav Peter Norman bl.a. att en förutsättning för samgåendet hela tiden har varit möjligheten att börsnotera aktier i det nya bolaget. Detta framgick tydligt i den proposition som låg till grund för riksdagens beslut. För danska staten var det viktigt att få möjlighet att sälja aktier på börsen men inte mer än att danska staten framöver skulle äga minst 20,1 procent av aktierna. För svensk del var det viktigt att inte tvingas delta i en börsnotering, dvs. Sverige skulle inte tvingas sälja aktier i bolaget i samband med en börsnotering. Eftersom danska staten inte har tillräckligt många aktier i bolaget för att uppfylla Stockholmsbörsens formella spridningskrav på minst 25 procent blev lösningen att det nya bolaget skulle få ge ut nya aktier för det fall danska staten begärde en börsnotering. På så sätt kunde en börsnotering ske utan svenskt deltagande. Vid en eventuell börsnotering späds dock det svenska ägandet i bolaget ut från 60 till ca 55 procent av aktierna. Även efter en ensidig dansk börsnotering skulle alltså svenska staten ha ett bestämmande inflytande över bolaget.

Vidare anförde Peter Norman att det i aktieägaravtalet regleras frågor om hur bolagsordningen i det samägda bolaget ska se ut, hur en samhällsomfattande posttjänst ska behållas, hur styrelsen ska vara sammansatt, dess arbetsordning, hur förändringar i ägande ska gå till, hur en börsintroduktion kan genomföras och bestämmelser om sanktioner vid avtalsbrott. När aktieägaravtalet undertecknades 2009 visste ännu inte den danska staten hur deras nya postlag skulle komma att se ut. Det danska samhällsuppdraget säkrades därför ursprungligen genom aktieägaravtalet. Staterna kom överens om att justera avtalet genom ett tilläggsavtal när det stod klart hur den danska lagstiftningen skulle utformas. Tilläggsavtalet tillkom alltså som en direkt följd av att säkerställandet av det danska samhällsuppdraget numera, i likhet med det svenska, görs genom postlagstiftning. Det var således en ren följd av de åtaganden som redan gjorts i aktieägaravtalet.

Peter Norman anförde också att de väsentliga delarna av avtalets innehåll beskrevs i propositionen 2008. Regeringen har därefter vid flera tillfällen skriftligen informerat riksdagen om processen, och någon ytterligare information har heller inte efterfrågats av riksdagen förrän 2011. Samtliga avtal i frågan ligger inom ramen för vad riksdagen har bestämt. Något formellt skäl att återkomma till riksdagen med mer utförlig informa-

tion om avtalens innehåll har därför inte funnits. Peter Norman konstaterade, med facit i hand, att det hade varit en fördel om riksdagen någon gång efter avtalens ingående hade informerats om avtalens närmare innebörd. Den information som gavs näringsutskottet i mars 2011 borde ha lämnats tidigare.

Fråga om skadestånd kan enligt Peter Norman uppkomma om danska staten väljer en börsintroduktion, om den svenska staten väljer att inte gå med på detta, om OMX Stockholmsbörsen anser att spridningskravet inte är uppfyllt, om det blir fråga om en nyemission, om det blir fråga om att danska staten lider någon som helst skada och om det blir fråga om kompensationskrav från danska staten.

Statsminister Fredrik Reinfeldt

Utskottet genomförde den 8 maj 2012 en offentlig utfrågning med statsminister Fredrik Reinfeldt (bilaga B12).

Vid utfrågningen anförde Fredrik Reinfeldt bl.a. att det aktieägaravtal som i juni 2009 ingicks med danska staten innebar att svenska staten åtog sig att rösta för en nyemission i samband med en av danska staten påkallad börsnotering. Detta åtagande låg inom ramen för bemyndigandet, och svenska staten kunde vid tidpunkten för avtalets ingående utan tvivel infria det. Det fanns därför ingen risk för att svenska staten skulle bryta mot avtalet i denna del och därmed riskera att drabbas av skadeståndsanspråk. Denna risk uppkom inte förrän riksdagen i mars 2011 beslutat återkalla sitt tidigare bemyndigande.

Vidare anförde Fredrik Reinfeldt att som framgår av Regeringskansliets skriftliga svar till konstitutionsutskottet har regeringen löpande informerat riksdagen om samgåendet i ett flertal propositioner och skrivelser, och ytterligare information har inte efterfrågats av riksdagen förrän 2011. Han noterade att finansmarknadsministern vid utfrågningen bl.a. uppgav att något formellt skäl att återkomma med en mer detaljerad information om aktieägaravtalet inte funnits men att det med facit i hand kunde konstateras att det hade varit en fördel om riksdagen någon gång efter avtalets ingående hade informerats om den närmare innebörden av det.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att riksdagen redan vid behandlingen av propositionen om samgåendet visste att en börsintroduktion kunde komma att bli aktuell och att någon av huvudägarna, dvs. svenska eller danska staten, kunde påkalla en sådan efter fem år. Vidare konstaterar utskottet att svenska staten enligt aktieägaravtalet inte är skyldig att sälja sina aktier och har en ovillkorlig rätt att behålla ett ägande som lägst med 34 procent av aktierna och rösterna. Utskottet kan således konstatera att det aktieägaravtal som regeringen ingick 2009 i dessa delar stod i överensstämmelse med det bemyndigande som riksdagen lämnade i juni 2008.

I aktieägaravtalet regleras även sanktioner vid brott mot avtalet. Dessa omfattar att en part ska ersätta den andra parten för all direkt skada denne orsakas på grund av ett avtalsbrott.

Av granskningen framgår att det inte framförts några krav på ersättning på grund av aktieägaravtalet. Ett sådant krav skulle kunna uppkomma om t.ex. den danska staten väljer att initiera en börsintroduktion och om detta gör att det behövs en nyemission och Sverige inte går med på en sådan. Det förutsätter också att den danska staten lider någon direkt skada av detta och framför ett krav på ersättning.

Även om sanktionerna vid ett avtalsbrott inte hade reglerats särskilt i avtalet torde en avtalspart alltid kunna framställa krav på ersättning om en avtalspart bryter mot ett ingånget avtal. Detta följer av vanliga civilrättsliga regler. Under en lång följd av år har riksdagen beslutat ett anslag för oförutsedda utgifter av mer brådskande natur, som har använts för t.ex. belopp som staten genom en dom har ålagts att betala eller belopp som staten till följd av en skada i samband med statlig verksamhet åtagit sig att ersätta. Det finns också möjlighet för regeringen att vända sig till riksdagen med förslag om ytterligare anslagsmedel om ärendet inte är av brådskande natur.

Utskottet anser inte att regeringen har överskridit riksdagens bemyndigande genom att det i aktieägaravtalet särskilt har reglerats vilka sanktioner som kan komma i fråga vid ett avtalsbrott.

Utskottet noterar att regeringen i sina redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser har redovisat att aktieägaravtalet har ingåtts och vid vilken tidpunkt detta skedde. Avtalets existens har således varit känd för riksdagen. Någon närmare information om innehållet i avtalet lämnades dock inte i dessa redogörelser. Vid konstitutionsutskottets utfrågning av statsrådet Peter Norman menade han att det skulle ha varit en fördel om riksdagen efter det att avtalen ingåtts hade blivit informerad om deras närmare innebörd, och således att den information som lämnades till näringsutskottet i mars 2011 borde ha lämnats tidigare.

Enligt 3 kap. 6 § riksdagsordningen får regeringen lämna information till riksdagen genom en skrivelse eller muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde med kammaren. Utskottet anser dock att det vore orimligt att kräva att regeringen på detta sätt för riksdagen skulle redovisa innehållet i samtliga avtal som regeringen ingår. Riksdagen har inte heller särskilt beslutat att regeringen ska återkomma med någon närmare information om de i granskningen aktuella avtalen.

I detta fall rörde det sig om ett samgående mellan ett större bolag med staten som ägare och ett utländskt bolag. Om näringsutskottet i ett tidigare skede hade haft information om den närmare innebörden av aktieägaravtalet hade näringsutskottet i sin beredning kunnat beakta alla konsekvenser av att föreslå en återkallelse av bemyndigandet. Mot bakgrund av avtalets karaktär hade det självfallet varit önskvärt att det berörda utskottet hade fått information om avtalets innehåll efter att det hade ingåtts.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

5.2 Regeringens styrning av bl.a. Vattenfall i fråga om ersättning till vissa ledande befattningshavare

Ärendet

Anmälan

I två anmälningar som inkom till konstitutionsutskottet den 4 respektive 7 april 2011, *bilaga A5.2.1–2*, begärs att utskottet granskar om regeringens styrning av främst Vattenfall i frågor om ersättning till ledande befattningshavare har skett på ett sätt som är förenligt med aktiebolagslagen och regeringens riktlinjer för de statliga bolagen. Enligt anmälarna stred ett avtal mellan Vattenfall och den dåvarande verkställande direktören om avgångsvederlag mot regeringens riktlinjer. I den enhet inom Vattenfall som beredde frågan om ersättningen ingick enligt anmälarna en tjänsteman från Näringsdepartementet. Enligt en av anmälningarna finns det uppgifter om att även de statligt ägda företagen SJ och Telia Sonera har agerat för att kringgå riktlinjerna, liksom om att även ledande befattningshavare i Vattenfalls utländska dotterbolag har fått ersättningar i strid med riktlinjerna. Anmälarna vill att konstitutionsutskottet ska granska bl.a. i vilken utsträckning information utbyts mellan regeringen och Vattenfall genom Näringsdepartementets representant i bolagets styrelse och om denna information i så fall har varit bristfällig.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Finansdepartementet, *bilaga A5.2.3*.

Utredning i ärendet

Avtalet om ersättning

Vattenfalls dåvarande verkställande direktör Lars G Josefsson lämnade sitt uppdrag den 12 april 2010. Han arbetade dock kvar i Vattenfall fram till pensioneringen vid 60 års ålder den 29 oktober 2010 och stod under denna tid till styrelsens förfogande för andra uppdrag. För denna period fick han lön. Han fick härutöver, i enlighet med en överenskommelse träffad med bolagets styrelseordförande och ett beslut av bolagets styrelse den 25 maj 2010, en ersättning ”motsvarande 50 % av avtalsenligt avgångsvederlag från den dag han slutar som vd fram till pensionsdagen”. Enligt medieuppgifter har ersättningen motsvarat tolv månadslöner, omkring 12 miljoner kronor.

I Vattenfalls årsredovisning för 2010 (s. 120) anges att eftersom överenskommelsen med Josefsson ingicks under felaktiga förutsättningar och avviker från regeringens riktlinjer har parterna i mars 2011 träffat en ny överenskommelse som innebär att något avgångsvederlag inte ska betalas ut. Lars G Josefsson har enligt årsredovisningen betalat tillbaka den ersättning som hade utbetalats fram till denna nya överenskommelse.

Vattenfalls dåvarande styrelseordförande Lars Westerberg lämnade den 17 mars 2011 sitt uppdrag. Enligt finansmarknadsminister Peter Norman berodde detta på att regeringen ansåg att det var oacceptabelt att ett avgångsvederlag hade betalats ut när en uppsägning inte hade ägt rum och att ersättningsavtalet dessutom hade hemlighållits för regeringen. När han meddelade Lars Westerberg att regeringen inte avsåg att förlänga hans förordnande valde Westerberg att själv med omedelbar verkan lämna uppdraget (se bl.a. artikeln Lögnen som fick huvudena att rulla i Svenska Dagbladet den 18 mars 2011).

I samma tidningsartikel görs gällande att styrelsen enligt Westerberg först var av uppfattningen att eftersom Josefsson inte hade blivit avskedad skulle han bara ha lön och inget avgångsvederlag. När Josefsson sedan gjorde gällande att han i praktiken hade blivit avskedad, eftersom han inte fick behålla sitt jobb som vd, och att han därför kvalificerade sig för ett avgångsvederlag, tyckte Westerberg att Josefsson hade en poäng. Avtalet skrevs därför som om han hade blivit uppsagd.

Enligt ett tillägg till Lars G Josefssons ursprungliga anställningsavtal skulle han dock inte ha rätt till avgångsvederlag alls efter sin 60-årsdag. Vidare skulle arbetsinkomster enligt detta avtal avräknas från avgångsvederlaget.

Riktlinjer för bestämmande av ersättning till vd

I regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande, beslutade den 20 april 2009, anges principer för ersättningen till vissa befattningshavare. Med ledande befattningshavare avses verkställande direktör och andra personer i företagets ledning.

Av riktlinjerna framgår bl.a. att den totala ersättningen ska vara rimlig och väl avvägd. Den ska även vara konkurrenskraftig, takbestämd och ändamålsenlig samt bidra till en god etik och företagskultur. Vid uppsägning från företagets sida kan avgångsvederlag enligt riktlinjerna betalas ut med motsvarande högst arton månadslöner. Ersättningen ska minskas med eventuell inkomst från en ny anställning. Avgångsvederlaget ska enligt riktlinjerna aldrig betalas längre än till 65 års ålder. Enligt riktlinjerna gäller vidare att de statligt ägda aktiebolagen på samma sätt som noterade företag och publika aktiebolag ska iaktta de särskilda regler om redovisning av ersättningar till ledande befattningshavare som följer av bl.a. aktiebolagslagen.

Svensk kod för bolagsstyrning

Kollegiet för svensk bolagsstyrning ger ut en kod för bolagsstyrning, vars syfte är att säkerställa att bolag sköts på ett för aktieägarna så effektivt sätt som möjligt och att stärka förtroendet för de svenska börsbolagen genom att främja en positiv utveckling av bolagsstyrningen i dessa bolag. Enligt regel 9 i koden ska ersättningar och andra anställningsvillkor för ledande befattningshavare utformas med syfte att säkerställa bolagets tillgång till befattningshavare med den kompetens bolaget behöver till för bolaget anpassade kostnader och så att de får för verksamheten avsedda effekter. Enligt regel 9.1 ska styrelsen inrätta ett ersättningsutskott som bl.a. ska bereda styrelsens frågor om ersättningsprinciper samt följa och utvärdera tillämpningen av de riktlinjer för ersättningar som årsstämman enligt lag ska fatta. Enligt regel 9.2 ska ledamöterna i ett ersättningsutskott vara oberoende i förhållande till bolaget och bolagsledningen.

Frågan om regeringens kännedom om ersättningsavtalet

Ansvar för styrningen av de statliga bolagen låg före valet 2010 hos näringsminister Maud Olofsson och därefter hos finansmarknadsminister Peter Norman.

Enligt anmälarna och vissa medieuppgifter satt en tjänsteman från Näringsdepartementet i Vattenfalls styrelse och i det ersättningsutskott som behandlade frågan om Lars G Josefssons avgångsvederlag. Maud Olofssons pressekreterare uppgav till TT att regeringen och Maud Olofsson inte fick någon information från Vattenfalls dåvarande styrelseordförande om ersättningsavtalet med Josefsson. Sådan information borde enligt pressekreteraren ha lämnats av styrelseordföranden, men detta har inte skett (se bl.a. artikeln Vi kände inte till miljonavtalet på svt.se, publicerad den 26 mars 2011).

Även den dåvarande styrelseordföranden Lars Westerberg har uppgett att han inte informerade regeringen om ersättningsavtalet. Han ska ha sagt att han borde ha tagit reda på vilka avtal som gällde och att han borde ha ”ringt departementet och stämt av med dem innan vi tecknade avtalet” (se artikeln Lögnen som fick huvudena att rulla i Svenska Dagbladet den 18 mars 2011).

I samband med en av utskottets tidigare granskningar av regeringens styrning av Vattenfall anförde regeringen att statens ägarförvaltning bl.a. bygger på att tjänstemän inom Regeringskansliet sitter med i de statliga bolagens styrelser och att en sådan ordning medför kunskap och kompetensfördelar. Det är dock styrelseordföranden som har ansvaret för att informera ägaren (staten) om frågor av betydelse i bolaget (bet. 2009/10: KU20 s. 250).

Den aktuella regeringstjänstemannen slutade vidare, enligt Maud Olofssons pressekreterare, sin anställning i Regeringskansliet vid årsskiftet 2009/2010. Den 29 april 2010 ska hon ha lämnat Vattenfalls styrelse och ordförandeskapet i bolagets ersättningsutskott. Tjänstemannen ska till TT

ha uppgett att hon hela tiden följde regeringens direktiv om hur ersättningar ska vara utformade och att det enda hon hade varit med att diskutera när det gällde Lars G Josefsson var att han skulle få lön och pension när han slutade som vd. Vid ett möte i ersättningsutskottet den 12 april 2010 antydde Lars Westerberg, enligt tjänstemannen, att Josefsson ansåg sig vara avskedad av regeringen. Avtalet om hans ersättning skrevs dock under först den 10 maj 2010 och godkändes av styrelsen den 25 maj 2010, dvs. efter det att hon hade slutat både sin anställning inom Regeringskansliet och sitt uppdrag som styrelseledamot i Vattenfall. Tjänstemannen har uppgett att hon varken har sett avtalet eller haft någon kännedom om dess innehåll. Det var vidare, enligt en muntlig överenskommelse i utskottet, styrelseordföranden Lars Westerbergs uppgift att informera regeringen om avtalet. Tjänstemannen gör vidare gällande att hon, även om hon hade haft kännedom om avtalet, hade varit förhindrad att informera regeringen, eftersom hon då satt i styrelsen som privatperson och inte längre som anställd vid Regeringskansliet (se nämnda artikel på svt.se).

Uppgifter i en interpellationsdebatt och i regeringens skrivelse

Finansmarknadsminister Peter Norman anförde, som svar på en interpellation från Sven-Erik Österberg (S), den 29 april 2011 att den uppmärksammade och felaktiga ersättningen till Vattenfalls före vd allvarligt hade skadat förtroendet för Vattenfall och för staten som ägare. Regeringen hade därefter enligt ministern reagerat kraftfullt genom att inte ge ordföranden förnyat förtroende, och regeringen avsåg att fortsätta arbeta för att se till att regeringens riktlinjer följs i sin helhet. Han fick själv kännedom om ersättningsavtalet genom sin statssekreterare den 22 mars 2011 och såg då till att det gjordes en ordentlig utredning av omständigheterna. När denna utredning var klar kallade han till sig styrelseordföranden Lars Westerberg. Detta möte slutade med att Westerberg avgick med omedelbar verkan, sedan han hade fått veta att regeringen inte avsåg att förnya hans förordnande.

När det gäller de statliga styrelserepresentanterna anförde Peter Norman att det är viktigt att företagsledningen, styrelsen och ägarna håller på sina respektive roller. Ägarnas kommunikation med bolaget ska gå via styrelseordföranden, inte via den statliga representanten. Den statliga representanten är styrelseledamot på samma villkor som alla andra.

Finansmarknadsministern uppgav vidare att han hade skickat ett brev till styrelseordförandena i de största statliga företagen där han bad om en redogörelse för hur ersättningsprinciperna har följts. Vidare har en konsult på regeringens uppdrag följt upp hur riktlinjerna följs i bolagen.

I 2011 års redogörelse från regeringen för företag med statligt ägande (skr. 2010/11:140 s. 38 f.) lämnas en kort redovisning av resultatet av denna utvärdering. Utgångspunkten för utvärderingen var huruvida totalersättningen till verkställande direktörer och övriga ledande befattningsha-

vare varit konkurrenskraftig men inte löneledande. Utvärderingen resulterade bl.a. i slutsatsen att utvecklingen för totalersättningen till vd:ar i de statligt ägda företagen har legat under marknadsgenomsnittet.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på frågor från utskottet överlämnades den 7 februari 2012 en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A5.2.3). Av svaren framgår i huvudsak följande.

Av regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare följer att styrelserna i de statligt ägda företagen, på motsvarande sätt som i noterade företag, ska föreslå bolagsstämman riktlinjer för ersättning till ledande befattningshavare för beslut och därmed tillämpa reglerna för detta, som huvudsakligen finns i 8 kap. 51–54 §§ aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL. Av dessa bestämmelser följer att styrelsen inför varje årsstämma ska upprätta förslag till riktlinjer som ska gälla för tiden efter årsstämman. Förslaget ska ha ett visst innehåll som anges i lagen, tas in i förvaltningsberättelsen och beslutas av årsstämman. Inför nästkommande årsstämma ska bolagets revisor skriftligen uttala sig om huruvida de beslutade riktlinjerna har följts. I och med att styrelsens förslag till riktlinjer ska tas in i förvaltningsberättelsen, som ska göras tillgängliga för ägarna minst två veckor före årsstämman, får ägarna möjlighet att kontrollera att de föreslagna riktlinjerna överrensstämmer med regeringens riktlinjer.

Inför årsstämman fattar det ansvariga statsrådet ett beslut om att förordna en person som ska företräda ägaren staten på stämman. Beslutet innefattar en detaljerad instruktion att rösta på ett visst sätt i de frågor som ska behandlas vid årsstämman. De riktlinjer som stämman beslutat utgör sedan en ram för vilka ersättningar och förmåner som styrelsen och vd:n får besluta om under den tid som riktlinjerna gäller. Det är därigenom styrelsens ansvar att riktlinjerna tillämpas i bolagen.

I enlighet med ABL lämnar Vattenfalls och andra statliga bolags revisorer inför varje årsstämma ett skriftligt yttrande till styrelsen över om de beslutade riktlinjerna har följts eller inte. I april 2011 skrev dessutom finansmarknadsminister Peter Norman till ordförandena i ett större antal statliga bolag, bl.a. Vattenfall, och uppmanade dem att redogöra för hur riktlinjerna hade följts för anställda som inte är ledande befattningshavare. Svaren på denna förfrågan visade att bolagen har beslutsordningar och processer som syftar till att säkerställa att riktlinjerna följs samt att ersättningsnivåerna i förhållande till andra jämförbara bolag inte bedöms vara löneledande utan präglas av måttfullhet.

Enligt statens ägarpolicy (skr. 2011/11:140) finns det i Regeringskansliet anställda som även är styrelseledamöter i vissa av de statligt ägda bolagen. Denna styrelsemedverkan innebär bl.a. att statens krav på kunskap om verksamheten tillgodoses och kommunikationen mellan bolagen och ägaren underlättas. Styrelsemedverkan medför även att styrelsen får en

kompetens som är relevant för bolaget. Dessa anställda har, i sina egenskaper som styrelseledamöter, samma uppgifter som övriga ledamöter i styrelsen. Sådan styrelsemedverkan fråntar inte styrelsen som helhet dess ansvar att genom styrelseordföranden bl.a. förmedla information om bolaget till ägaren i frågor av avgörande betydelse.

Regeringskansliet förvaltar i dag 58 statligt ägda bolag. I styrelserna för 40 av dessa bolag ingår ledamöter som är anställda i Regeringskansliet. Av dessa styrelser har 19 inom sig inrättat s.k. ersättningsutskott, varav 15 har utskottsledamöter som även är anställda i Regeringskansliet. Det förekommer däremot inte att anställda i Regeringskansliet är ordförande i bolagens ersättningsutskott. Det är styrelsen som ansvarar för att ersättningsutskottet har en sammansättning som svarar mot de regler som ställs upp i svensk kod för bolagsstyrning. När det gäller kravet på oberoende i kodens regel 9.2 bör det enligt promemorian framhållas att utskottsledamöternas oberoende gäller i förhållande till bolaget och bolagsledningen, inte till ägaren.

Slutligen anförs att regeringen inte kan meddela riktlinjer för anställningsvillkor som blir direkt bindande för de statligt ägda bolagen. Först när årsstämman i enlighet med ABL beslutar om riktlinjer för ersättning blir dessa rättsligt bindande för bolaget. Styrelserna i de statligt ägda bolagen är därefter ansvariga för att riktlinjer som årsstämman har beslutat tillämpas.

Utskottets ställningstagande

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

Reservationer

Följande reservationer har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Arbetsmarknadsministrarnas uttalande och agerande i en viss EU-fråga (avsnitt 1.1)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).

I regeringsformen och riksdagsordningen finns föreskrifter om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen i fråga om unions-samarbetet. Regeringen ska bl.a. överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer samt underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Den praxis som utvecklats när det gäller regeringens samråd med EU-nämnden innebär att utskottens synpunkter beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen. Enligt praxis gäller även 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. En fråga dock kan utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. I sådana fall ska dock mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte ska företräda nämndens ståndpunkt och regeringen ska tydligt redovisa skälen för avvikelsen i sin återrapport till riksdagen.

Vi konstaterar att arbetsmarknadsministern vid EU-nämndens samråd delgavs att nämndens ståndpunkt inför beslutet om de aktuella rådsslutsatserna var att för att regeringen ska kunna acceptera rådets slutsatser måste dessa innehålla tydliga skrivningar som klargör att arbetsmarknadens parter autonomi och ingångna avtal på arbetsmarknaden respekteras och att alla former av social dumpning ska motverkas. Vi noterar även att regeringen överlade i den aktuella frågan med arbetsmarknadsutskottet. Vid överläggningen konstaterade arbetsmarknadsutskottets ordförande att en majoritet av utskottets ledamöter inte stod bakom regeringens då presenterade ståndpunkt om den inte kompletterades med en skrivning om att motverka social dumpning.

Granskningen visar att regeringen i de tidigare förhandlingarna av rådsslutsatserna i Sysselsättningskommittén hade framfört förslag på de i detta ärende aktuella tilläggen men att inget annat land gett sitt stöd för dessa tillägg. Utöver detta visar granskningen att möjliga tillägg till rådsslutsat-

sernas text i linje med utfallet av samrådet med riksdagen diskuterades och prövades inför rådsmötet med företrädare för andra medlemsstater på tjänstemannanivå men att det stod klart att det fanns ett starkt motstånd från andra medlemsstater mot att öppna texten. Vi noterar även att regeringen och arbetsmarknadsministern framgångsrikt verkade för skrivningar om respekten för arbetsmarknadens parter roll, bl.a. i fråga om lönebildning. Vid regeringens återrapportering i EU-nämnden den 15 juni 2011 redovisades vad ministern framförde som Sveriges ståndpunkt i ministerrådet samt skälen till regeringens val att lägga ned Sveriges röst.

I sammanhanget kan även konstateras att rådsslutsatser inte är rättsligt bindande utan endast uttrycker en gemensam politisk viljeinriktning. Regeringens tolkning av EU-nämndens mandat innebar att regeringen valde att lägga ned Sveriges röst och på så vis markera att Sverige inte kunde ställa sig bakom rådsslutsatserna. Vi bedömer att regeringen under de omständigheter som rådde handlade i enlighet med gällande föreskrifter och konstitutionell praxis.

Granskningen visar att arbetsmarknadsministerns uttalande vid EU-nämndens samråd om att rådsslutsatserna var "låsta" var ett uttryck för att texten godkänts av Coreper och att det stod klart att krav på tillägg av den art och omfattning som skulle följa av samrådet i EU-nämnden i ett så sent skede i praktiken hade inneburit att slutsatserna inte hade kunnat antas på rådsmötet.

Vi anser att granskningen inte föranleder något ytterligare uttalande.

2. Regeringens ansvar för förseningen av lärarlegitimationsreformen (avsnitt 2.1)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).

Med anledning av den fråga som väcktes i anmälan vill vi inledningsvis påminna om vad utskottet tidigare uttalat, nämligen att ett statsråd ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han eller hon förmedlar är korrekta. I detta fall har vi inte funnit belägg för att utbildningsministern har brustit i detta avseende.

När det gäller beredningen och genomförandet av lärarlegitimationsreformen kan vi konstatera att under beredningsarbetet har varken utredare eller remissinstanser, såvitt framkommit under granskningen, uppmärksammat eller diskuterat de problem som senare kom att uppstå vid genomförandet av reformen. Förvisso är det problematiskt att en så pass viktig reform har försenats, men man kan inte begära att regeringen borde förutse problem utöver dem som utredare, remissinstanser och myndigheter pekar på. Vi noterar exempelvis att Skolverket – så sent som i april 2011 – i en redovisning till regeringen bedömde att tilldelade medel för 2011 skulle räcka för att genomföra uppdraget. Vidare visar granskningen att när problemen upp-

stod under reformens genomförande följde samarbetet mellan Skolverket och Utbildningsdepartementet gängse regler och rutiner. Vi konstaterar även att regeringen hörsammat myndighetens önskemål under de olika faserna av genomförandet. Trots att det således inte har förelegat några formella brister i regeringens hantering förutsätter vi att regeringen drar lärdom av det inträffade och beaktar de slutsatser som kan dras av den uppkomna situationen.

Vi konstaterar även att det inte är ovanligt att omfattande förändringsprocesser tar längre tid än beräknat och att genomförandet kan avvika från den ursprungliga planen. Detta är i sig inte anmärkningsvärt. När det gäller lärarlegitimationsreformen uppdagades under införandefasen att det var oerhört mycket mer komplicerat och tidsödande än man hade förutsett att validera kurser från ibland så lång tid tillbaka som 40 år. Under den tiden har lärarutbildningen förändrats flera gånger, och det har visat sig vara förenat med betydande svårigheter att lång tid efteråt fastställa innehållet i en del kurser.

Vi finner att regeringen har agerat utifrån tillgänglig information och kunskap för att på bästa sätt genomföra lärarlegitimationsreformen. Att reformen inte har kunnat genomföras enligt plan kan inte läggas regeringen till last.

I övrigt ger inte granskningen anledning till några kommentarer.

3. Regeringens åtgärder vid lämplighetsbedömning av en utländsk affärsmans ägande i Saab Automobile AB (avsnitt 2.3)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).

Granskningen visar att varken regeringen eller Riksgäldskontoret försett någon annan stats regering eller myndigheter med information eller uppgifter om den berörda affärsmannen. Inte heller har regeringen eller Riksgäldskontoret gett Säkerhetspolisen något uppdrag att granska affärsmannen.

Till dags dato har endast Riksgäldskontoret genomfört en ägarprövning av den berörda affärsmannen, vilket är i enlighet med kontrollbestämmelsen som finns i det avtal som tecknades mellan svenska staten och Saab Automobile AB (Saab). Riksgäldskontoret fann då inte anledning att erinra mot att affärsmannen blev ägare i det företag som ägde Saab.

Regeringen har bedrivit ett omfattande arbete för att undvika en nedläggning av Saab och utskottets granskning har inte visat annat än att detta har skett på ett korrekt sätt.

Vi anser att granskningen inte föranleder något ytterligare uttalande.

4. Regeringens åtgärder vid lämplighetsbedömning av en utländsk affärsmans ägande i Saab Automobile AB (avsnitt 2.3)

av Jonas Åkerlund (SD).

Granskningen visar att varken regeringen eller Riksgäldskontoret försett någon annan stats regering eller myndigheter med information eller uppgifter om den berörda affärsmannen. Inte heller har regeringen eller Riksgäldskontoret gett Säkerhetspolisen något uppdrag att granska affärsmannen.

Till dags dato har endast Riksgäldskontoret genomfört en ägarprövning av den berörda affärsmannen, vilket är i enlighet med kontrollbestämmelsen som finns i det avtal som tecknades mellan svenska staten och Saab Automobile AB (Saab). Riksgäldskontoret fann då inte anledning att erinra mot att affärsmannen blev ägare i det företag som ägde Saab.

Vidare visar utskottets granskning att den dåvarande näringsministern på ett tidigt stadium hade vetskap om att GM inte hade för avsikt att godkänna den aktuella affärsmannen som ägare till Saab. Såvitt framkommit i granskningen vidarebefordrade hon aldrig dessa uppgifter till Riksgäldskontoret. Om det i regeringen fanns uppgifter som kunde styrka rykten som fanns kring den aktuella affärsmannen borde de ha delgetts Riksgäldskontoret. Inget av det som framkommit i granskningen talar dock för att uppgifterna var av sådant slag att de var okända för Riksgäldskontoret och kunde ha legat till grund för dess prövning. Sammantaget visar granskningen inte annat än att regeringen och dåvarande näringsministern agerat på ett formellt korrekt sätt.

5. Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll (avsnitt 3.2)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).

Inledningsvis konstaterar vi att några regeringsbeslut för att under 2011 skapa ett utrymme i syfte att öka insatserna för banhållningen aldrig fattades. Insatserna belastade i stället Trafikverkets anslagskredit. Vidare noterar vi att Trafikverket inte informerade ansvarigt statsråd om tecknandet av ett s.k. upphörandeavtal av entreprenadkontrakt om banhållning. Avtalet berättigar entreprenören till ersättning med 125 miljoner kronor för kostnader och förluster i anledning av att entreprenadkontraktet upphör i förtid den 31 maj 2012. Ersättningen, som är villkorad av bl.a. att entreprenaden godkänns vid slutbesiktning, belastar aktuellt anslag i statens budget.

Det ansvariga statsrådet har inför utskottet framfört att det inte hade varit fel av myndigheten att informera henne om den uppkomna situationen, inte minst med tanke på den betydande summan gällde. Detta har även framförts till myndigheten. Därigenom har statsrådet tagit sitt

ansvar för att säkerställa att väl fungerande kommunikation finns mellan myndigheten och regeringen. I det nu aktuella ärendet har avsaknaden av information till regeringen inte påverkat ärendets utgång.

Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter. Det är regeringen som inför riksdagen ansvarar för hur statens medel används. Om det skulle förekomma fel av systematisk karaktär eller återkommande brister i förvaltningsmyndigheternas verksamhet har regeringen ett ansvar för att tillräckliga åtgärder vidtas för att komma tillrätta med problemen.

Vad gäller regeringens utformning av bemyndiganden till Trafikverket i regleringsbrev kan följande anföras. Såvitt granskningen har kunnat visa är det brukligt att det i regleringsbrevet endast anges vissa av de villkor och ändamål som finns i t.ex. budgetpropositioner för bemyndiganden att göra ekonomiska åtaganden för staten, medan andra angivna villkor och ändamål inte anges. I likhet med utskottet ställer vi oss frågande till en sådan ordning och anser att det kan finnas skäl att se över hur man formulerar bemyndiganden i regleringsbrev. En utgångspunkt inför en sådan översyn bör lämpligen vara att samtliga villkor som följer av riksdagsbeslutet för ett bemyndigande anges i den berörda myndighetens regleringsbrev.

6. Regeringens agerande i fråga om den amerikanska ambassadens övervakning av svenska medborgare i Sverige (avsnitt 3.4)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).

Granskningen har visat att den s.k. SDU-verksamheten inte har varit känd för regeringen förrän den 4–5 november 2010. Det är också klarlagt att varken regeringen eller några svenska myndigheter har sanktionerat eller på något sätt godkänt den nämnda verksamheten, även om fragment av information funnits hos enstaka myndighetsföreträdare.

När regeringen fick kännedom om SDU-verksamheten inleddes ett arbete med att ta reda på sakförhållandena. Dessa ansträngningar avbröts dock när åklagare beslutade att inleda dels en förundersökning den 8 november 2010 om olovlig underrättelseverksamhet, dels en förundersökning den 9 november 2010 om tjänstefel vid polismyndigheten i Stockholm.

Däremot avbröts inte regeringens utrikespolitiska arbete med ärendet. Bland annat förekom kontakter i ärendet mellan Utrikesdepartementet och Förenta Staternas ambassad. Det har även förekommit kontakter mellan svenska myndigheter och ambassaden för att klarlägga SDU-verksamhetens innehåll och för att informera ambassaden om innehållet i svensk rätt. Justitieministern har uppgett att regeringen nu anser sig ha en god bild av

SDU-verksamheten. Sakläget får anses vara klarlagt i den utsträckning som rimligen kan begäras, och regeringens syn på ärendet har framförts till den amerikanska ambassaden på sedvanligt sätt.

Några brister i informationsutbytet mellan Regeringskansliet och andra myndigheter eller inom Regeringskansliet har inte kunnat beläggas. Att uppgifter av visst slag inte förmedlades till regeringen berodde, enligt vad utskottet inhämtat, på att den berörda myndigheten gjorde en bedömning utifrån sin kompetens och sitt uppdrag. Vi saknar anledning att överpröva den bedömningen.

Granskningen föranleder inte något ytterligare uttalande.

7. Dåvarande forskningsministerns hantering av en överläkare (avsnitt 4.5)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).

I ett tidigare granskningsärende, som gällde dåvarande utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky's nominering av en styrelseledamot i två statliga bolag (2005/06:KU20), anförde utskottet att det är viktigt att en person som väljs till styrelseledamot inte kan ifrågasättas från etisk synpunkt. Utskottet ansåg att ansvarigt statsråd bör följa upp information om oegentligheter rörande en styrelseledamot och vidta nödvändiga åtgärder när så är påkallat. Motsvarande utgångspunkt bör gälla även beträffande andra befattningshavare som utses genom beslut av regeringen, inte minst ledamöter i etikprövningsnämnderna.

Enligt 25 § etikprövningslagen ska ledamöter och ersättare i etikprövningsnämnderna utses av regeringen, men det finns inga bestämmelser som uttryckligen reglerar vilka åtgärder som ska vidtas om en ledamot eller ersättare misstänks, åtalas eller döms för brott. I den i ärendet aktuella situationen hade det då ansvariga statsrådet därför flera handlingsalternativ: att initiera ett formellt regeringsärende om entledigande av ledamoten, att inte vidta någon åtgärd alls eller att agera genom informella kontakter med antingen ordföranden i nämnden eller ledamoten. Dåvarande statsrådet gjorde bedömningen att det, för att upprätthålla allmänhetens förtroende för etikprövningsnämndens verksamhet, inte var lämpligt att en person som hade åtalats för ett mycket allvarligt brott tjänstgjorde i nämnden. Statsrådet ville däremot inte initiera ett regeringsärende om entledigande förrän skuldfrågan slutgiltigt hade avgjorts av domstol. Statsrådet valde därför den sistnämnda lösningen, att informellt låta framföra sin lämplighetsbedömning till ledamoten. I avsaknad av lagreglering och fast praxis kan ställningstagandet inte kritiseras på formella grunder, och det framstår också allmänt sett och i ljuset av konstitutionsutskottets ovan refererade uttalande som rimligt.

Det är angeläget att företrädare för regeringen och Regeringskansliet i sin kommunikation med enskilda alltid vinnlägger sig om att vara tydliga och omsorgsfulla, så att risken för missuppfattningar minimeras. Någon brist i detta avseende har inte kunnat styrkas i ärendet.

Avslutningsvis vill vi framhålla att det föreligger en i vissa delar otillfredsställande situation i och med att det inte finns tydliga regler för ärenden som det nu aktuella. Samtidigt är vi medvetna om svårigheterna med att skapa en generell reglering för liknande situationer. Vi menar dock att regeringen har anledning att överväga möjligheten att vidta åtgärder för att förtydliga rättsläget.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande.